

125 años del Concierto Económico. El cumpleaños de un desconocido.

Eduardo J. Alonso Olea

(Dpto. Historia Contemporánea. U.P.V.-E.H.U.)

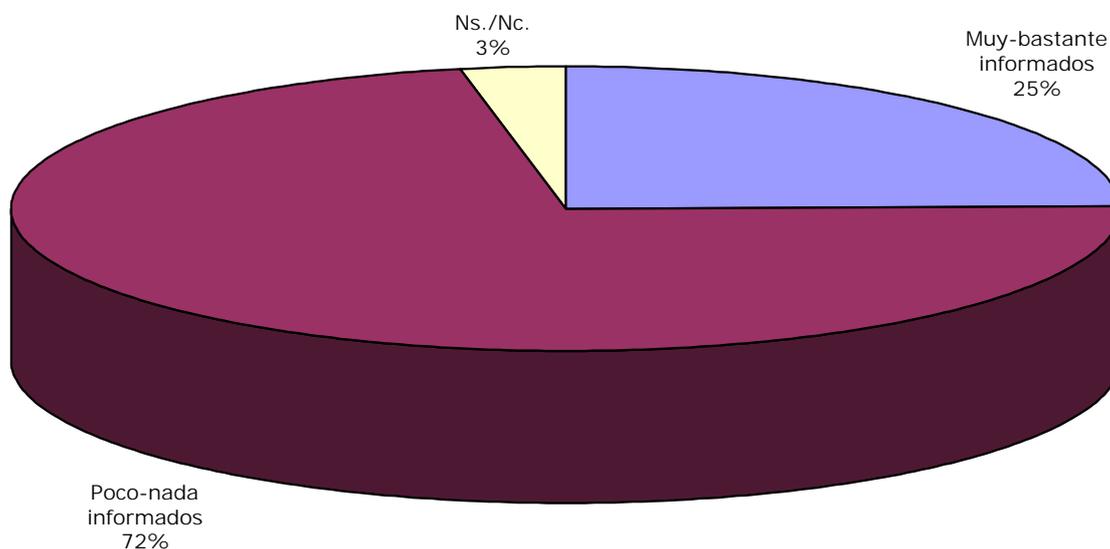
EL CONCIERTO ECONÓMICO. LA CELEBRACIÓN DE UN CUMPLEAÑOS.

Hace años, no en una galaxia muy, muy lejana, pero digamos que en una ciudad española, en el entorno de un congreso de Historia Económica, cuando nos preguntaron de qué hacíamos la tesis doctoral y contestamos que “sobre el Concierto Económico” un titular de tal disciplina nos respondió que nunca había pensado que la política de entradas baratas a los conciertos fuera objeto de una Tesis. Como el lector puede suponer esta fue una muestra más del amplio conocimiento que nuestro sistema de relación tributaria y financiera es objeto en el ámbito académico español. Años más tarde, en el año 2000, una encuesta de la Diputación foral de Bizkaia, dio como resultado el amplio desconocimiento que tenía la población vasca de nuestro régimen económico, siendo como es la principal peculiaridad de nuestra autonomía en el contexto español. Un 42% de los vizcaínos, un 58% de guipuzcoanos, un 59% de alaveses y un 64% de navarros ignoraban desde cuando vascos y navarros gestionaban sus tributos. Un 85% de los vascos no sabían cual era el origen del Concierto, y un 73% de navarros no sabía el origen del Convenio Económico. Más de la mitad de los vascos ignoraban que en España había alguna comunidad autónoma -que es la suya- con una hacienda diferenciada. Otra encuesta más reciente, llevada a cabo al hilo de la compleja negociación del Concierto en el otoño de 2001 e invierno de 2002¹, arrojó datos igualmente desconsoladores, el 24,8% de los encuestados decía estar muy-bastante informados sobre el Concierto Económico, mientras que el 72,2% decían estar poco o nada informados. Bien es cierto que habría que ver en territorio común el grado de conocimiento público de la LOFCA.

En la actualidad la Hacienda del Estado propone un imaginario de rapidez y eficiencia. A pesar de la imagen de seriedad que desde las autoridades se pretende dar, esta actitud de cara a los ciudadanos de eficacia, seriedad y responsabilidad, no es compartida por el resto de los ciudadanos del resto del territorio español que, en un 80% consideran excesivo y poco claro el uso de los impuestos. Claro que no son sólo los ciudadanos los disconformes ya que, la Asociación Profesional de Inspectores Financieros y Tributarios del Estado (Apife), considera que la Agencia Tributaria se gasta al año cientos de millones en publicidad contra el fraude, sin que ello sirva para nada. A este respecto cabe decir que el anuncio de la Agencia Tributaria de abril de 1996 se tuvo que realizar en Alemania puesto que ningún ciudadano español estaba dispuesto a aparecer en él, debido al miedo a ser reconocido por sus vecinos.

1. Vid. GABINETE DE PROSPECCION SOCIOLOGICA, “Valoraciones de la población de la C.A.P.V. en torno a la renovación del Concierto Económico,” Cuadernos Sociológicos Vascos/Soziologiazko Euskal Koadernoak, nº. 12 (2002).

GRAFICO 1 Nivel de información sentido por la población vasca sobre el Concierto Económico (%)



Fuente: GABINETE DE PROSPECCION SOCIOLOGICA. “Valoraciones de la población de la c.A.P.V. En torno a la renovación del concierto económico.” Cuadernos Sociológicos Vascos/Soziologiako Euskal Koadernoak, nº. 12 (2002), p. 69.

En todo caso este amplio desconocimiento del Concierto, no sólo entre la población vizcaína sino incluso en medios académicos, es causa directa de la formación, en noviembre de 2000, de una Asociación para la difusión y promoción del Concierto Económico, llamada Ad Concordiam, cuyos miembros fueron -y son- la Diputación Foral de Bizkaia y las Universidades del País Vasco y de Deusto. Desde esta asociación se han llevado a cabo diversas iniciativas para corregir lo que nos aparecía como inexplicable desconocimiento del Concierto.

Bajo el nombre de “Asociación para la Promoción y Difusión del Concierto Económico. Ad Concordiam” se constituyó el 16 de noviembre de 2000 una Asociación sin ánimo de lucro con la finalidad de divulgar e impulsar el estudio de materias relacionadas con la fiscalidad y la hacienda pública, con especial referencia al Concierto Económico y a los aspectos derivados de la especialidad normativa e institucional existente en el Territorio Histórico de Bizkaia.

Desde este inicio fundacional la Asociación ha ido organizando actividades de variada índole. Sin duda la más ambiciosa hasta tiempos recientes fue la organización de una exposición titulada “Historia eta Sentzazioak. 500 años de Hacienda Foral” en la que se pasaba revista en un tono divulgativo y sensitivo a las vicisitudes de la Hacienda Foral desde 1500 con especial referencia al Concierto Económico. La exposición, instalada en la plaza Bizkaia de Bilbao, entre marzo y julio de 2001, fue visitada por casi 30.000 personas, siendo hasta hoy sin duda la iniciativa más emblemática de las llevadas a cabo por la Asociación. La exposición tenía una vestidura si se quiere divulgativa, pero desde luego tenía un claro espíritu informativo. De hecho, entre los materiales repartidos a los asistentes, se contaba con una pequeña monografía en donde sí se incidía de forma clara en la realidad del Concierto en ese momento, a las puertas de su última renovación, así como su historia reciente y remota¹.

El interés concitado alrededor de la exposición y a la vista de las necesidades que desde algunos sectores docentes y asociativos pudieran existir, desde primeros del año 2003, se ha ofertado, con bastante éxito por

1. Eduardo J. ALONSO OLEA, 500 años de Hacienda Foral. 500 Foru Ogasunaren urte Bilbao: Ad concordiam, 2001.

cierto, a los centros docentes de enseñanza media y asociaciones de Bizkaia una presentación “virtual” de la mencionada exposición que se ha logrado incluir en un CD interactivo, ya expuesto en más de un centenar de ocasiones en Colegios, Institutos, Asociaciones, etc. Casi 50.000 ejemplares de este CD se distribuyeron en centros universitarios de Bizkaia durante el pasado año 2002.

Además, como consta en sus fines fundacionales, ha promovido proyectos de investigación de variada índole, todos dirigidos a la generación de conocimiento alrededor de la principal especificidad de la autonomía vasca como es el Concierto Económico, con la intención añadida de divulgarlo de la forma más amplia posible.

Así, se desarrollaron proyectos de investigación al respecto de la opinión pública sobre el Concierto manifestada en la prensa no vasca entre 1878 y 1937, o proyectos dirigidos a hacer una Historia oral del Concierto de 1981. Otros se encuentran actualmente en marcha, como uno enfocado a la elaboración de una base de conocimiento iconográfico de la Hacienda Foral de Bizkaia, siglos XV-XXI u otro que trata de recopilar las distintas redacciones del Concierto Económico con un estudio introductorio, e incluso la formación de materiales didácticos como es otro empeño de la Asociación materializado en la elaboración de un manual de legislación y jurisprudencia del Concierto Económico desde 1981. Como continuación de uno ya culminado se haya otro en marcha sobre la opinión pública, a través de la prensa no vasca, respecto al Concierto Económico, en este caso entre 1975 y 2002. Así como otro sobre el desarrollo de infraestructuras e inversiones forales a resultas de la recuperación del Concierto Económico desde 1981.

Además, la Asociación renovó a finales del año 2002 su página web (www.adconcordiam.org), incluyendo contenidos propios del nuevo texto del Concierto Económico aprobado en marzo de 2003, una versión “aligerada” (por razones técnicas) de la visita virtual a la Exposición *Historia eta sentsazioak. 500 años de Hacienda Foral*, así como links y otros elementos referentes a sus iniciativas.

La Asociación colaboró con el Colegio de Abogados de Bizkaia en la organización de una Jornada sobre la NF 7/2002 de 15 de octubre de adaptación de la fiscalidad al Derecho Civil Foral vasco, con gran éxito de asistencia. También acordó la convocatoria de sendos premios de artículos periodísticos en prensa, de artículos científicos y de monografías, relacionadas con el Concierto Económico, y que se hizo pública mediante anuncios insertados en la prensa del domingo, día 15 de diciembre de 2002.

Al hilo de los 125 años de la firma del decreto iniciador del Concierto Económico la Asociación ha empeñado sus esfuerzos en hacer partícipe de tal efeméride al mayor número posible de ciudadanos mediante las actividades que se desarrollaron durante el mes de marzo de 2003. El objetivo era fundamentalmente divulgar la propia presencia del Concierto y por ello se pretendió alcanzar a los más amplios sectores de la ciudadanía vizcaína, sólo así se entiende la fiesta infantil celebrada el 1 de marzo de 2003, 125 aniversario de la publicación en la *Gaceta de Madrid* del Decreto que aprobó el Concierto, o las actividades de variada índole que sucesivamente han tenido lugar en Gernika, Durango, Balmaseda y Bilbao (conferencias, kalejiras, actividades infantiles, conciertos, reparto de materiales divulgativos: libros, cedés, juegos...). El mismo día del cumpleaños se incluyó en toda la prensa vizcaína (salvo en El Correo Español-el Pueblo Vasco que lo hizo al día siguiente) un encarte formato sábana con las noticias publicadas por la prensa vizcaína en fechas próximas de la aprobación del Concierto en 1878, en 1906, en 1980 y en 2002.

Pero no se para ahí la actividad de Ad Concordiam, también cuenta con proyectos en ciernes, como la publicación de los resultados de diversas investigaciones, algunas de ellas ya mencionadas, y de otras que se están llevando a cabo en este momento. Así, por ejemplo, una jornada práctica sobre fiscalidad y derecho civil foral vasco coorganizada con el Instituto de Estudios Vasco de la Universidad de Deusto, el 11 de marzo de 2003, o tras el verano, la celebración de una reunión científica sobre los artífices del Concierto Económico (1878-1981).

Este renovado impulso no sólo se enmarca en torno al siglo u cuarto del Concierto, hay otras actividades e iniciativas en diverso estado de desarrollo y elaboración.

En definitiva, desde la Asociación se ha tratado de generar conocimiento pero también de divulgarlo a los más amplios sectores ciudadanos, en la idea de que una institución tan importante como el Concierto Económico y que tanta relevancia tiene -y ha tenido- para la vida cotidiana no puede ser desconocido para el grueso de la población vizcaína.

Las actividades realizadas y por realizar nos han dado pistas de las necesidades o de las carencias, mejor dicho, que arrastramos. El conocimiento no sólo del Concierto sino del entramado institucional del país en los centros de Enseñanza Media e incluso en la Universidad es escaso, y ello no puede extrañar puesto que son reflejo de lo que ocurre realmente en la sociedad.

Pero una pregunta recurrente al respecto es conocer la razón de este desconocimiento. ¿Cómo es posible que en una sociedad tan, formalmente vinculada a su realidad política¹, no sólo sea el Concierto Económico desconocido sino también las relaciones institucionales (Ayuntamientos-Diputaciones Forales- Gobierno Vasco)? ¿Y esto ha sido siempre así?

EL CONCIERTO ECONÓMICO. EL GRAN DESCONOCIDO.

Vayamos por partes. ¿Por qué es desconocido el Concierto Económico? De entrada hay que decir que a la mayoría de los ciudadanos pagar impuestos no les es especialmente agradable, por lo que el interés directo en los temas fiscales, y el Concierto por lo menos superficialmente lo es, dista de ser merecedor de atención. Otro asunto es que desde las instituciones o desde medios académicos se traten estos aspectos de la fiscalidad de forma más o menos técnica, e incluso oscura, como es la percepción que se tiene de todos los negocios relacionados con la Hacienda pública. Pero creo relevante destacar que estos temas hay que plantearlos desde una doble faz: si desagradable es pagar impuestos no lo es tanto el recibir servicios públicos, y está en las instituciones el mostrar que los segundos, sin los primeros, son imposibles. Entendiendo el término “instituciones” desde el punto de vista más amplio este esfuerzo implicaría de forma evidente a las instituciones educativas que deberían hacer un énfasis especial en este sentido del impuesto, como herramienta del servicio público. Creemos que la sensibilidad respecto a estos temas es creciente, por lo menos en algunos medios, y Ad Concordiam es buena muestra de ello. Todavía falta mucho para que lleguemos al extremo japonés, que tiene entre los títulos de comic una serie de aventuras protagonizadas por un Intendente de impuestos, pero confiemos en que hacia allí vayamos.

Este desconocimiento podría derivar del paréntesis franquista, en que como es bien sabido en Bizkaia y Gipuzkoa no hubo concierto, o bien es, como hemos indicado, general. Si fuera por el primer motivo en Alava y Navarra, que ha mantenido el Concierto y Convenio sin solución de continuidad desde 1878, o en el caso navarro desde 1841, habría de haber un mayor conocimiento, y no es así en general.

La respuesta a esta cuestión tiene su complejidad pero vamos a intentar aclararla. De entrada hay que decir que el Concierto nació sin nombre, y además como un hijo desgraciado de una época convulsa, a los dos años del final de una guerra, no hay que olvidarlo. Nació como un sacrificio de los leales liberales, que habían apoyado la causa de Alfonso XII, nombrados por Canovas del Castillo para ocupar los poco agraciados asientos de unas Diputaciones Interinas de Real Orden². El móvil fundamental de estos notables, muchos de ellos con una crisolada experiencia en la extinta administración foral³, fue intentar llegar a un apaciguamiento de la situación así como tratar de conservar lo salvable de los Fueros; en nuestro caso se consiguió mantener el régimen económico administrativo por medio del Concierto.

El Concierto, como indicamos, nació sin nombre, como un régimen provisional con el objeto de salvar el escollo más inmediato de Canovas del Castillo en ese momento: cumplir con la obligación marcada por la

1. Hay que tener en cuenta que en España la Tasa de analfabetismo ronda el 3%, mientras que en el País Vasco alcanza el 0,8%, cifra cercana a las medias de países como Japón, Alemania o EE.UU. Los índices de lectura de prensa en el País Vasco y Navarra doblan los de algunas comunidades autónomas, y son bastante más altos que los de la media nacional. El 60,2% en Navarra, y el 58,4% en el País Vasco, frente a una media nacional del 36,3%. Vid. FUNDACIÓN LA CAUXA. Anuario Social de España

2. Sobre los tiempos de la crisis foral, y su resolución mediante el Concierto, vid. Eduardo J. ALONSO OLEA, El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995, Mercedes VAZQUEZ DE PRADA, “Del Régimen foral al concertado: la negociación del primer concierto economico (mayo 1877-febrero 1878),” Revista vasca de Administración Pública (1984).

3. Para hacernos una idea, digamos que Gortázar, el presidente de la Diputación Interina de Vizcaya había sido el Diputado General de Vizcaya durante los años de la Guerra Carlista. Por causa del conflicto armado fue renovado en su cargo a pesar de que correspondía cesar (1874), debido al especial sistema de rotación de bandos. Era difícil de acusar de deslealtad, tanto al Fuero como a la causa liberal, a alguien que había hecho la guerra en defensa del liberalismo desde el cargo de Diputado General de Vizcaya. Vid. Joseba AGIRREAZKUE-NAGA (Dir.), Diccionario biográfico de los Diputados Generales, burócratas y patricios de Bizkaia. (1800-1876) Bilbao: Bizkaiko Batzar Nagusiak, 1995, pp. 231-233.

Ley de 21 de Julio de 1876 de que los vascongados pagaran impuestos en proporción a sus haberes¹. El inicial plazo de vigencia, de ocho años, se explicaba porque en 1876 se habían fijado unos descuentos o exenciones fiscales a los liberales perjudicados por la guerra² con un plazo máximo de diez años. Como habían transcurrido ya dos, faltaban ocho.

Otro aspecto de interés es que el nombre del Concierto Económico surgió no en el sentido en que se le asigna actualmente, como acuerdo o convenio de índole económica, sino en el sentido de contexto o situación económica del país. En el propio preámbulo del Decreto de 28 de febrero de 1878³ se indicaba la necesidad de que las provincias entrasen en el “concierto económico” general. Desde aquí, a la vuelta de poco tiempo, se le comenzó a conocer como “eso” llamado concierto económico o concierto económico administrativo. En todo caso, para 1882 ya se había acuñado el término “concierto económico” como aparece en la Ley Provincial de aquél año⁴. Encontramos, en definitiva, que en poco tiempo se pasó del concierto económico al Concierto Económico.

El escaso aprecio que mereció al comienzo de su existencia, por lo menos desde algunos foros fundamentalmente fueristas y nostálgicos, hizo que fuera despreciado como un fuerito, una migaja, un resto desgraciado de la pérdida del ideal foral; y esa misma provisionalidad, por la expectativa que despertaba de un final a fecha dada, no hizo más que reforzar este sentimiento. Sin embargo, a la vuelta de no mucho tiempo se vieron sus ventajas, tanto para el Ministerio como para las provincias.

No hay que olvidar que la explicación inicial de la existencia del Concierto no estaba desligada de los problemas de una Hacienda, como era la del Estado liberal en pleno siglo XIX, con evidentes problemas de gestión y falta de capacidad recaudatoria. El problema para la Hacienda central, además del puramente político de mostrar que en efecto los vascongados “pagaban” era que su pleno establecimiento en las provincias suponía un evidente gasto, un esfuerzo en personal y recursos al que la Hacienda era por definición remiso. Pero además había otro problema: la asunción de la deuda foral.

Una de las claves para entender el origen del Concierto es que la a priori posición de fuerza de Canovas del Castillo, que en principio podría haber llevado a cabo la “nivelación” por la misma fuerza de las armas, en ese momento era evidentemente impolítica. Tras una guerra ganada no sin dificultades el temor a una nueva sublevación era evidente⁵. Al hilo de la abolición de las instituciones forales vizcaínas, en mayo de 1877, el General Quesada, jefe de los ejércitos del norte, recomendó a Cánovas que sería conveniente alejar a Sagarmínaga (“aunque no me inspira recelo ni conste que conspire”) de las provincias, durante un tiempo, pero con mucha prudencia por las circunstancias. Pero además de un problema político, que en todo caso podría agravarse con la eliminación de toda peculiaridad, también había un problema técnico, como era qué hacer

1. “Art. 1º. Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llame, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava del mismo modo que a los de las demás de la Nación”.

2. “Art. 5º. Se autoriza también al Gobierno, dando en su día cuenta a las Cortes (...): Cuarto: Para otorgar dispensas de pago de los nuevos impuestos, por los plazos que juzgue equitativos con tal que ninguno pase de diez años, a las poblaciones vascongadas que se hayan hecho dignas de tal beneficio por sus sacrificios de todo género en favor de la causa legítima durante la pasada guerra civil; así como a los particulares que hayan tenido que abandonar sus hogares por la misma causa, o sido por ello objeto de persecuciones”.

3. “Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaban que entrasen aquellas en el concierto económico: faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles.” Preámbulo del R. D. De 28 de febrero de 1878. Gaceta de Madrid. 1 de marzo de 1878.

4. “Mientras subsista el concierto económico consignado en Real Decreto de 28 de Febrero de 1878, y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se considerarán investidas dichas Corporaciones, no sólo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6º y 10 de la presente Ley, sino de las que con posterioridad á dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo”. Disposición transitoria 4ª. Ley Provincial. 29 de agosto de 1882. Gaceta de Madrid. 1 de septiembre de 1882.

5. Uno de los máximos sospechosos, y no desde luego de carlista, era Fidel de Sagarmínaga. Este, desde 1876, siempre tendrá una postura marcadamente contraria “a cualquier tipo de componenda basada en la ley derogatoria” (Javier CORCUERA ATIENZA, Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco. 1876-1904 Madrid: Siglo XXI, 1979. p. 122.) como era el Concierto Económico

después. Ya hemos comentado que la Hacienda central tendría que haber establecido sus instrumentos de recaudación si se extendía el régimen común, pero eso no era todo.

Hay que tener en cuenta lo que significaba el peso de la herencia foral. Esta herencia no constaba únicamente en unos edificios (¿qué hacer con la Casa de Juntas de Gernika?) o personal (¿qué hacer con los Miñones o Miqueletes?), sino que las instituciones forales tenían una hacienda propia desde hacía siglos¹. Esto no suponía únicamente que tenían unos ingresos de unos tributos dados, y distintos a los del régimen común², sino que además también mantenían su propia política financiera, es decir, emitían su propia deuda, ajustada sus niveles de ingresos respectivos. En justa lógica, si se dismantelaba las haciendas forales nos sólo se deberían deshacer los ingresos, los tributos, sino también los gastos, las inversiones y no sólo para los servicios públicos sino también soportar la deuda foral, y esta distaba de ser pequeña, como vemos en el Cuadro 1.

CUADRO 1 Relación de créditos contra el Estado que tiene la Excma. Diputación Provincial de Vizcaya sobre los que se han entablado respetuosas reclamaciones al Gobierno de S.M. pidiendo el abono correspondiente. (pts.).

Convenidos de Vergara. Pagos hechos con arreglo a la Real Orden de 28 de Septiembre de 1841, en la que se expresa que serán abonados en cuenta del donativo que por otro concepto deba darse al Gobierno	259.147,00
Religiosos sexagenarios y enfermos. Pensiones señaladas por la Diputación a los regulares sexagenarios y enfermos residentes en Vizcaya a calidad de reclamar su reintegro en tiempo oportuno	172.058,00
Batallón de Nouvillas. Cantidades entregadas en metálico por la Caja Provincial desde 20 de Mayo hasta 22 de Agosto de 1873, cuyo débito está reconocido por el Gobierno.	127.307,00
Guardia Foral y Miñones	1.789.240,00
Compañía de Vigilancia formada por el Gobernador Civil	53.390,00
Desperfectos y rentas del Colegio-Instituto de 2º enseñanza de Vizcaya en donde se estableció un Hospital Militar.	44.552,00
Importe de los suministros prestados a las tropas del Ejército, Guardia Foral y Miñones desde 1º de Enero de 1876 hasta 30 de Junio de 1877, por pueblos de la provincia de Vizcaya.	485.815,65
Suministros hechos durante la Guerra Civil de 1833	5.119.231,00
TOTAL	8.050.740,65

Fuente: ACJGRF. (Archivo de la Casa de Juntas de Gernika. Régimen Foral) R. 13. L. 10.

Pero esta sólo era una parte, porque además había una deuda de carreteras, más cantidades procedentes de emisiones y empréstitos, que alcanzaba un total de 13 millones de pesetas.

La situación de aparente debilidad de las Diputaciones no lo era en tanto grado si observamos estas cantidades. El problema para la Hacienda central, en definitiva, era que tenía que hacer frente a más gastos (personal, estadísticas, servicios públicos mantenidos hasta entonces por las Diputaciones -y Haciendas- Forales, más su deuda) a cambio de un ingreso que se ignoraba cual podría llegar a ser. Viendo el asunto en perspectiva la idea de las diputaciones de plantear el problema de la deuda no es esencialmente distinto de pretensión del Gobierno vasco, en la actualidad, de hacerse indemnizar por los gastos del desastre del Prestige, cuya solución aquí está pagando, o las cantidades gastadas en materias todavía no transferidas. En realidad es cobrar cantidades por gastos que, en régimen común, paga el Estado y aquí pagan las arcas locales³.

Esta “transacción” no nos ha de extrañar, puesto que fue habitual llegar a acuerdos o situaciones transac-

1. Estudiadas por varios autores. Vid. Joseba AGIRREAZKUENAGA, Vizcaya en el siglo XIX: las finanzas públicas de un estado emergente Bilbao: U.P.V, 1987, Joseba AGIRREAZKUENAGA, Jose María ORTIZ DE ORRUÑO, “Las Haciendas forales en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878,” *Ekonomiaz*, nº. 9-10 (1988), Rafael LOPEZ ATXURRA, La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804) Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia/ Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, 1999, José María ORTIZ DE ORRUÑO, “Hoja de Hermandad versus Contribución catastral. El arcaísmo del sistema tributario foral alavés en el siglo XIX,” en *Economía y conflictividad social (siglos XIX y XX)*. Congreso de Historia de Euskal Herria del II Congreso Mundial Vasco San Sebastián: Txertoa, 1988, José María ORTIZ DE ORRUÑO, “La Hacienda foral alavesa en la crisis del Antiguo Régimen (1800-1876).” (Tesis inédita, Universidad del País Vasco, 1987).

2. Además de la renta del tabaco, que en el País Vasco no estaba estancado, recaudaban sus arbitrios, reparcimientos o tributos propios, como la Hoja de Hermandad en Alava.

3. Vid. El Correo Español-El Pueblo Vasco. 3 de abril de 2003.

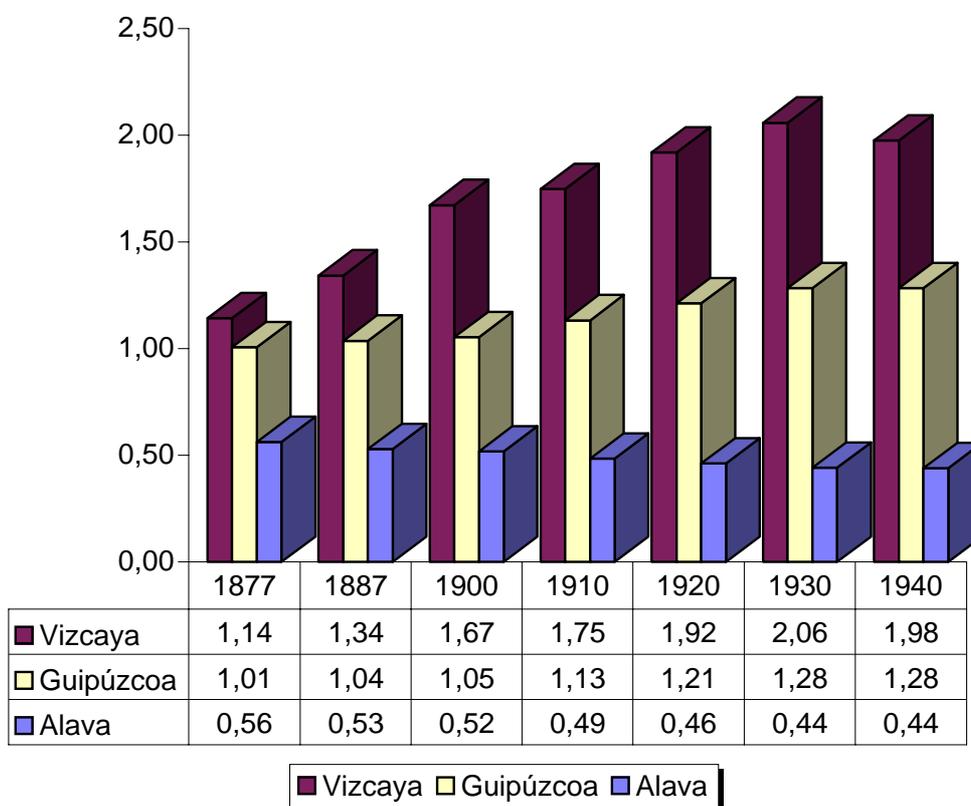
cionales en la implantación de las haciendas liberales, en España y fuera de ella. Una cosa es lo que quería

hacer y otra lo que podía hacer en cada sociedad con el equilibrio de fuerzas interno¹.

Ahora sabemos que el País Vasco, sobre todo Bizkaia y, en menor grado, Gipuzkoa, se encontraban a las puertas de un proceso intenso de industrialización y modernización económica, por lo que la potencialidad de la recaudación se nos aparece como evidente, pero hay que tener en cuenta que, a la altura de finales de 1877, cuando se negocia el Concierto, el país está ocupado militarmente, asolado por una reciente guerra, que las tres provincias son las más pequeñas en extensión del país y eran de las que menos población tenían. Alava, de hecho, en 1877 era la menos poblada de toda España.

En principio, sabiendo que la procedencia fundamental de los ingresos del Estado, en ese momento, y dejando fuera las aduanas establecidas en la costa ya en 1841, procedían de la Contribución Territorial y de la Industrial y de comercio; y asumiendo como se asumía que la producción agrícola en las tres provincias era escasa, y que las actividades industriales y comerciales estaban muy dañadas por la guerra, no deja de tener explicación el escaso interés directo de la Hacienda central de extender el régimen común a las provincias exforales.

Gráfico 2. Población de las provincias vascongadas en el total de España.(%)



La solución práctica ante todo fue, por lo tanto, dejar a las Diputaciones provinciales que continuaran con la recaudación tributaria y que abonaran la equivalencia de las hipotéticas recaudaciones del Ministerio de Hacienda al Estado. Así se salvaba el principio constitucional y legal y se obviaba el problema de tener que incurrir en obligaciones gravosas.

Cabría pensar que el Estado no tenía que hacerse cargo de la deuda foral, pero aquí tenemos que incidir en un aspecto importante. Estamos hablando de una sociedad en la que los principios liberales han calado hondo, por lo menos en lo económico. Aunque todavía estamos lejos de la asunción de la deuda como algo plenamente obligatorio, lo que no llegará hasta tiempo muy recientes², en lógica liberal las deudas había que

1. Rafael VALLEJO POUSSADA, Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900 Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2001. p. 89.

2. Vid. Francisco COMIN COMIN, Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995) Barcelona: Crítica, 1996.

pagarlas. Podría haber repudios encubiertos, pero ya no se podía hacer como en tiempos de Felipe II en que, lisa y llanamente, se declaraba la bancarrota. Este aspecto de la deuda foral es básico para entender el complicado proceso de integración del País Vasco en el Estado liberal español; y no sólo fue un problema en 1877, sino también en fases anteriores, cuando, en cumplimiento de la Ley de 25 de octubre de 1839¹, hubo sucesivos intentos de acomodar los fueros a la unidad constitucional. Tras el arreglo navarro de 1841, en el que por cierto también se incluyó una solución a la deuda del extinto reino², fue uno de los argumentos utilizados de forma más recurrente por los vascongados para llegar a una solución, por ejemplo, con el propio Ministro Mon tras la reforma fiscal de 1845.

Hemos visto los problemas prácticos desde el Gobierno central, y desde su hacienda, para la temida “nivelación”. Pero, ¿y desde las Diputaciones? Estas, a pesar de estar formadas por individuos “transigentes” no dejaron de intentar en lo posible que el Gobierno mantuviera alejados a sus agentes en el país. La idea era tratar de evitar la “nivelación” en parte por un tema de impopularidad de las nuevas Diputaciones provinciales, con evidentes problemas de legitimidad al estar nombradas “a dedo” por el Gobierno, pero también porque se pretendía “proteger” al contribuyente vizcaíno, guipuzcoano y alavés, de la Hacienda central y de sus pesquisas. Aquí no hay interés romántico. Hay que tener en cuenta que la propiedad, rústica y urbana, las transmisiones o el ejercicio de las actividades económicas estaban prácticamente exentas en el país, y los diputados provinciales no dejaban de formar parte de las élites económicas provinciales, que operando en beneficio de la población se beneficiaba a sí misma. La prueba la tenemos en la pereza de las Diputaciones, desde 1878, en establecer los impuestos concertados³. Un texto de época es claro:

Entre la administración del Estado, que no tiene entrañas, y la paternal administración de la Corporación provincial, la elección no es dudosa⁴.

Pero es más, no sólo las continuidades son evidentes en el aspecto fiscal, que era en principio el único cubierto por el Concierto Económico, sino que se hicieron extensivas a otros muchos ramos de la administración: carreteras, policías provinciales, personal y presupuestos municipales, etc. etc. etc.

En efecto, las Diputaciones vascongadas, halláronse al comenzar a funcionar con la misión de administrar el país, con un sistema tributario propio de él, ya en uso, con un rico arsenal de prácticas consuetudinarias, escritas unas en los acuerdos de las Juntas, de quienes eran sucesoras, y otras en Reglamentos acordados por ellas. Las nuevas Diputaciones entonces no destruyeron el pasado, utilizaron su provechosa labor, la hicieron suya, y en la mayoría de los ramos continuaron vigentes los viejos Reglamentos y en otros su iniciativa ha consistido en extraer y compendiar los acuerdos pasados para que sirviesen de norma fija del presente y porvenir, si eran hacederos y prácticos, y si no han procurado armonizarlos con el nuevo estado presente.

Por ello las costumbres de la administración vascongada, en su casi totalidad, son las mismas hoy que antes, pero con una metamorfosis más, la metamorfosis completa, que las ha hecho costumbres reglamentadas ó, lo que es lo mismo, reglas precisas y determinadas, contenidas en un Reglamento, del mismo modo que si fuesen las reglas para el desenvolvimiento de una ley escrita⁵.

Conseguido lo que ahora conocemos como Concierto Económico quedaba lo más complicado, si se quiere, como era poner en marcha un sistema tributario que encajara con la nueva necesidad de pagar un cupo, pero que no violentara la tradición foral de cada territorio. Desde un débil apoyo normativo, el que le brindaba el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 y una Real Orden de 8 de junio del mismo año, modificando o adap

1. Art. 1º. Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.

Art. 2º. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y con la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes.

2. En la Ley de 16 de agosto de 1841, la archiconocida Ley paccionada, se incluyó un artículo por el cual se descontaba, en origen, el importe de la Deuda reconocida. “Art. 16º. Permanecerán las aduanas en las fronteras de los Pirineos, sujetándose a los Aranceles generales que rijan en las demás aduanas de la Monarquía, bajo las condiciones siguientes: 1. Que de la contribución directa se separe a disposición de la Diputación provincial, o en su defecto de los productos de las aduanas, la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demás atenciones que tenían consignadas sobre sus tablas, y un tanto por ciento anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año común de 1829 a 1833, ambos inclusive”.

3. Vid. Eduardo J. ALONSO OLEA, “La política presupuestaria de la Diputación de Vizcaya. 1876-1936,” Cuadernos de Sección. Historia y Geografía. Sociedad de Estudios Vascos- Eusko Ikaskuntza, nº. 23 (1995).

4. El Liberal. 30 de noviembre de 1901.

5. Nicolás de VICARIO Y PEÑA, Costumbres administrativas de la autonomía vascongada Madrid: Imprenta del Colegio del Sagrado Corazón, 1903. p. 43.

tando leyes generales a las prácticas forales¹, y reconociendo la opción de recaudar arbitrios a las Diputaciones, éstas fueron capaces de mantener, y en algún caso incrementar, su marco competencial.

La conveniencia del sistema, por cuanto la Hacienda del Estado recibía ingresos sin gastos y las Diputaciones mantenían un amplio abanico de competencias sin estorbo ni control gubernativo, y la fama de eficiencia que mantuvieron éstas -herencia directa de la misma fama de las Forales- hizo que, poco a poco, el régimen concertado se consolidase.

Se han desenvuelto la legislación y la jurisprudencia referentes á las contribuciones especiales de las provincias vascongadas al calor de los acontecimientos y razones políticas que en ellas han influido de una manera casi exclusiva. Y según se ha tratado de un gobierno débil ó fuerte, de ministros centralistas ó descentralizadores, se han dictado resoluciones más ó menos favorables á la autonomía de las Diputaciones provinciales, y contradictorias entre sí.

En general, se nota que en este continuo tira y afloja, en medio del cual se celebran los conciertos, y se desarrollan las atribuciones económicas de nuestros organismos provinciales, y en el que los Gobiernos defienden las prerrogativas é intereses del Estado, y la Diputación la autonomía y la libertad de la Provincia, prevalecen, según es de presumir, las fórmulas vagas, poco concretas, (...) capaces de recibir diversas interpretaciones y servir de base á los más opuestos criterios.

De este modo, los Gobiernos salen del paso eludiendo una declaración concreta de facultades, y creyendo tener en su mano un arma suficiente para evitar que prospere cualquier acto demasiado autónomo de las Diputaciones, y estas quedan también satisfechas con tal de que no se declare expresamente la vigencia de las leyes generales de tributación en estas provincias, y se confirme, aunque con cierta vaguedad, su autonomía económica y administrativa, de modo que ellas puedan darla en la práctica todo el alcance que crean oportuno².

Una cuestión interesante es explicar por qué se renovó un sistema que, en principio, sólo debería haberse extendido en el tiempo hasta 1886. Aquí volvemos a la conveniencia mutua, y al recurso a la deuda soportada por las Diputaciones. Ante el deseo gubernamental de eliminar atribuciones que en el resto del Estado estaban en manos de sus agentes (Gobernadores Civiles o Delegados de Hacienda) las Diputaciones intentaron en 1886 hacerse indemnizar por los gastos en que habían incurrido para mantenerlas: miñones, carreteras, pensiones a curas ancianos, clero catedralicio de Vitoria, créditos de pueblos, segunda enseñanza, etc. Creemos que no tanto para que fueran efectivamente devueltas las cantidades como para forzar al Gobierno, a la vista de las cantidades manejadas³, a mantener el statu quo de sus atribuciones de hecho. Tras conseguir esto en 1878, en 1887 se propusieron conseguir un respaldo legislativo que fijara estas atribuciones. Respaldo conseguido de forma indefinida en la Ley de presupuestos de 1887-88, en su artículo 14⁴.

En definitiva, creemos que el mejor resumen de la situación lo encontramos en unas sagaces palabras de Francisco Gáscue, ingeniero donostiarra que negoció la renovación de 1906:

El régimen foral (...) murió a consecuencia de la infausta ley de 21 de Julio de 1876, y fue reemplazado por el régimen híbrido, confuso, indeterminado de los Conciertos Económicos. Todos creíamos, durante los primeros tiempos de ese régimen, sinceramente hablando, que era un paso más para la nivelación absoluta con el resto de España. No sólo nos equivocamos, felizmente, sino que a la par de nuestra autonomía económica, se ha ido afianzando, en cuanto cabe, la administrativa en virtud de las atribuciones que de hecho vienen ejerciendo las Diputaciones provinciales vascongadas⁵.

El hecho es que, pese a su provisionalidad, el Concierto Económico fue renovado y variando su contenido hacia el sentido en que lo conocemos hoy mismo, como un acuerdo o convenio, que no como una referencia contextual. Así lo encontramos precisado ya en la primera definición "académica" que se puede encontrar del mismo:

Podremos definirlos [los Conciertos Económicos] diciendo que son aquellos contratos bilaterales, celebrados entre los representantes del Gobierno central y de las Diputaciones de las provincias hermanas, por los cuales se estipula y conviene el tipo de contribución que éstas han de tributar al Tesoro público y las contribuciones al efecto necesarias para que las antedichas Corporaciones provinciales puedan cumplir su obligación contributiva, con la ostensible protesta, encaminada á que jamás prescriba el despojo de las instituciones forales. Constituyen, por tanto, un lazo tributario, fabricado por los acontecimientos aludidos, que une á nuestras Provincias con el Estado; una solución contemporizadora é intermedia entre las dos opiniones radicales que respectivamente pedían el mantenimiento absoluto é íntegro de la vida foral y la desaparición com

1. Esta Real Orden modificaba las Leyes provincial y Municipal. Respectivamente, en cuanto a la ejecución de acuerdos de la Diputación y respecto a la entrega de cuentas de los municipios a las Diputaciones. Si bien es cierto que en ambos casos se suponía que la autoridad gubernativa (el Gobernador Civil) debía dar su conformidad, en realidad, no se remitían ni acuerdos y presupuestos a ninguna dependencia del Gobierno.

2. Juan U. MIGOYA, MIGOYA, Eliseo, La nueva tributación directa en Vizcaya, 2 vols. Bilbao: Casa de Misericordia, 1910. vol. I. p. 2.

3. En el caso vizcaíno las carreteras suponían un coste de construcción de 6.086.231, 10 pts. y su coste anual de mantenimiento suponían 220.050, 76 pts.. Las cantidades reclamadas al Gobierno con anterioridad a 1876, por gastos ocasionados por la Primera Guerra Carlista suponían un total de 8.050.740, 65 pts., siendo el total de la Deuda de la Diputación de Vizcaya a 31 de diciembre de 1876 ascendía a 13.366.017,98 pts. A.C.J. G. R. F. Reg.13. Leg. 10. Vid. Cuadro 1.

4. Esta primera renovación del Concierto, de 1887, fue la primera de carácter indefinido, pero curiosamente la que menos vigencia ha tenido a lo largo de la prolongada historia del Concierto, puesto que en 1894 -sin pasar seis años- se vio de nuevo renovado, por un plazo de 12 años. No será hasta 2002 cuando de nuevo se consiga un acuerdo de vigencia indefinida, que no es sinónimo de eterna, como este caso nos enseña claramente.

5. Francisco GASCUE, Libertad y Fueros. Conferencia San Sebastian: La Voz de Guipúzcoa, 1909. p. 14.

pleta de todo régimen vascongado; (...)¹.

Antes de pasar al siguiente aspecto, su eco en la opinión pública, veremos un elemento interesante, como su reflejo en la dialéctica política del momento. Llama la atención cómo fue unánime el apoyo, más o menos resignado, al Concierto durante sus primeras décadas. La anomalía sin duda la representa Sabino Arana.

En efecto, el énfasis en la pureza foral -aunque ya no se tenía claro a principios de los noventa, cuando Arana sale a la palestra pública, en qué consistía- de los primeros nacionalistas hizo que hasta 1906 el Concierto fuera tenido como una migaja, un “fuerito”, que en nada compensaba la pérdida de las antiguas libertades forales. El propio Sabino Arana fue explícito cuando escribió:

Anduvieron allá de la Ceca a la Meca, postrándose cual viles siervos a los pies de los Ministros y de la reina española, como infelices penados que van a pedir indulgencia, y dejándose tratar de potencia a potencia por los empleados de Hacienda. Y toda esta rastrera bajeza con pretensiones de diplomacia ¿pare qué? Para ceder y retirarse cuando chocaron con alguna resistencia y confiar la solución del asunto a un senador [Víctor Chávarri], si tan falto como ellos de patriotismo, más exento de vergüenza².

Sin embargo, para 1906, ya muerto Arana, y con un nacionalismo dirigido hacia un posibilismo claro, ya fue mejor aceptado. De hecho, en 1898 el propio Arana como diputado provincial no hizo énfasis claro en su rechazo al sistema. En definitiva, se impuso la línea práctica, la idea de que era mejor tenerlo que no tenerlo, aunque desde todos los campos políticos -excepción hecha de los emergentes socialistas- se tenía como preferible el Fuero, aunque fuera como declaración formal. Otro problema era qué se intentaba con ello o qué idea se tenía de un Fuero que, como indicamos, según los años fueron pasando se convertía más en una imagen de tiempos pasados, más felices, que en algo realmente, y en su integridad, recuperable.

Porque aquí debemos de incidir en otro aspecto, como es la relación que tuvo el Concierto como sistema de encaje de la peculiaridad vasca en un modelo de Estado liberal constitucional, como es el español tras la Primera Guerra Carlista, que formalmente se situaba sin duda en el esquema de Estado centralizado pero que en realidad mostraba todas limitaciones al acoger casi obligatoriamente al conocido caciquismo. Pero este Estado no es inmutable, va adaptándose no sólo al compás de la evolución social económica y política de España, sino también a la propia evolución de los Estados liberales europeos, con una cada vez mayor intervención en todos los campos.

En nuestro tiempo estamos habituados a entender al Estado como un cúmulo de instituciones dirigidas fundamentalmente a proveer de servicios, de la más variada clase al ciudadano. Su legitimidad radica en la asunción de los valores democráticos y por ello el votante se tiene ver beneficiado por la actividad del Estado. En la lógica liberal del siglo XIX esto no era así. El Estado, formalmente, debía ser pequeño y limitado a dos aspectos: proveer de servicios no asumibles por la iniciativa privada y garantizar la paz y el orden público en su más extenso sentido. Pero en el siglo XX este prisma fue cambiando, el Estado se hizo cada vez más intervencionista, intervencionista en lo económico y no sólo en lo político. Se le exigían cada vez más funciones y éstas debían ser soportadas desde estructuras de ingreso habitualmente rígidas. Los cambios se hicieron obligatorios en la medida en que estas exigencias se hicieron cada vez más perentorias y crecientemente aceptadas por la población. ¿Cuál es la situación que permitió al Estado liberal incrementar su actividad, incrementar sus ingresos sin resistencia desde la ciudadanía? La guerra. A lo largo de los siglos XIX y XX vemos claramente que los Estados hubieron de actuar en sectores cada vez más amplios al hilo de los distintos conflictos bélicos que, como efecto, permiten una mayor consolidación de los propios Estados. Las reformas tributarias en la Francia postrevolucionaria, o las reformas británicas alrededor de las guerras napoleónicas, el desarrollo de los impuestos sobre la renta con la Primera Guerra Mundial, la aparición del concepto del Estado benefactor en el fragor de la Segunda Guerra Mundial,... obedecen a necesidades semejantes: necesidades de recursos ya no obtenidos por los sistemas tradicionales.

Esta tendencia, con diferentes velocidades e intensidades, se aprecia en toda Europa, y España no es ninguna excepción. Y el sistema peculiar vasco se encuentra en esta encrucijada tras la Primera Guerra Carlista, y de nuevo en la Segunda, y de nuevo en la de Cuba, y de nuevo en la de Marruecos, y de nuevo en la Guerra Civil y de nuevo en la Transición.

Esto qué tiene que ver con el Concierto, pues mucho aunque no lo parezca. El fuerte desarrollo económico de Bizkaia y, en menor magnitud, de Gipuzkoa produjo la sensación de que el País Vasco pagaba poco por el cupo. La situación, en definitiva, de posguerra y de país arrasado dejó paso a otra en que se tenía, sobre todo a Bizkaia, como un emporio de riqueza, con sus minas y fábricas, por lo que el esfuerzo del cupo se veía de forma evidente insuficiente. Pero más allá de la sensación, el cupo nunca representó más del 1,20% de los

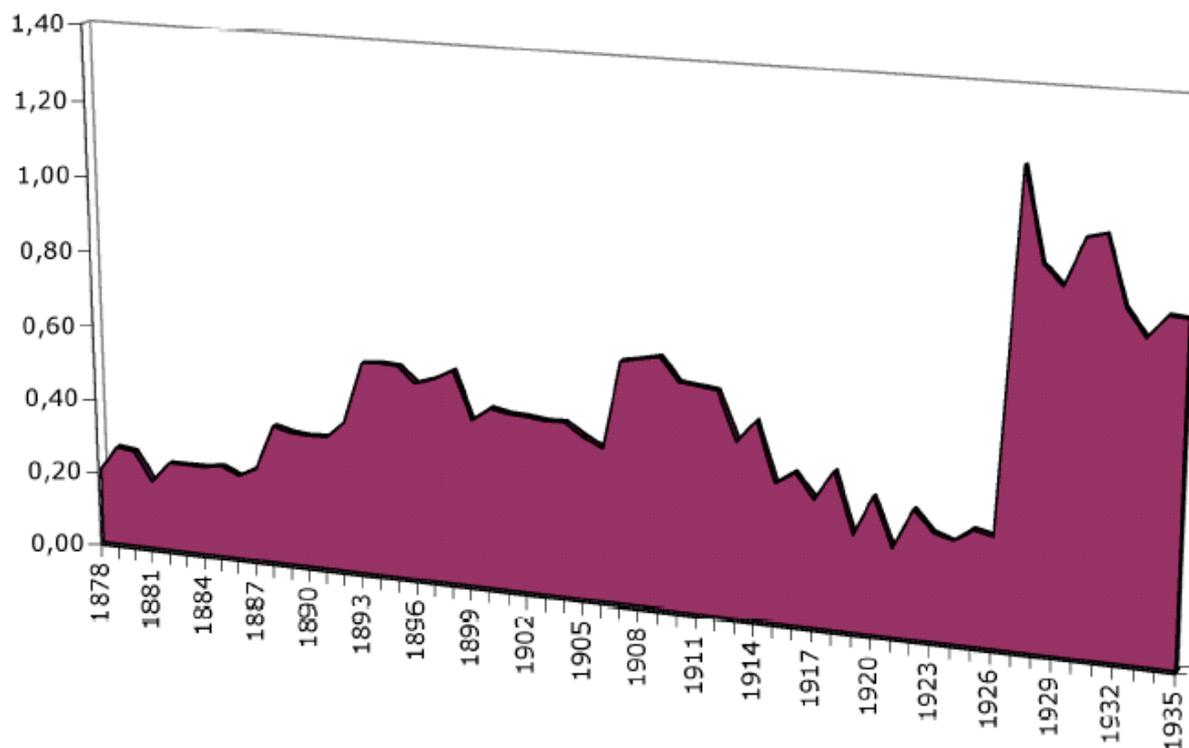
1.G. Arsenio de IZAGA Y OJEMBARRENA, “Los Conciertos Económicos vascongados,” Estudios de Deusto, nº. III-VI (1910). p. 345.

2.“Traidores”. Bizkaitarra. 29 de enero de 1894.

gastos del Estado, pero desde luego reportó mucho menos en los ingresos, como mostramos en el Gráfico 3. Es decir, incluso en los momentos de mayor aportación, 1927 por el incremento que tuvo ese año el cupo, éste no fue más allá del 1,20%, manteniendo una tónica general entre el 0,20 y el 0,40% del ingreso total del Estado. En definitiva, era una aportación marginal.

El problema del Concierto, y del cupo, era que el Estado era crecientemente gastador. Si inicialmente el horizonte de gasto del Estado en España era modesto, desde comienzos del siglo XX, y sobre todo desde la Primera Guerra Mundial, esta tendencia se reforzó¹, fundamentalmente por la fuerte elevación de precios que el conflicto bélico significó. Pero también, como indicamos, por el fuerte desarrollo de la inversión pública, creciente hasta la Guerra Civil, aunque con evidentes altibajos.

Gráfico 3. Participación del cupo concertado en los ingresos totales del Estado. 1878-1935. (%)



Pero la tendencia hacia la elevación de los ingresos no sólo era del Estado, también a las Diputaciones le ocurría algo similar. Eran instituciones con amplias competencias e invirtieron crecientes recursos en el sostenimiento de los servicios públicos provinciales: escuelas y centros de enseñanza, obras públicas, atención médica, policía provincial... Y más si lo comparamos con las Diputaciones de régimen común, como vemos en el Gráfico 4.

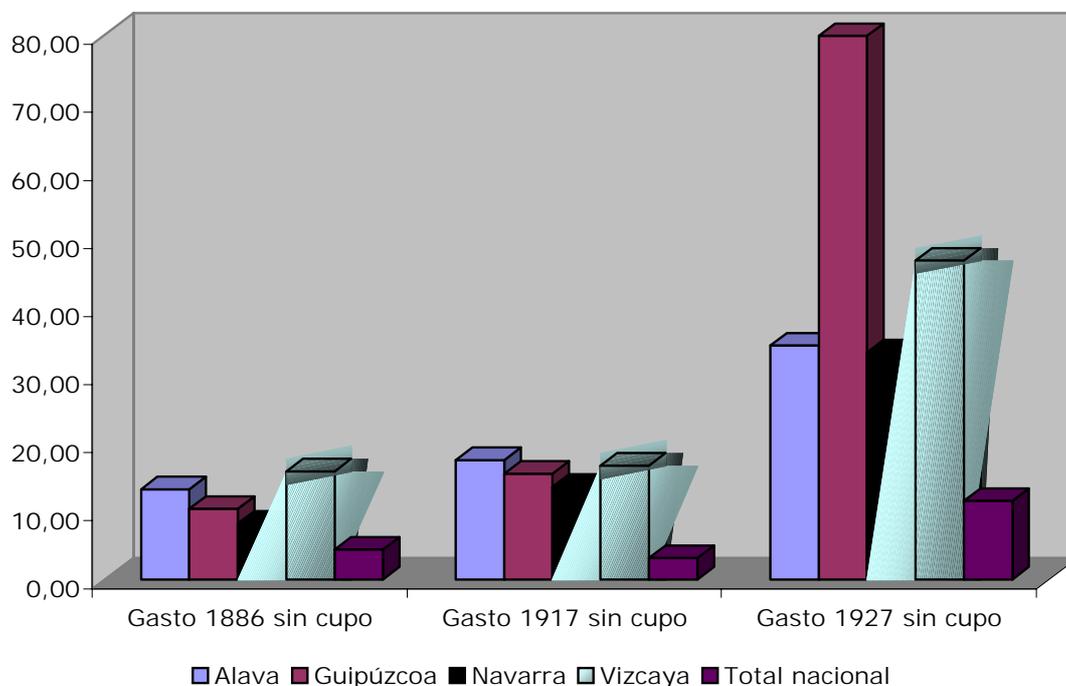
El efecto cruzado de ambas tendencias, del crecimiento de gastos del Estado y de las Diputaciones, hizo que el Concierto Económico mutara en su objeto. De ser el instrumento limitador de la actividad del Estado en el país, sobre todo -aunque no sólo- en lo fiscal, en beneficio de unas Diputaciones provinciales que así “protegían” a los contribuyentes vascongados pasó a ser el medio por el cual éstas fueron desarrollando su labor recaudadora. Así encontramos que desde 1927 se estableció una dura pugna por las bases impositivas entre las administraciones central y provincial, cuyo foro de combate privilegiado fueron sin duda los Juraos Mixtos de Utilidades². Como escribió uno de los contendientes:

1. Aquí inciden diversos factores. Por una parte la creciente inversión pública en servicios (educación, obras públicas, etc.) pero también el problema de aportar una cantidad constante (cupo) a unas arcas de gasto creciente en medio de un proceso, como el experimentado desde 1914 de fuerte elevación de precios. En pesetas constantes, desde 1914, el cupo experimentó una evidente tendencia a la baja.

2. Vid. Eduardo J. ALONSO OLEA, “Los conflictos fiscales entre las Diputaciones vascongadas y el Ministerio de Hacienda. (1876-1937),” Forum Fiscal de Bizkaia, nº. Marzo-1997 (1997).

Lo cierto es que en el Reglamento del Concierto, aprobado por R.D. de 24 de diciembre de 1926, con una muy desfavorable aplicación para nosotros del principio de la territorialidad para la Contribución de Utilidades en relación con la que se convino tan sólo unos meses más tarde en el Convenio Económico con Navarra, se abrió una brecha en el sistema -reglamentación de los Jurados Mixtos de utilidades y, sobre todo, redacción de los artículos 21 y ss- que a los que luego tuvimos que formar parte de dichos jurados frente a los técnicos de la Hacienda del Estado, gente muy preparada y respaldada, nos trajo por la calle de la amargura durante la decena de años en los que aquella brecha inicial se fue convirtiendo en alarmante boquete. Es que el Concierto, desde aquella reglamentación, llevaba plomo en el ala¹.

Gráfico 4. Gasto por habitante de las Diputaciones de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa, Navarra y las de Régimen Común (pts./hab.)



12

O como escribió otro -del lado contrario- de los contendientes:

Las provincias vascas aman en el Concierto, evidentemente, la minoración de carga fiscal que pueda implicar; pero aun más la permanencia prolongada de los cupos; y más aún, todavía, la libertad de movimiento que les concede para desenvolver su vida en el orden tributario. Un Concierto sin autonomía fiscal sería bien poca cosa; poco más o menos un contrato de arriendo de la recaudación de contribuciones del Estado².

En realidad esos años de conflictos y problemas, fundamentalmente los diez anteriores a la abolición del Concierto, no muestran más que dos administraciones que pretenden recaudar lo más posible. Ya no se trataba de proteger al contribuyente. Se trataba de ingresar para poder gastar. No se trataba ya de formar un “paraíso fiscal”, sino de -mediante una política tributaria propia- mantener servicios, lo cual no evitaba que las tarifas o las bases imposables se calcularan de forma más ventajosa para el contribuyente, pero manteniendo siempre el objetivo de suficiencia (el de equidad -como en el resto del país- era otra cuestión). La justificación a estas diferencias era semejante a la actual: una mejor gestión, un mayor cumplimiento tributario y, en resumen, una mayor eficiencia.

Antes de acabar cabría plantear otra cuestión: el conocimiento o la extensión en la opinión pública de la existencia del Concierto. De entrada hay que indicar que las referencias al Concierto Económico en la literatura del momento fueron muy limitadas³. Sólo pasado un cuarto de siglo de existencia encontramos obras que fueran más allá de una mera descripción de su contenido normativo. La explicación estriba, posiblemente, en la conjunción de dos factores. El primero sería su carácter provisional y, en segundo lugar, el poco atractivo que ofrecía en comparación con los felices y arcádicos tiempos forales. Pero las décadas se sucedieron y era evidente que el Concierto era imprescindible, aunque a unos gustara más y a otros menos.

1. EZCURDIA, Luis (1968): Cuerpos armados forales. Los Miqueletes. San Sebastián: Icharopena. pp. 131-132.
 2. José CALVO SOTELO, Mis servicios al Estado Madrid: Impr. Clásica Española, 1931. p. 90.
 3. Un completo repaso a la historiografía del Concierto, en Eduardo J. ALONSO OLEA, “Para repensar el Concierto Económico: de “migaja” a Derecho Histórico,” Historia Contemporánea, nº. 13 (1996).

Pero además el Concierto se vinculó desde primeros del siglo XX en el contenido foral. Incluso encontramos referencias, en 1906, a la renovación de “fueros”, no del Concierto. Esta identificación alcanza hasta a la propia norma actual, al Estatuto de Gernika que en su artículo 41.1¹ lo hace “foral tradicional” cuando ya hemos visto que no era así. Pues bien, al entenderlo como elemento foral mantenía un elevado poder de atención, en determinados momentos como sobre todo cuando tocaba renovarlo. Así se explica las despedidas en la estación de Abando cuando los comisionados viajaban a Madrid, como sucedió en el otoño de 1906, o los recibimientos una vez renovado, como el de diciembre de 1906, en el que ante un amplio grupo de personas el Presidente de la Diputación Adolfo Gabriel de Urquijo aseguró que se había cubierto una primera etapa - la renovación del Concierto Económico- y que tras las navidades se volvería a tratar el asunto de la recuperación de los Fueros². El cambio de Gobierno con el conservador Antonio Maura, a comienzos de 1907, frustró esta expectativa. Aun así el hecho nos muestra que para los que soportaron el frío en la estación cuando se trataba del Concierto se estaba hablando de los Fueros, algo por sí perfecto e ideal. Más intensa fue la movilización conocida como la Gamazada, en 1894, en Pamplona, que concitó en varias manifestaciones a defensores del Fuero navarro, cuando se había tratado de modificar el cupo. Pero también tuvo secuelas en las Vascongadas, con manifestaciones en San Sebastián que terminaron incluso con muertos³.

¿Por qué no se recibió con gritos, consignas y banda de música a los Diputados Generales en marzo de 2002 cuando volvieron de Madrid con el acuerdo de renovación del Concierto en el bolsillo? Porque el Concierto ahora no es lo único que queda de la autonomía vasca. La seguridad jurídica de todo el sistema es mayor; hay una Constitución que ampara y respeta los Derechos Históricos, hay un Estatuto de Gernika, y el Concierto ha quedado como el instrumento tributario, casi exclusivamente técnico, de las relaciones fijadas por unos y por otros. Es un detalle, importante eso sí, pero no es “el” detalle.

Pero ello no le quita relevancia. Es la principal peculiaridad de la autonomía vasca, contiene elementos cercanos a una estructura confederal, en un Estado que constitucionalmente no se tiene por tal ni mucho menos, y permite a las instituciones vascas mantener un nivel de inversión desconocido en el resto del país. Esto es importante y repercute directamente en el ciudadano de a pie, no sólo porque haga su declaración de la renta en la respectiva Hacienda Foral, sino porque, a cambio, obtiene un nivel de servicios mayor -que sean mejores depende de otros elementos que aquí no vienen al caso- y esto debería saberlo para así tomar conciencia ciudadana. Es evidente que lo que se desconoce no se aprecia, y el Concierto Económico es sin duda apreciable, así que el ciudadano ha de conocerlo. Por eso existe Ad Concordiam.

BIBLIOGRAFIA

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

AGIRREAZKUENAGA, Joseba (Dir.). Diccionario biográfico de los Diputados Generales, burócratas y patricios de Bizkaia. (1800-1876). Bilbao: Bizkaiko Batzar Nagusiak, 1995.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba, ORTIZ DE ORRUÑO, Jose María. “Las Haciendas forales en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878.” *Ekonomiaz*, nº. 9-10 (1988).

AIZPURU, Mikel. “Guipúzcoa y la Gamazada. La actitud de los Republicanos.” *Príncipe de Viana*, nº. 201 (1994).

ALONSO OLEA, Eduardo J. 500 años de Hacienda Foral. 500 Foru Ogasunaren urte. Bilbao: Ad Concordiam, 2001.

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

1. Artículo 41.1- “Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios”.

2. Los comisionados vizcaínos fueron recibidos en la estación de Abando en julio de 1906, tras haber conseguido la resolución positiva del affair del médico de Elanchove. El 31 de octubre fueron despedidos en el mismo sitio en marcha hacia Madrid por los alcaldes de todos los pueblos de Vizcaya (un centenar), y cuando volvieron, con el acuerdo del Concierto obtenido, de nuevo fueron ovacionados y la banda de música de Baracaldo tocó el Gernikako Arbola. Vid. José María YBARRA Y BERGE, Política nacional en Vizcaya Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1948. pp. 264-267.

3. Vid. Mikel AIZPURU, “Guipúzcoa y la Gamazada. La actitud de los Republicanos,” *Príncipe de Viana*, nº. 201 (1994).

- "La política presupuestaria de la Diputación de Vizcaya. 1876-1936." Cuadernos de Sección. Historia y Geografía. Sociedad de Estudios Vascos- Eusko Ikaskuntza, nº. 23 (1995).
- "Los conflictos fiscales entre las Diputaciones vascongadas y el Ministerio de Hacienda. (1876-1937)." Forum Fiscal de Bizkaia, nº. Marzo-1997 (1997).
- "Para repensar el Concierto Económico: de "migaja" a Derecho Histórico." Historia Contemporánea, nº. 13 (1996).
- CALVO SOTELO, José. Mis servicios al Estado. Madrid: Impr. Clásica Española, 1931.
- COMIN COMIN, Francisco. Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995). Barcelona: Crítica, 1996.
- CORCUERA ATIENZA, Javier. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco. 1876-1904. Madrid: Siglo XXI, 1979.
- GABINETE DE PROSPECCION SOCIOLOGICA. "Valoraciones de la población de la C.A.P.V. en torno a la renovación del Concierto Económico." Cuadernos Sociológicos Vascos/Soziologiazko Euskal Koadernoak, nº. 12 (2002).
- GASCUE, Francisco. Libertad y Fueros. Conferencia. San Sebastian: La Voz de Guipúzcoa, 1909.
- IZAGA Y OJEMBARRENA, G. Arsenio de. "Los Conciertos Económicos vascongados." Estudios de Deusto, nº. III-VI (1910).
- LOPEZ ATXURRA, Rafael. La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804). Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia/ Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, 1999.
- MIGOYA, Juan U., MIGOYA, Eliseo. La nueva tributación directa en Vizcaya. 2 vols. Bilbao: Casa de Misericordia, 1910.
- ORTIZ DE ORRUÑO, José María. "Hoja de Hermandad versus Contribución catastral. El arcaísmo del sistema tributario foral alavés en el siglo XIX." En Economía y conflictividad social (siglos XIX y XX). Congreso de Historia de Euskal Herria del II Congreso Mundial Vasco. San Sebastián: Txertoa, 1988.
- "La Hacienda foral alavesa en la crisis del Antiguo Régimen (1800-1876)." Tesis inédita, Universidad del País Vasco, 1987.
- VALLEJO POUSADA, Rafael. Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2001.
- VAZQUEZ DE PRADA, Mercedes. "Del Régimen foral al concertado: la negociación del primer concierto económico (mayo 1877-febrero 1878)." Revista vasca de Administración Pública (1984).
- VICARIO Y PEÑA, Nicolás de. Costumbres administrativas de la autonomía vascongada. Madrid: Imprenta del Colegio del Sagrado Corazón, 1903.
- YBARRA Y BERGE, José María. Política nacional en Vizcaya. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1948.