

## El Concierto Económico

1878-2005

### EDUARDO J. ALONSO OLEA

Bilbao, 1962. Es licenciado en Historia y Geografía en 1988 y Doctor en Historia y Geografía en 1993 por la UPV/EHU. Docente en los Departamentos de Historia de la Educación y en el de Historia Contemporánea de la UPV/EHU. Su tesis doctoral tuvo como tema el origen y desarrollo hasta la Guerra Civil del Concierto Económico vasco. Desde este trabajo ha mantenido una línea de investigación en su entorno, abarcando aspectos tales como las finanzas públicas de las Diputaciones provinciales desde 1878 hasta la actualidad. Además ha participado en diversos proyectos de divulgación del Concierto en el entorno de Ad Concordiam, así como conferencias, cursos de doctorado, etc.

En las páginas que siguen trataremos de hacer un sintético repaso a la historia del Concierto Económico Vasco; definirlo, analizar los factores que lo hicieron y lo hacen posible y los efectos que ha tenido en la historia del País Vasco.

### 1- DEFINICIONES DEL CONCIERTO ECONÓMICO

Utilizamos el plural, definiciones, porque el Concierto no ha tenido a lo largo de su siglo y cuarto de existencia una sola definición ni ha mantenido una dirección unívoca en su contenido. El término Concierto Económico ha recogido diferentes textos y poco tienen que ver en sus extremos, entre su primera formulación de 1878 y la última de 2002.

El Concierto, ya insistiremos luego en ello, nació sin nombre como una solución provisional hasta el establecimiento del régimen común. En la necesidad de cumplir la Ley de 21 de julio de 1876, el Concierto se definió en su origen como una disposición gubernamental —generalmente no pasaba del rango de Real Decreto— que fijaba una cantidad alzada anual (cupó constante) 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. Su punto de arranque era el ingreso presunto del Estado en las provincias del que se hacían cargo las Diputaciones, no como meras subrogadas sino que desde una nebulosa autorización para la recaudación de tributos indirectos pocos meses posterior, eran las responsables del pago, no del cobro, de la equivalencia de los tributos concertados.

Un siglo y cuarto más tarde, y la brevedad nos obliga a la concisión, el Concierto se define de otra forma: como la figura jurídica que regula las relaciones tributarias y financieras entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca.

Si en 1878 nació sin nombre, en un plazo de dos años comenzó a conocerse como “eso llamado concierto económico administrativo”, y pasadas las décadas es un derecho histórico foral. Curiosa mutación desde luego para una solución provisional que como suele ocurrir, persiste 125 años más tarde.

### 2- POR QUÉ HAY (Y HUBO) CONCIERTO ECONÓMICO

Más que la definición en sí misma nos interesa analizar las causas por las cuales un Estado tan centralista en lo estructural como fue el Estado liberal español admitió, de mejor o pero gana, la presencia de una excepción tan capital en su estructura tributaria. Si un Estado contemporáneo se distingue en algo es por su capacidad de coerción, y además de la meramente armada (policía o ejército) no cabe duda de que la tributaria es la otra base fundamental de su propia existencia. Pues bien, cumplida en la primera parte, como indica la Ley de 21 de julio de 1876, quedaba que las provincias entrasen en “el concierto económico de la Nación”. Y así fue. Pero, paradójicamente, las Diputaciones provinciales de real orden puestas ahí por el Gobierno en sustitución de las forales eliminadas vía real decreto (la de Bizkaia en mayo y las de Álava y Gipuzkoa en noviembre y diciembre de 1877) continuaron de hecho manteniendo las

mismas estructuras tributarias y administrativas que las extintas forales. En una palabra, salvo por la quinta (y esta se hizo en 1877 redimiendo a costa de las arcas provinciales y municipales a todo el reemplazo) los ciudadanos del país no notaron en su bolsillo salvo en pequeños detalles la llegada de un nuevo régimen. Las Diputaciones actuaron como colchones amortiguadores entre el contribuyente vasco y la hacienda estatal, "protegiéndolo" de su rapacidad.

Pero esto ¿por qué fue posible? Las razones fueron varias y complejas y actuaron en su propio contexto.

En principio hay que valorar el propio contenido del Decreto de 28 de febrero de 1878, que no dejaba de ser un reconocimiento del Gobierno de que no era posible, de la noche a la mañana y de forma automática, poner en recaudación los tributos concertados (la columna vertebral de la hacienda estatal salvo las aduanas); se correspondía con una medida provisional hasta que el Estado tuviera datos para llevarlo a cabo, si inicialmente se intentó elaborar los padrones industriales o las listas de propietarios, las Diputaciones se limitaron a continuar recaudando los tributos forales (llamémoslos así), por lo que la falta de datos continuó. Es más, las Diputaciones no tuvieron ninguna intención seria de variar el régimen tributario, salvo algunos retoques, precisamente porque se quería mantener la distinción entre el sistema común y el foral, que de hecho continuó.

Si a este factor sumamos otros como la actuación del lobby vasco en Madrid, la puntualidad del pago del cupo, y la ausencia de problemas con los carlistas (no hay que olvidar que en 1876 acabó la última guerra carlista, que nosotros sabemos que fue la

última pero los contemporáneos no) tenemos como resultado la continuidad del sistema provisional. Un lector avisado podría pensar; bueno, si las Diputaciones no elaboraron estadísticas o catastros, el Estado podría haberlo hecho. Y a primera vista hubiera resultado lo más obvio, pero hay dos factores que explican complementariamente que esto no fuera así. El primero es el complejo montante de lo que se puede llamar la deuda foral y por otra parte estamos hablando de un Estado en la letra liberal, todopoderoso si se quiere, pero con los pies de barro, puesto que su sangre, los tributos, no fluían con suficiencia y regularidad al corazón.

Respecto a la deuda foral hay que partir de la base de que si las Diputaciones provinciales



de Real Orden perdían los recursos que habían tenido las extintas forales no habría forma de abonar los derechos de la deuda emitida por éstas, lo que hubiera supuesto, en justa lógica, que los capitales adeudados a terceros —tenedores de deuda foral o títulos de carreteras por ejemplo— o bien no cobraban o bien serían resarcidos por el Ministerio de Hacienda, y las Diputaciones fueron bien conscientes de ello solicitando el pago de su deuda con el Estado, esencialmente procedente de las sucesivas guerras civiles. Ante esta situación, y ante la ignorancia de las posibilidades reales de recaudación, la vía tomada fue la más cómoda para todos los implicados. Continuar con el régimen económico cumpliendo la formalidad de que las provincias entraran en el "concierto económico" general de la Nación.

Ventajas para el Estado (el fuerte proceso industrializador vizcaíno estaba en ciernes y los efectos de la guerra habían sido graves) que conseguiría recaudar unas cantidades fijas sin gastos de administración. La posible pérdida de recaudación se compensaba por la ausencia de obligaciones, que serían responsabilidad de las Diputaciones, y de los gastos que se habían abonado desde sus cajas (Miñones y Miqueletes, institutos provinciales, carreteras, etc.). Además, no se corría un elevado riesgo de agravar al país dando pie a una nueva revuelta carlista. Las Diputaciones de Real Orden, formadas por muchos de los antiguos diputados forales, conseguían mantener alejado del país al fisco del Estado, continuaban controlando los recursos locales, los ayuntamientos, en beneficio de los notables que ocupaban los puestos en las Diputaciones, a cambio de admitir el especial estado de cosas que prefiguraba lo que luego se conocerá como Concierto Económico y de pagar una cantidad al Estado, con lo que se justificaba su especial situación, alejando el fantasma del privilegio foral —ahora sí se pagaban impuestos— y, el mayor sacrificio, admitir la quinta que en general y en lógica del momento, en que era general en Europa el sistema de quinta obligatoria, se veía imposible de continuar. Ventajas para todos y desventajas para nadie.

El resultado, por lo tanto, de esta negociación para acordar un primer cupo se materializó en un acuerdo por ocho años (la exención a los liberales se había fijado en 10 años en 1876, de los que habían pasado dos) momento en que se preveía que hubiera a disposición de la Hacienda central datos suficientes como para poder efectuar la recaudación como en régimen común.

**Cuadro 1. Contribuciones e impuestos concertados. (1878-1926)**

	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 el impuesto de 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 (cupo industrial)			
			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 lasde las Compañías mineras	Idem
					Alumbrado	Idem	Idem	Idem
							3% sobre el mineral (nuevos impuestos)	Idem

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

Sin embargo, el sistema fue renovado en 1886 y continúa, bajo diferentes formulaciones, vigente hoy en día.

Las condiciones para la renovación de 1886 fueron de nuevo de orden práctico. No se había realizado ninguna operación estadística, las Diputaciones habían pagado puntualmente el cupo, el peligro insurreccional se veía lejano y no había generado mayores problemas.

Así que desde 1886 fue renovado en diferentes momentos el acuerdo, integrando nuevos tributos, en general los más importantes de la panoplia tributaria del Estado, con cupos lógicamente crecientes, pero siempre en una cuantía contenida e intermedia ente los pretendidos por el Ministerio y los

queridos por las Diputaciones. A veces el problema no fue tanto la subida del cupo en sí mismo sino el incremento de los tributos concertados o garantías de un mayor plazo de vigencia del cupo acordado e incluso declaraciones de autonomía económica y/o administrativas que el Concierto traía aparejada.

Como vemos en Cuadro 1, según se sucedieron los acuerdos los tributos concertados fueron en aumento y en diversificación, al tiempo que la Hacienda central también aumentaba y diversificaba sus tributos.

En efecto, hasta la República, la mayoría de las novedades fiscales se fueron integrando en el Concierto, de una manera u otra y en mayor o menor magnitud. La principal de ellas del periodo de la

Restauración fue sin duda alguna recaudación de la contribución de Utilidades sobre la Riqueza Mobiliaria que no se encabezó al completo dejando algunas tarifas y epígrafes fuera del acuerdo, aunque en su desarrollo posterior a 1900 hubo algunos cambios como el de las navieras en 1913 o el de las sociedades mineras en 1921, en combinación con el tributo sobre el 3% del valor del mineral en bocamina.

En torno a estas renovaciones, al incremento del número de los tributos concertados y al incremento de la actividad económica del país, esencialmente concentrada en Bizkaia y, en menor medida y algo más tarde, en Gipuzkoa, los cupos concertados también experimentaron un evidente incremento.

**Cuadro 2. Cupos líquidos concertados. (1878-1981) (pts.)**

Año	Bizkaia	Gipuzkoa	Álava	Total
<u>1878</u>	857.765,49	655.777,02	529.634,76	2.043.177,26
<u>1887</u>	1.286.649,00	983.667,00	529.632,00	2.799.948,00
<u>1894</u>	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
1937			1.609.250,00	
1942			6.300.000,00	
*1952			24.981.023,76	
1967			67.500.000,00	
*1976			2.989.000.000,00	
*1981	21.247.000.000,00	12.618.000.000,00	4.731.000.000,00	38.596.000.000,00

\* Ajustes automáticos periódicos. \_\_\_\_: Renovación del Concierto.

Fuente: elaboración propia sobre R. D. 28 de Febrero de 1878, Art. 14 de la Ley de Presupuestos de 1887-88, R. D. de 12 de Febrero de 1893 y de 1 de Febrero de 1894, R.O. de 9 de agosto de 1898, R. D. de 18 de enero, 1 y 9 de febrero de 1899 y R.D. de 25 de octubre de 1900, R.O. de 28 de octubre de 1904, R.D. 13 de diciembre de 1906, R.D. 23 de octubre de 1913, R.D. de 28 de julio de 1920, R.D. de 24 de diciembre de 1926, D. 9 de mayo de 1942, D. 29 de febrero de 1952, D. de 27 de noviembre de 1967, R.D. 26 de noviembre de 1976, Ley 12/1981, de 13 de mayo.

Saltemos unos años, hasta 1937, en que como es bien sabido el régimen concertado fue derogado únicamente con Bizkaia y Gipuzkoa. Los motivos de la derogación fue explícita en el decreto de abolición: por pagar con la traición el privilegio que suponía el Concierto. Así que Álava continuó con su Concierto (y Navarra con su Convenio), como luego veremos.

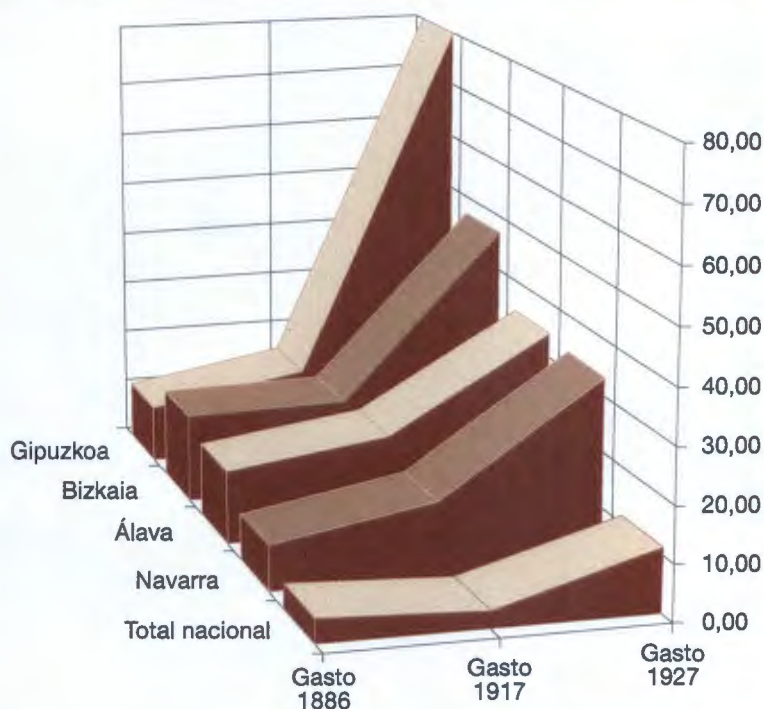
Antes de pasar al concierto alavés hay que destacar aunque sea de forma sumaria los efectos que el Concierto tuvo en las arcas públicas y en el desarrollo de las Diputaciones provinciales.

Para empezar es obvio indicar que la estructura presupuestaria de las Diputaciones del País Vasco era formalmente igual que las de régimen común (distribución de ingresos y gastos y partidas obligatorias según la normativa del Estado), por lo menos hasta los años de la Primera Guerra Mundial en que en el caso vizcaíno —con la llegada de los nacionalistas al gobierno de la Diputación— se modificó de forma importante para reflejar los efectos evidentes y concretos del Concierto en sus cuentas.

Pero más allá de los epígrafes lo que destaca es la capacidad de autogestión económica tanto en el ingreso como en el gasto. Las Diputaciones no actuaron como meras subrogadas del Ministerio de Hacienda sino que mantuvieron la estructura fiscal y de gasto que las respectivas élites provinciales determinaron, obviamente, en su beneficio.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, los gastos por habitante en las provincias de régimen especial eran significativamente más elevados que los de las corporaciones provinciales de régimen común. Incluso entre 1886 y 1917 las Corporaciones de régimen común gastaron me-

**Gráfico 1.**  
Gasto por habitante de las Diputaciones de régimen especial y las de régimen común. 1886, 1917 y 1927. (pts./hab).



nos en término per cápita. Sólo se modificó la tendencia en algo desde el Estatuto Provincial de la Dictadura de Primo de Rivera, que permitió aumentar la capacidad de ingreso de las corporaciones provinciales de régimen común. Sin embargo, este leve aumento no tuvo comparación con los gastos presupuestados por las cuatro Diputaciones de régimen especial (por supuesto sin incluir el cupo concertado) que sobre todo en el caso guipuzcoano y vizcaíno fueron capaces de mantener un elevado gasto per cápita incluso en momentos como aquellos en que la población provincial, por la industrialización, estaba aumentando de forma patente.

Pero volvamos a Álava, que en 1937 continuó con su Concierto y cuya Diputación fue desde 1938 de nuevo Foral (aunque no se recuperaron las Juntas Generales y demás instituciones forales).

El Concierto alavés continuó pero no sin cambios. Si por una parte su estructura presupuestaria permaneció invariable en los primeros años del franquismo, hubo de adaptarse a la contrarreforma fiscal introducida por el nuevo régimen. Así por Decreto de 9 de mayo de 1942 se dictó una modificación del Concierto por la que se incorporaron una serie de nuevos impuestos, como la Contribución de usos y consumos y la Contribución sobre beneficios extraordinarios, además de otros dos tributos introducidos en la República y que en su momento no se habían podido incluir entre los concertados por la negativa de sucesivos Gobiernos republicanos, como fueron el Impuesto sobre consumos de lujo y la Contribución sobre la Renta. Estas nuevas incorporaciones al acuerdo supusieron un aumento del cupo en 700.000 pts. además de otros

cambios como la aparición de una cláusula inédita hasta el momento de control de la Hacienda central sobre la Foral que consistió esencialmente en la remisión de documentación y capacidad por ello de inspección de aquella sobre ésta.

En 1952 se aprobó, por decreto de 29 de febrero de ese año, la renovación del Concierto (como se había acordado en 1925), de nuevo por un plazo de 25 años. Los cambios sufridos por el Concierto alavés desde aquí van a suponer un evidente antecedente de lo que será el acuerdo de 1980, por lo menos en algunos aspectos. El cupo se continuaba suponiendo como una parte de los ingresos del Estado —los que presuntamente recaudaría menos los gastos que habrían de gravitar sobre los fondos de la Hacienda central que abonaba la hacienda foral alavesa— por lo que se explica que ante el evidente aumento de ingresos del Estado se quisiera establecer una forma de ajuste que los reflejara. La solución fue incluir un ajuste quinquenal en función de los ingresos presupuestados por el Estado. Si sobre un año base el aumento del ingreso del estado era de X, el aumento del cupo se haría en la misma proporción.

Este ajuste quinquenal pasó a ser anual de forma definitiva en la última renovación antes de la llegada de la autonomía, como fue la renovación de 1976. En efecto, por R. D. de 26 de noviembre de 1976, se volvió a renovar el Concierto alavés, en el que volvemos a encontrar elementos prefiguradores de lo que será el acuerdo de 1980.

Se estableció un amplio régimen de facultades sobre el sistema tributario, sin rebasar el Decreto y los pactos internacionales, así como la separación entre

la parte tributaria (los tributos concertados) y la parte financiera (los cupos). De nuevo se fijó un plazo de 25 años de vigencia y una revisión especial cada cinco años, aunque se introdujo (lo que se venía haciendo desde 1967) una revisión anual del cupo en función de la evolución del presupuesto de ingresos del Estado. Esta revisión anual no debe extrañar, puesto que no hay que olvidar que esta negociación se llevó a cabo en medio de un intenso proceso de inflación, por lo que no cabía el fijar un cupo invariable durante un periodo de años aunque fuera corto porque la depreciación de la moneda lo dejaría en términos reales obsoleto en escaso tiempo.

Sin poder entrar en detalles, por causa del espacio limitado que tenemos, digamos que la principal característica de la hacienda foral alavesa durante el periodo franquista es una evidente suficiencia, una superabundancia de recursos, causada por el diseño del cupo. Al depender de los ingresos presumibles del Estado se producía un efecto de ocultación de las posibilidades de estos ingresos, lo que se mostraba en unos presupuestos que sistemáticamente calculaban a la baja los ingresos para así justificar las limitaciones de la pretensión de la Hacienda central de aumentar el cupo de forma patente.

Al comparar las cuentas y los presupuestos de la Diputación, obtenemos la imagen de una institución con unas fuertes desviaciones al alza en sus ingresos —y en menor medida en sus gastos—, lo que implica una suficiencia presupuestaria a veces apabullante. Los excesos de ingresos incrementaban las existencias en caja puesto que era

realmente dinero contante y sonante que “sobraba”. Cabe preguntarse por el motivo de este exceso de recaudación tan importante, y la clave, probablemente, radique en que la estructura del Concierto Económico y del cupo —que gravitaba sobre el ingreso presumible para la Hacienda central— provocaba que la Diputación —en previsión de negociaciones sobre el cupo— redujera sus presupuestos de ingresos —y de gastos— para mantener una imagen de institución “pobre” y de una provincia, en definitiva, igualmente “pobre”, con lo que así se podrían reducir los ímpetus del Ministerio de Hacienda a la hora de elevar el cupo concertado. El efecto es que los presupuestos se convierten en un artificio formal y nos obliga a acudir a sus liquidaciones para poder dar las claves de su funcionamiento.

Las diferencias, siendo a veces importantes en su mero volumen, alcanzan en algunos ejercicios casi el doble de lo presupuestado. Frente a la crónica insuficiencia de recursos de las Diputaciones de régimen común, nos encontramos con que Álava mantuvo una sobreabundancia de ingresos, lo que permitió alcanzar un nivel de gastos muy importante.

Los efectos de esta sobreabundancia de recursos se aprecia claramente en las obras de infraestructura que llevó a cabo la Corporación foral: desdoblamiento de la N-1, o el Aeropuerto de Foronda por poner sólo dos casos llamativos.

En 1978, como es bien sabido, el régimen político cambió radicalmente en España gracias a la constitución aprobada en ese año. Desde esta nueva Constitución, en que se va a introducir y generalizar en España el régimen autonómico, el Concierto

Económico va a experimentar un evidente cambio.

Para empezar se va a entender de nuevo a Bizkaia y Gipuzkoa. Es evidente que una de las demandas en el País Vasco era, además de la autonomía, la recuperación de una institución que se entendía arrebatada por el dictador Franco como castigo a la traición. Si a ello unimos que en el propio texto constitucional, en su Disposición Adicional 1ª, se decía que "La Constitución respeta y ampara los derechos históricos de los territorios forales" y que en el posterior desarrollo estatutario, en el caso vasco, ya se incluyó un artículo, el 41, que indicaba que "Las relaciones de orden tributario vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios", no es de extrañar que el proceso de recuperación del Concierto fuera, aunque dificultoso, necesario. Tampoco hay que olvidar que el reducto alavés suponía un residuo de la foralidad tras la Ley de 21 de julio de 1876 y que tampoco cabía una Comunidad Autónoma con dos provincias de régimen común y otra concertada, o se extendía a todas, como así fue, o se eliminaba el Concierto de Álava, lo que en el momento no tenía ningún sentido.

El acuerdo tuvo lugar, en los últimos días de diciembre de 1980, tras un prolijo proceso de negociación entre Gobierno Vasco y Diputaciones, por una parte, y el Estado por la otra, que finalmente se aprobó por una Ley de artículo único —así se rechazaba o se aprobaba en su totalidad—, la conocida Ley 12/1981 de 13 de mayo.

Esta nueva redacción del Concierto recogía elementos que ya vimos en el Concierto alavés como la separación entre parte tributaria y parte financiera, pero sin duda en donde estriba

su mayor originalidad fue en el cambio copernicano que tuvo el concepto de cupo; ya prefigurado en el Estatuto de Autonomía de 1979, puesto que ahora no se hacía proporcional a los ingresos del Estado, como lo había sido durante más de cien años, sino, como definía el artículo 47 del anexo (la Ley de Concierto sólo tiene un artículo):

La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un *cupo global*, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como *contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma Vasca*.

Es decir, que el cupo sería el pago por los gastos del Estado en el País Vasco o en beneficio de los ciudadanos vascos (Cámaras legislativas, Casa Real, Ejército, Servicio diplomático) además de

sería la diferencia entre los ingresos no concertados y las competencias no asumidas en la parte correspondiente al País Vasco. En 1980 se estipuló que esta parte era del 6,24%, esencialmente basada en la participación del País Vasco en la renta estatal, índice de imputación que continúa vigente por lo menos hasta la revisión quinquenal del cupo en que se podrá variar, aunque no se ha cambiado desde 1981.

Una de las características más obvias del diseño actual del cupo es lo que se conoce como *riesgo unilateral*, puesto que si nos fijamos bien en la Figura nº 1, los cálculos del cupo dependen de los ingresos y gastos del Estado, sin tener en cuenta si las recaudaciones del País Vasco son mayores o menores; si el Estado decide gastar más en, por ejemplo, el ejército —competencia que

Figura 1. Desarrollo gráfico del cupo concertado



participar en el fondo de solidaridad de las Comunidades Autónomas. Esto no quiere decir que todos los tributos se recauden en el País Vasco con normativa propia, sino que como hay tributos estatales (pocos) que se siguen recaudando por la Hacienda central y hay que calcularlos para así deducir el cupo.

De esta forma, visto gráficamente, el cupo concertado

en exclusiva le compete a él— el cupo, a igualdad de las otras constantes, se elevará sin importar si las Diputaciones recaudan más o menos.

Vista la definición actual del cupo, corresponde incidir en su cuantía, que a lo largo de los últimos 25 años ha recogido la evolución del gasto del Estado pero también de la ampliación de competencias del País Vasco

(tanto del Gobierno Vasco como de las Diputaciones Forales) y la evolución de la concertación de tributos que desde 1997 prácticamente recoge todos los tributos del Estado (dejando al margen la Renta de Aduanas que es un impuesto comunitario).

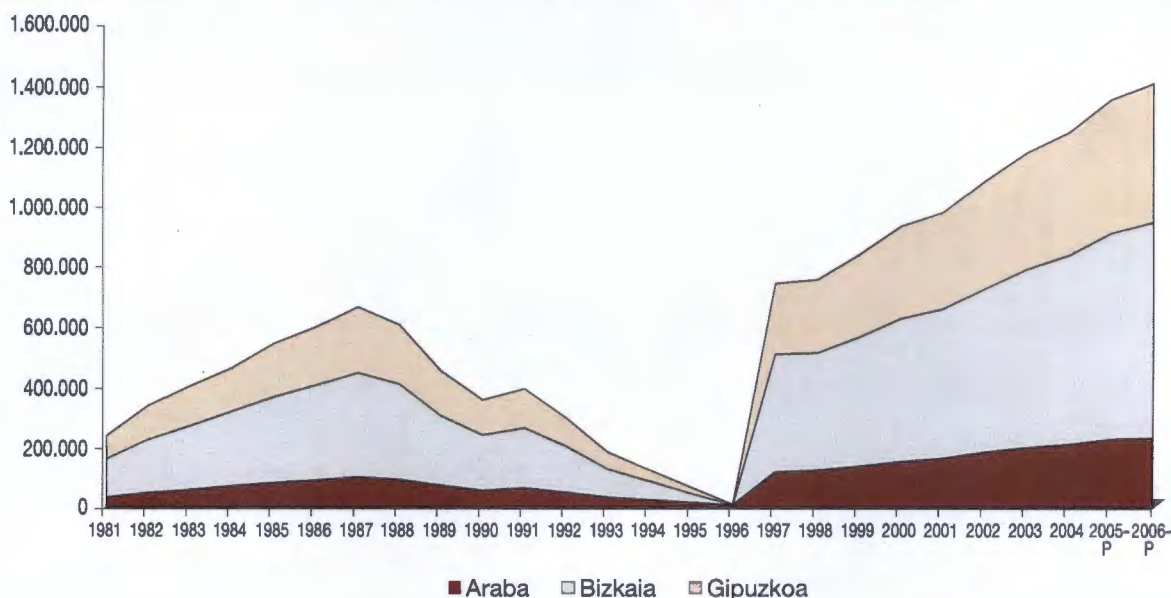
que ha tenido el Concierto Económico.

Lo más obvio, como hemos señalado en el periodo anterior a la Guerra Civil, fue la mayor disponibilidad de recursos desde las Diputaciones para sus gastos que alcanzaban los más variados

atendían a grupos de población no cubiertas por las escuelas nacionales.

En otros casos se ejercían competencias más explícitas, como las de orden público, subordinadas en caso de disturbios a las órdenes del Gobierno Civil

**Gráfico 2.**  
**Cupos concertados. 1981-2006 (miles de Euros)**



El aumento de competencias hace descender el cupo, como ocurrió desde 1987, cuando llegó el momento en que el cupo arrojaba una cuantía simbólica, al integrarse en el conjunto de tributos concertados los especiales (alcoholes, hidrocarburos, etc.) el cupo aumentó de forma significativa al reducirse sobremanera los ingresos no concertados. Desde esta fecha la elevación de los gastos del Estado, y la congelación de competencias asumidas, explica su constante incremento.

### 3- EFECTOS QUE HA TENIDO EL CONCIERTO ECONÓMICO

Para terminar incidiremos en mayor medida en los efectos

sectores (carreteras, educación, subvenciones a sanidad, policías provinciales y un largo etcétera) al tiempo que el Estado mantenía una inversión puramente testimonial en el país.

Esta capacidad inversora de las Diputaciones era causada por el Concierto pero al mismo tiempo consecuencia del mantenimiento del régimen, en la medida en que el Estado se ahorraba unas cantidades importantes de entrada en la falta de personal propio. Incluso en ámbitos en donde no estuvo clara la competencia provincial, como en el caso de las docentes, las Diputaciones emprendieron políticas educativas propias como las escuelas de barriada vizcaínas o las escuela rurales guipuzcoanas, que

o, llegado el caso, la autoridad militar, a través de las policías provinciales con diversidad de funciones. Mientras que los Miñones de Álava fueron escasos en número y dedicados esencialmente a la labor de correos y guardas de los edificios provinciales, los Miñones vizcaínos, sobre todo desde la huelga general de 1890, se dedicaron a labores de orden público, custodia de edificios e instalaciones de la Diputación, y de forma más marginal a labores de persecución del contrabando. El caso de los Miqueletes guipuzcoanos, con mayor dotación personal, además de la custodia de instalaciones provinciales o de protección en las visitas reales, fue una policía administrativa de forma



más nítida, ocupándose desde la persecución del contrabando hasta la policía de carreteras o los servicios de vereda.

En definitiva, hasta la Guerra Civil las Corporaciones provinciales vascas tuvieron una capacidad de gasto lejana en cantidad y calidad a las de régimen común, que actuaban mucho más vinculadas a los designios del Ministerio de la Gobernación, de su agente el Gobernador, y con unos ingresos que casi se reducían a unos raquícos repartimientos provinciales poco y mal pagados por los pueblos.

Tras la Guerra Civil, ya limitada a la situación alavesa, ya hemos comentado como su clara suficiencia presupuestaria hizo que incluso tuviera problemas para tratar de esconder su capacidad de gasto por el temor a dar pie a un aumento de la demanda del cupo del Estado. Sin ser la causa o desde luego no la principal causa, no se puede desligar el desarrollo de la provincia durante los años 50 y 60 del siglo XX de la política de promoción de la Diputación foral con evidentes esfuerzos en materia de comunicaciones (carreteras, aeropuerto) o en dotaciones de infraestructura para el desarrollo (polígonos industriales).

Los efectos del Concierto desde 1980, además de una evidente capacidad de gasto autónomo por parte de las Diputaciones forales —cuyo principal partida no es el cupo sino sus aportaciones al Gobierno Vasco que esencialmente actúa sobre este ingreso— se pueden traducir en una mayor dotación de servicios públicos. El propio concepto de cupo, del riesgo unilateral arriba comentado, obliga a las Diputaciones Forales a esforzarse en la recaudación para poder sostener todo el sistema (sus servicios y los que soporta del Gobierno Vasco y Ayuntamientos). Por supuesto que el sistema

se podría perfeccionar, pero operaciones de gasto públicas como el Metro de Bilbao o el Museo Guggenheim, serían difícilmente asumibles desde una organización de régimen común.

Terminaremos estas breves páginas haciendo una referencia somera a los problemas del Concierto Económico. Cabe indicar que hasta la Guerra Civil, o mejor hasta la Dictadura de Primo de Rivera, los tuvo en escasa magnitud; salvo quizás el problema de 1904 con el desencabezamiento unilateral de los alcoholes —que en términos de magnitud alcanzaba escasa cuantía— para luego incrementarse sobre todo desde la aprobación del Reglamento de 1926 en que estableció unos puntos de conexión (utilizando una terminología actual) que hicieron muy complicada la recaudación, sobre todo de la Contribución de Utilidades, durante los diez años siguientes. Durante la República el asunto de la convivencia, integración o no, del Concierto Económico en el Estatuto (o en sus diversas redacciones) fue un problema más bien político, pero el juego de fuerzas políticas entre el País Vasco y Madrid impidió el encabezamiento de las principales novedades tributarias de la República, como fue el impuesto de lujo o el de la Renta.

Una vez acabada la Guerra Civil, con Álava, tuvo escasos problemas debido a la pequeñez de la economía alavesa en el contexto nacional. Con la Transición se aprecia un cambio de perspectiva del Concierto en el contexto nacional. Si desde su origen, salvando la opinión de ciertos hacendistas que lo consideraron un privilegio incompatible con la igualdad de los españoles, en general se tuvo al Concierto como un residuo histórico que permitía tener una administración más eficaz pero que no perjudicaba al resto de la nación, desde la llegada de la

Democracia en muchos foros se ha consolidado aquella imagen de privilegio insolidario por el cual los vascos no pagan impuestos; imagen que no ha tenido posiblemente la respuesta que tuvo en el pasado por vía eficiencia.

En este contexto es fácil explicar que el Concierto haya sido objeto de ataques desde comunidades limítrofes (en algunos casos de forma paralela a lo ocurrido en la crisis foral de 1876-1878), cuando paradójicamente cuenta con un apoyo normativo mucho más sólido que hace cien años.

En todo caso el Concierto ha manifestado sus claras ventajas para el país, lo que no debe de llevar a engaño, ha sido siempre un sistema dinámico que se ha adaptado a las cambiantes circunstancias tanto del País Vasco como del contexto general, y así será posible que se adapte al nuevo reto europeo e incluso, quién sabe, si ser un modelo de financiación en una construcción europea cada vez más compleja.

#### BIBLIOGRAFÍA

ALONSO ARCE, Iñaki, "Una crónica del Concierto Económico (1981-2005): defensa de la autonomía normativa de los territorios históricos".- En: *Zergak. Gaceta Tributaria del País Vasco*.- nº 2005/2 (2005).- p. 81-119.

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

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, Enrique. *Crisis y renovación del Concierto Económico*.- Bilbao: Ad Concordiam. Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico, 2005.

PEREZ ARRAIZ, Javier. *El Concierto Económico. Evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*.- Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

ZUBIRI, Ignacio. "El Concierto Económico en el conjunto del sistema fiscal español y europeo".- En: *Derechos históricos y constitucionalismo útil*.- Bilbao: Fundación BBV, 2000.

ZUBIRI, Ignacio. *El sistema de Concierto Económico en la Unión Europea*.- Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos, 2000.

ZURITA SAENZ DE NAVARRETE, M., *Cien años de Concierto Económico*.- Victoria: Diputación de Álava, 1977.