

NOTAS

EL CONCIERTO ECONÓMICO VASCO, ¿PACTO ENTRE IGUALES O CONCESIÓN?

Por PEDRO FERNÁNDEZ BARBADILLO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. DE EQUIPARACIÓN A PRIVILEGIO.—III. UNA VÍA PARA ESCAPAR DE LA SOLIDARIDAD.—IV. PREMIOS Y CASTIGOS DEL FRANQUISMO.—V. DE LOS CONCIERTOS PROVINCIALES AL CONCIERTO AUTONÓMICO.—VI. LA ÚLTIMA RENOVACIÓN.—VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El nuevo Gobierno autonómico catalán formado en diciembre de 2003 por PSC-PSOE, Esquerra Republicana (ERC) e Iniciativa per Catalunya (ICV) tiene entre sus compromisos la reforma del sistema fiscal con los objetivos de aumentar la capacidad de gestión de los impuestos transferidos y reducir las aportaciones de los ciudadanos y las empresas catalanes a la Hacienda nacional. Desde hace años, el ideal de partidos como ERC y Convergència i Unió es la consecución del mismo régimen de las Diputaciones Forales vascas: el Concierto económico. Como además en 2002 se efectuó la última renovación del Concierto entre los Gobiernos autonómico vasco y del Reino de España, con la peculiaridad de haberlo convertido en permanente, creemos que estamos ante una ocasión espléndida para estudiar los orígenes de este mecanismo fiscal y su adecuación a los principios constitucionales y legales que rigen los impuestos.

II. DE EQUIPARACIÓN A PRIVILEGIO

El elemento más característico del régimen económico de las cuatro provincias vasconavarras en el Antiguo Régimen eran sus aduanas interiores o *puertos secos*. En Vizcaya estaban en Orduña y Valmaseda y en Álava, en Vitoria. Gracias a ellas, las provincias eran una especie de paraíso fiscal. Se penalizaba la compra de mercancías del resto de España, mientras que las venidas en barco eran más baratas; además permitía a mucha gente ganarse la vida como contrabandista. La importación de víveres como el trigo, traído de los países bálticos, era más barata, aunque eso no suponía que los vascos estuviesen hartos de panes. Las normas obligaban a agotar primero el trigo local antes de recurrir al extranjero y en ocasiones los aristócratas preferían exportarlo, forzar la escasez y reimportarlo para venderlo más caro. Otro tanto ocurría con el chacolí; los nobles acaparaban el monopolio de este licor y aprobaron ordenanzas que mandaban a las tabernas de Bilbao agotarlo antes de servir otro tipo de vino.

La misma oligarquía que dominaba la economía y los pueblos levantó barreras a la participación de nuevas clases. «*En el San Sebastián de 1767, que tenía 10.855 habitantes, había, según Otazu, unos 200 electores y 80 elegibles "matriculados", de modo que la gestión municipal estaba en manos del 1,88 por 100 de los donostiarros, mientras que el desempeño de los cargos públicos se reservaba al 0,73 por 100 de la población*» (1). Y en las Juntas Generales de Vizcaya, las anteiglesias, los pequeños pueblos donde el millarista (2) podía ser el amo, sumaban 72 votos frente a los 21 de las villas y la ciudad de Orduña. El requisito de las propiedades hacía que los representantes de los comerciantes y los burgueses fuesen los mismos aristócratas que se oponían a las reformas. Así, en la Junta de Guernica de 1792 los dos apoderados de Bilbao se negaron a defender la postura de la villa y se alinearon con sus parientes rurales. Como resume el economista vasco Antxon Pérez Calleja, «*mientras poseíamos una soberana libertad para adquirir los bastimentos que necesitábamos y donde los necesitábamos, y las aduanas estaban en el Ebro, fuimos uno de los pueblos más pobres de la península, y nuestra fama como navegantes, soldados o descubridores, tan sólo denotaba terribles dificultades para sobrevivir en el suelo patrio. Sólo emigran los pobres, y los Fueros vascos no fueron otra cosa que el símbolo de una libertad... para morirse de hambre*» (3).

(1) CARLOS MARTÍNEZ GORRIARÁN: *Casa, provincia, rey. Para una historia de la cultura del poder en el País Vasco*, Alberdania, Irún, 1993, pág. 266.

(2) El hidalgo rico con bienes suficientes para participar en la política y acceder a los cargos públicos.

(3) Conferencia titulada *Un digno pasar*, pronunciada el 2-XI-2000 en la Fundación Sa-

A partir de la crisis que comenzó con la guerra contra la Convención francesa en los años 90 del siglo XVIII y concluyó con el Abrazo de Vergara en 1839, este sistema político y económico se derrumbó. Al arrasamiento de la región se unieron otros factores como el deseo de las burguesías de Bilbao y de San Sebastián de participar de las ventajas del liberalismo y la desaparición de dos de los destinos habituales para los segundones: los virreinos americanos y la Corte de los Borbones. El decreto de 29 de octubre de 1841, dictado por el regente Espartero como reacción al pronunciamiento de los generales O'Donnell y Montesdeoca, trasladó a la costa las aduanas en el país vasconavarro, pero no tocó otros pilares de la foralidad. Así, pervivían grandes límites a convertir en propiedad individual las minas de hierro; y, por otro lado, las pequeñas villas y los pueblos podían imponerse a las capitales en las Juntas Generales. La ley abolitoria de los fueros de 1876 extendió la legislación civil y mercantil común a las Provincias Vascongadas. Aunque la derogación de las normas tradicionales y arcaicas en unas circunstancias de derrota militar molestó a casi todos los vascos, cada sector la veía de una manera distinta. Para los campesinos, era la irrupción de un mundo amenazador, del que la manifestación más desagradable era el servicio militar obligatorio. A los empresarios liberales les alegró el desembarazarse de los obstáculos a sus negocios, pese a que ello supusiese la aplicación del sistema fiscal vigente en el resto de España.

La victoria de la Monarquía de Alfonso XII zanjó las luchas entre los tradicionalistas y los liberales. Ese mismo año, las Cortes derogaron el resto de las normas forales. Salvo Navarra, que con la Ley Paccionada de agosto de 1841 había obtenido apreciables concesiones, toda España se sometió a unos códigos idénticos, buenos o malos, y se acabaron los privilegios por razón de residencia o por supuestos *pactos con la Corona*. La unidad constitucional se había conseguido, aunque ochenta años más tarde que en Francia.

El poder de un Gobierno se muestra en su capacidad para elaborar un sistema fiscal y hacerlo cumplir, ya que a nadie le gusta pagar impuestos. Gracias a Cánovas del Castillo, los vascos adinerados consiguieron una merced que les permitió escabullir su riqueza a los funcionarios de Hacienda y acrecentarla. Aunque la historiografía *abertzale* ha tratado de enterrar al político andaluz bajo una catarata de denuestos, la verdad es que un Consejo de Ministros por él presidido aprobó la concesión de los Conciertos.

El artículo 3.º de la Ley 21 de julio de 1876 establecía que las tres provincias contribuirían a los presupuestos públicos «*en la proporción que les corresponda*». Pero en ellas, debido a la recién acabada guerra carlista y, so-

bino Arana. Accesible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.sabinoarana.org/castellano/conferencias/perezcallega.html>

bre todo, a la secular ausencia de tributación directa sobre los bienes y las personas, no existían registros de los bienes urbanos ni rústicos, ni de la nueva riqueza que estaba surgiendo, como los astilleros y las siderurgias. El Gobierno conservador, que además quería ayudar al sector llamado transigente, que gestionaba de manera interina la Diputación de Vizcaya, para restar fuerza a los intransigentes, optó por una vía lenta para fijar los impuestos y en la que se diera la impresión de que las instituciones locales obtenían concesiones. El método escogido se denominó de «*concierto económico*».

Este sistema consiste en que el Estado establece con las Diputaciones una aportación o cupo a las cargas públicas y les cede la potestad sobre unos impuestos, que se llaman concertados. Las Diputaciones emplean a sus funcionarios para recaudarlos y se limitan a entregar el cupo; el remanente se lo quedan ellas. Los nacionalistas afirman que se trata de un auténtico pacto entre iguales, inmodificable e inderogable por una de las partes. Sin embargo, todos los Conciertos fueron aprobados mediante decretos, la norma característica del poder de un Gobierno, y no mediante leyes, que son la manifestación de la soberanía nacional y fruto del debate en las Cortes. Fue el socialista Indalecio Prieto quien, en su época de ministro de Hacienda en la II República, otorgó a los Conciertos el rango de ley y convalidó los firmados en la Dictadura de Primo de Rivera. La paradoja máxima es que se haya aceptado la expresión *concierto económico* como indicativa de la naturaleza pactada de una relación tributaria cuando en realidad significaba lo contrario: la incorporación de las Vascongadas al sistema fiscal español en absoluta igualdad con las provincias de régimen común.

El precedente de este sistema se encuentra en la Ley Paccionada que se aplicaba a Navarra. Gracias a ella, los liberales compraron la paz. Los tradicionalistas aceptaron la dinastía *ilegítima*, el traslado de las aduanas a los Pirineos y al mar, la eliminación de las Cortes estamentales, la desaparición del pase foral, el establecimiento del aparato administrativo liberal (incluidos los jueces), la desamortización y otras medidas a las que se habían opuesto con las armas a cambio de no pagar impuestos. Toda la ideología tradicionalista se esfumó cuando la oligarquía local quedó exenta de la tributación exigida a los demás territorios. La citada ley cedió a la Diputación una serie de impuestos de los que las autoridades locales debían obtener una aportación, que es su nombre técnico y el vigente, de 5.400.000 reales (1.350.000 pesetas) como pago al Estado por los servicios que éste prestaba a Navarra: Cortes, Casa Real, Justicia, Ejército, Policía, Asuntos Exteriores, Correos, Clases Pasivas, Deuda Pública... La cifra que la Diputación entregaba anualmente el dinero al Tesoro se mantuvo invariable hasta 1877. La derrota del ejército carlista permitió que el Gobierno conservador subiese la aportación, pero no se atrevió a derogar el régimen especial. La Constitución

y la Ley de Presupuestos de 1876 mandaban que todos los españoles contribuyesen de igual manera a los gastos del Estado y establecían una serie de impuestos idénticos, respectivamente, pero ante la resistencia de la Diputación navarra, Cánovas se limitó a conseguir un modesto aumento de la aportación, que no compensaba los beneficios que recibía Navarra del Estado. Los Presupuestos Generales se habían triplicado entre 1841 y 1877; sin embargo, la nueva aportación la fijó un decreto en dos millones de pesetas, un incremento menor del 50 por 100.

Respecto a las Provincias Vascongadas, el primer Concierto, de 1878, anticipado en el real decreto de 13 de noviembre de 1877, diseñó las bases que se mantuvieron en las décadas siguientes. Se asignaba un cupo en función de un cálculo a la baja de la riqueza existente en las provincias y luego la fiscalidad era exclusivamente de carácter indirecto. La recaudación se ejercía, en Vizcaya por ejemplo, con recargos sobre el chacolí, el aceite, el vino, la sal y otros bienes de consumo básico; otros impuestos concertados eran las contribuciones de inmuebles rústicos, de comercio e industrial y las rentas de papel sellado. Así, los ricos habían logrado que la tributación por sus minas, sus palacios, sus astilleros, sus barcos, sus ferrocarriles, sus hornos altos, no sólo fuera menor en comparación con la que gravaba bienes idénticos en el resto del país, sino que todos los vascos, incluidos sus asalariados, colaborasen en el abono de sus rentas.

Las ventajas de los Concierdos para la oligarquía local eran inmensas, por lo que la clase dirigente, aunque fuera acérrimamente españolista, los defendía: «Este Concierto reconocía a las Vascongadas una autonomía económica muy beneficiosa, ya que evitaba la intervención directa del Estado a efectos económicos en el país, a cambio de una cantidad cifrada de antemano y que abonaban las Diputaciones provinciales al Gobierno. Además, una Real orden de 8 de junio de 1878 vino a atribuir a las Diputaciones vascongadas el examen y la aprobación de los presupuestos y cuentas municipales» (4). Al menos se obtuvo la pacificación de las levantiscas provincias. En las elecciones posteriores al primer Concierto, ganó ampliamente el bando transigente al intransigente.

El segundo Concierto, de 1887, determinó que los cupos tuvieran un carácter definitivo y que el Gobierno oyera a las Diputaciones para modificar éstos. En el requisito de la audiencia a las Diputaciones se basan los foralistas y luego los nacionalistas para sostener el carácter de pacto entre iguales del Concierto. El tercero, de 1893, aunque resaltaba la temporalidad del sistema, alargó su vigencia de diez años a doce y la ambigüedad del texto per-

(4) JAVIER DE YBARRA Y BERGÉ: *Política nacional en Vizcaya*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947, pág. 60.

mitió a los foralistas sostener que el Gobierno reconoció expresamente la foralidad. El cuarto Concierto, aprobado en 1907, siguió la misma línea y determinó que la siguiente renovación fuese en 1926, veinte años después; además, los cupos se mantuvieron invariables hasta 1917. La Dictadura del general Primo de Rivera aumentó aún más el plazo de vigencia de los Concierdos y lo alargó a veinticinco años.

Después de la última *carlistada*, la cómoda situación navarra sólo estuvo en peligro una vez en toda la Restauración. En 1893, el ministro liberal Gamazo trató de elevar la aportación que pagaba Navarra. La agitación fue tal (en las protestas en Pamplona participó Sabino Arana) que el general Martínez Campos aconsejó a la Reina Regente la retirada de la reforma. Tanto para los militares como para los políticos era plausible que los carlistas, que presentaban la *gamazada* como un ataque a los fueros, aprovecharan el descontento para causar una nueva guerra. Así, con la amenaza de un alzamiento, los navarros mantuvieron congelada su aportación al Estado hasta 1927. Como dice Gonzalo Martínez Díez, «una vez más tras los fueros se oculta únicamente el huevo, el dorado huevo de no pagar impuestos» (5).

Las cosas cambiaron sólo un poco cuando entre 1926 y 1927 el negociador con las Diputaciones fue el ministro de Hacienda José Calvo Sotelo (6). Los técnicos del Ministerio calcularon que la aportación justa de Navarra a los gastos generales debía ascender a 14,5 millones de pesetas; al principio de las negociaciones Calvo pidió a la Diputación una cifra de entre 10 y 12 millones y al final la rebajó a cuatro. Las Diputaciones vascas libraron en 1926 sendos cupos que sumaron unos 11 millones y sus comisionados propusieron una cantidad conjunta para 1927 de 39,9 millones; es decir, el cuádruple de un ejercicio al siguiente y teniendo en cuenta que las instituciones tiraban hacia abajo.

Cuanto más se ahonda en el entramado de los Concierdos más claro aparece su carácter de privilegio. Los cupos se calculan en el momento de la renovación y se actualizan primero al vencimiento del Concierto y luego en periodos de diez y de cinco años, con lo que la inflación abarata las contribuciones vascongadas.

Pero la alta burguesía vasca no se limitó a construir un sistema tributario propio; además presionó para obtener todavía más privilegios del Estado al que se negaba a contribuir. Los grandes empresarios apoyaron todas las políticas proteccionistas y se opusieron a las medidas librecambistas

(5) GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ: *Fueros sí, pero para todos*, Silos-Alce, Valladolid-Madrid, 1976, pág. 66.

(6) JOSÉ CALVO SOTELO: *Mis servicios al Estado*, 2.^a edición, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1974. La primera edición es de 1933.

que trataba de aplicar el Partido Liberal cuando ocupaba el Gobierno. En 1891 una ley industrial favoreció la producción nacional. En enero de 1894 se constituyó la Liga Vizcaína de Productores, que actuó de acuerdo con industriales de Santander, Guipúzcoa, Cataluña, Asturias y León, para bloquear los tratados de comercio negociados por los liberales que reformaban la ley de 1891 y rebajaban los aranceles a los productos provenientes de Francia, Bélgica, Italia y Alemania. Cuando el 23 de marzo de 1895 Cánovas sustituyó en la presidencia del Gobierno a Sagasta, la prensa bilbaína mostró su alegría. La coincidencia de política económica entre la oligarquía vasca y Cánovas llevó a que la primera pasara de colaborar con los liberales como efecto de la Ley de 1876 a integrarse en el Partido Conservador. La trayectoria del empresario Víctor Chávarri es representativa de lo antedicho. Fue diputado y senador identificado con los liberales hasta que el librecambismo practicado por éstos le condujo al bando de los conservadores. Unos meses antes de ser asesinado en agosto de 1897 por un anarquista en el balneario guipuzcoano de Santa Águeda, el político fautor de la abolición foral recibió un homenaje de la Liga el 9 de mayo debido a que su Gobierno había suprimido las tarifas especiales para la importación de material ferroviario, lo que benefició a la siderurgia vasca. La junta de la Liga entregó a Cánovas un álbum firmado por todos sus miembros, así como por los integrantes de diecisiete consejos de administración. En 1901 la acción concertada de los *condes siderúrgicos* y de otros industriales españoles hizo que las Cortes aprobasen el arancel proteccionista que reforzó el cierre del mercado español a los productos extranjeros y ató a los consumidores españoles a las fábricas vascas. En palabras de José Miguel Azaola, «España entera se convertiría para ellos en un invernadero arancelario y un coto de caza particular» (7).

Este grupo se mantuvo atento a cualquier proyecto que perjudicara un estado de cosas tan rentable. Cuando el ministro liberal Santiago Alba, que ocupaba la cartera de Hacienda, trató en 1916 de que se aprobasen unas medidas que reducían los privilegios y las subvenciones de los industriales, los monárquicos alfonsinos, y los *abertzales*, se unieron en una sola candidatura. Aliados a los conservadores, lograron derrotar a Alba.

Quienes exigían la formación de un mercado nacional aislado del exterior se negaban a sufragar parte de sus gastos. O dicho de otra manera, la clase económica vasca, por encima de sus diferencias políticas, obligaba a todos los españoles a comprar sus productos. Para comprender el grado de insolidaridad que latía en los Conciertos hay que citar la negativa de las

(7) JOSÉ MIGUEL DE AZAOLA: *El país vasco*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1988, pág. 149.

Diputaciones vascongadas a aplicar los recargos transitorios decididos por el Gobierno nacional a una serie de impuestos a fin de sufragar los gastos de la guerra de Cuba. Las Diputaciones, a cambio, ofrecieron un donativo, figura propia de la Monarquía medieval, de 700.000 pesetas (8).

Aunque se ha tratado de enlazar los Conciertos con el pasado foral, nacen como consecuencia de la abolición. Como dice unos de los mayores expertos en el País Vasco contemporáneo, «*el concierto económico aparecerá como reliquia del sistema político foral vasco, como "resto del naufragio" de los fueros, rescatado precisamente por la diputación interina o, lo que es lo mismo, por los sectores sociales a los que aquélla representa*» (9). En esta mitología cae el Estatuto de Guernica al definir el Concierto como «*el sistema foral tradicional*» (10). Se trata de lo contrario a la foralidad entendida como quieren sus defensores. El Gobierno español concede mediante decretos un sistema tributario especial a las provincias, con la peculiaridad de que permite a las Diputaciones recaudar la cantidad solicitada. Si los Conciertos fuesen instituciones jurídicas forales, el Gobierno nacional no podría modificarlos de ninguna manera, más que con el permiso de las Diputaciones, titulares de los *derechos históricos*. ¿No sostenían los doctrinarios nacionalistas que la foralidad había sido abolida en 1876? Luego, ¿cómo hablan de supervivencia? ¿Y basta un siglo, el que media entre 1878 y el Estatuto de 1979, para convertir un acto administrativo fiscal en una tradición fundadora de un país?

Como sucede en muchos de los aspectos del nacionalismo vasco, las invocaciones sonoras y las apelaciones a los ancestros responden a simple estrategia política. «*Debia conocer el legislador estatutario que el Concierto no era el régimen foral tradicional, pero cabe pensar que deseó garantizarlo a través de esa implícita mención a la adicional de la Constitución [se refiere al artículo 41]*» (11).

(8) GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ: *Op. cit.*, pág. 118.

(9) JAVIER CORCUERA ATIENZA: *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, Taurus, Madrid, 2001, pág. 84.

(10) Texto del artículo 41 del Estatuto: «*Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios*». El Convenio navarro se menciona por la intención *abertzale* de anexionarse esta comunidad.

(11) JAVIER CORCUERA ATIENZA y MIGUEL ÁNGEL GARCÍA HERRERA: *La constitucionalización de los Derechos Históricos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pág. 83.

III. UNA VÍA PARA ESCAPAR DE LA SOLIDARIDAD

Si hasta mediados del siglo XIX los fueros habían retrasado el desarrollo del país vasconavarro, a partir de entonces se contará con un mecanismo jurídico y fiscal que fue un motor del enriquecimiento, aunque limitado a Vizcaya y Guipúzcoa. Para que el Concierto resulte beneficioso para una sociedad, en ésta debe existir una gran masa de capital que escape merced a aquel de una fiscalidad y de unos controles ajenos. Los dueños del dinero y los recaudadores son las mismas personas, o mejor dicho, los segundos son asalariados de los primeros. Gracias a ellos, Vizcaya y Guipúzcoa se convirtieron en paraísos fiscales, en los que la oligarquía recaudaba unos bajos impuestos, que no gravaban su riqueza, y los reinvertía a su gusto. En las agrícolas Álava y Navarra este mecanismo sirvió para mantener unas estructuras económicas desfasadas. Hasta mediados del siglo XX, ambas provincias fueron emisoras de emigrantes a América y a Madrid. Su industrialización se produjo a partir de los años 50 por causas ajenas a sus privilegios fiscales. Vitoria y Llodio pasaron a ser centros fabriles por la falta de suelo en las comarcas industriales costeras.

Que los Concierdos y los Convenios son sistemas tributarios desiguales lo corrobora la oposición de las cuatro Diputaciones a la Ley de 20 de diciembre de 1932, promulgada por el Gobierno republicano-socialista, que implantaba en todas las provincias una «contribución general sobre la renta», es decir, un tributo ajustado a los ingresos de cada persona y cuyos intentos en España por aprobarlo habían sido boicoteados en las décadas anteriores. Las Diputaciones vascongadas rechazaron la nueva ley como contraria a los Concierdos (en otros tiempos los habrían denominado contrafuero), y la Navarra fue más allá y preparó su propia contribución (12).

Las bondades de este sistema fiscal no se limitaban a conservar las fortunas en manos de sus propietarios y huir de toda justicia distributiva. *«Esta disponibilidad generosa de recursos origina, más allá de una evidente posición económica ventajosa, una dinámica autonomista que interesa señalar. Esta especie de círculo autonomista virtuoso opera de la siguiente manera: como los recursos manejados por las Diputaciones forales para el sostenimiento de sus cargas son excedentarios, éstas proponen al Gobierno central —en permanente dificultad financiera [en parte por el egoísmo de esas Diputaciones]— ocuparse de determinadas tareas de titularidad estatal. Consumado por la vía de los hechos el traspaso de competencias, es preciso disminuir el cupo —acudiendo al expediente de los gastos compensables— por*

(12) Conferencia de PEDRO LARREA, en el volumen *Reflexiones sobre el Concierto Económico Vasco*, Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao, 2001, pág. 37.

el importe presupuestario con que se valora dicha competencia. El menor cupo trae consigo una mayor disponibilidad de recursos (y de cargas) que, por el efecto combinado de una gestión eficaz y de una negociación valorativa ventajosa, es capaz de aportar nuevos excedentes. De este modo, la espiral autonomista queda automáticamente alimentada. La dimensión política del fenómeno es del máximo interés: una autonomía, que inicialmente es reconocida en el ámbito exclusivamente fiscal, se expande progresivamente hasta abarcar la práctica totalidad de las áreas de la Administración» (13). Idéntico era el parecer del jefe de la sección de Hacienda del Ayuntamiento de Bilbao, que, en una conferencia en los años 30, expuso que el Concierto es «todo un sistema de gobierno (...) que además constituye una ruta segura por que (...) se ensancha más y más cada día la extensión autonómica (...). Es, en suma, un régimen de autonomía económica que desde luego puede asegurarse sobrepasa a la que gozan la mayor parte, si no todos los territorios autónomos que constituyen los Estados federales del mundo entero».

Estudiosos y técnicos contemporáneos repiten los mismos dictámenes. Corcuera y García Herrera sostienen que, de todas las competencias recogidas en el Estatuto, «la del Concierto es la de mayor trascendencia. Gracias a la sobrefinanciación que permite, los órganos comunes de la Comunidad tienen mucha más disponibilidad de recursos que las otras Comunidades Autónomas a la hora de realizar sus políticas ordinarias» (14). Según Fernando Olmos, que fue diputado de Hacienda de la Diputación Vizcaya, «la verdadera naturaleza del Concierto Económico (...) es muchísimo más que un instrumento de financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Concierto, en cuanto resto de la foralidad —de los derechos históricos que correspondieron y que corresponden, con expreso reconocimiento de la Constitución, al País Vasco— es, antes que nada y sobre todo, una expresión de su propia —de nuestra propia— soberanía. De una soberanía para establecer y regular nuestro propio sistema tributario, pero también de una soberanía que nos hace responsables únicos y últimos de nuestra propia financiación» (15). Por último, Jon Larrínaga Arraiz explica que «el sistema de Concierto era un sistema singular, no sólo en relación con el sistema LOFCA, sino que también en cualquier análisis comparado con los sistemas

(13) P. LARREA, *op. cit.*, págs. 36-37.

(14) JAVIER CORCUERA ATIENZA y MIGUEL ÁNGEL GARCÍA HERRERA: *Ibidem*.

(15) OLMOS BARRIO, FERNANDO: *El Concierto Económico y sus circunstancias*, Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao, 1996. Las palabras de Olmos confirman lo antedicho por Corcuera y García: se inventa el origen foral del Concierto y a la vez éste se pone bajo la protección de la Constitución. La contradicción crece cuando se recuerda que la doctrina de los partidos nacionalistas PNV y Eusko Alkartasuna sostiene que la Constitución fue rechazada por los vascos en el referéndum.

federales vigentes en Alemania, USA e incluso Suiza (16). La autonomía recaudatoria en los impuestos principales del sistema implicaba una diferencia cualitativa y cuantitativa frente a cualquiera de los modelos mencionados y configuraba el modelo de hacienda vasca como un "islote tributario" en el marco del Estado» (17).

Hasta los años 30 del siglo xx, el Concierto sólo lo defendieron los partidos de raíz foralista. Los nacionalistas lo consideraban un hueso arrojado por Madrid a los vascos y reclamaban la derogación de la Ley de 1839. Por mucho que se negociasen los cupos, se contribuía al Tesoro español. Para las izquierdas se trataba de una fiscalidad oligárquica que hacía pagar a los obreros por las riquezas de los patronos. Sin embargo, el PNV terminó abriendo los brazos a un sistema que ampliaba el autogobierno y beneficiaba a los ricos, muchos de los cuales, como la familia Sota, militaban en sus filas. Los socialistas basaron su conversión en el mismo motivo por el que los caseros y los pescadores defendieron los fueros: las Diputaciones gastaban parte de los ingresos en dar servicios como la educación y la sanidad de mejor calidad que en el resto de España.

Los socialistas y los republicanos suprimieron en las Cortes Constituyentes de 1931 los privilegios de la Iglesia, pero no quisieron implantar la igualdad tributaria. *«En el proyecto que se llevó a las Cortes se establecía que los impuestos de la República se exigirían en toda la nación a los mismos tipos, con las mismas modalidades y por las mismas autoridades y funcionarios de la Administración general del Estado, prohibiéndose el establecimiento de cupos, conciertos y contingentes en cuanto a impuestos se refiere»*, como recuerda Jesús Iribarren. Este mandato aparecía en el artículo 111, que luego se suprimió del texto. La Constitución republicana no mencionó el régimen político administrativo de Vascongadas ni de Navarra (18).

(16) Aunque los *abertzales* suelen poner a Quebec como modelo de la relación que desearían que hubiera entre Euzkadi y España, a los círculos soberanistas de la provincia canadiense les gustaría disfrutar de un sistema fiscal como el vasco. Ver *Quebec envidia la soberanía fiscal vasca*, en *El País*, 7-VII-2003.

(17) Conferencia de JON LARRINAGA en *Reflexiones sobre el Concierto Económico Vasco*, Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Bilbao, 2000, pág. 112.

(18) JESÚS IRIBARREN: *Las dos oligarquías capitalistas que devoran España. El concierto económico de las Vascongadas y la Autonomía de Cataluña*, Madrid, 1933, pág. 83. Como contraste, la primera Constitución española, la de 1812, eliminaba los privilegios fiscales. Su artículo 8 recogía este mandato: *«También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado»*. Y el 339 decía lo siguiente: *«Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno»*.

IV. PREMIOS Y CASTIGOS DEL FRANQUISMO

El naciente régimen franquista suprimió en 1937 los Concierdos para Vizcaya y Guipúzcoa y lo hizo mediante un decreto; el mismo acto jurídico conservó el concierto alavés y el Convenio navarro. Pese a esta decisión, Vizcaya y Guipúzcoa y sus industrias se beneficiaron de importantes apoyos económicos, que mantenían la obligación de todos los españoles de comprar exclusivamente los productos de esas provincias.

Uno de los instrumentos de recuperación de la economía nacional fue la Ley de Reforma Tributaria de 1940, que no alteró los privilegios fiscales supervivientes. Las Diputaciones alavesa y navarra acudieron al general Franco para sortear los mandatos legales, propuesta que éste aceptó en agradecimiento a la colaboración de ambas provincias en el alzamiento. El comportamiento del jefe del Estado y de las dos corporaciones corresponde más al Antiguo Régimen que a un Estado moderno.

En 1941, los delegados del Ministerio y de la Diputación de Navarra empezaron las negociaciones para actualizar la aportación, que desde 1927 no había aumentado. En 1942 se promulgó la ley, decretada por Franco en virtud de sus poderes legislativos. La aportación pasó de seis a veintiún millones, de los que se descontaban 750.000 pesetas en concepto de pago a la Diputación por el cobro y la gestión de los impuestos. Esta cantidad permaneció inmutable durante la inflación de los años 50 y 60, y sólo por este dato se puede comprender la ganancia que supuso para los navarros. La expansión de los años 60 no repercutió en el Convenio, por lo que la presión fiscal de los navarros era mucho menor que la de sus compatriotas. En 1969 se procedió a una nueva negociación, cuya novedad fue el cambio de la aportación fija por otra variable. La aportación se decuplicó y pasó a 230 millones. Martínez Díez (19) calculó que en 1971 la cantidad a abonar por los navarros a cambio de los servicios que les prestaba el Estado ascendió a 2.580 millones.

Respecto a Álava, en un ejemplo de la expansión de la autonomía provincial, un decreto de 9 de mayo de 1942 determinaba que la contribución general sobre la renta se exigiría en el territorio con arreglo al derecho común, pero la gestión la efectuaría la Diputación. Los Concierdos de 1927 para las Vascongadas concluyeron su vigencia en 1952 sólo para Álava. En las conversaciones iniciadas en 1951, los altos cargos y técnicos del Ministerio de Hacienda plantearon la necesidad de que la fiscalidad se aproximara a la media nacional. La Diputación provincial recurrió a la máxima instancia de poder en España: el 13 de junio obtuvo una audiencia de Franco, en la

(19) GONZALO MARTÍNEZ DIEZ: *op. cit.*, pág. 88.

que «el Caudillo (...) prometió estudiar el asunto. Meses después nos sentíamos orgullosos los alaveses de nuestro invicto Caudillo que, una vez más, no olvidó la lealtad de la provincia de Álava» (20). Unas semanas después de la audiencia en El Pardo, el ministro de Hacienda fue sustituido por Francisco Gómez de Llano. Se colocó la duración del nuevo Concierto en veinticinco años y el cupo líquido anual por los impuestos concertados en 25 millones, que además sería revisable quinquenalmente. Los primeros negociadores por parte de Hacienda habían calculado un cupo de 38,7 millones, cifra que sólo se alcanzó en 1962. El cupo entregado por Vitoria representó en 1942 el 0,290 por 100 de los ingresos tributarios del Estado; en 1968 descendió al 0,032 por 100, como si fuera un territorio en decadencia. Sin duda, estos privilegios tributarios y otros acumulados en las décadas siguientes influyeron en el espectacular recibimiento en el que se volcó la provincia cuando Franco visitó Vitoria en julio de 1964 y la Diputación le otorgó el título de Padre de la Provincia.

Otra práctica que se transformó en tradición fue la de escamotear a las Cortes la aprobación de los cupos y aportaciones, ya repetida en la Restauración. Ni en 1927, cuando el ministro Calvo Sotelo firmó los acuerdos con Navarra y las Vascongadas, ni en 1941 había reunidas Cortes. Cuando el régimen franquista instauró las Cortes orgánicas, en 1943, tampoco se atrevió a dejar que los dóciles procuradores examinasen los acuerdos y los votasen, por lo que las renovaciones, junto con las actualizaciones de las sumas abonadas, se aprobaron por decreto-ley.

De nuevo, el desarrollo de las dos provincias fue en parte posible gracias a la desigualdad fiscal. Los españoles de régimen común financiaban muchos de los servicios que el Estado prestaba a los privilegiados.

V. DE LOS CONCIERTOS PROVINCIALES AL CONCIERTO AUTONÓMICO

En la transición, cuando el PNV se hubo convertido en el partido-eje de la política vasca, su objetivo principal en la negociación del estatuto fue lograr una fuente de financiación incontrolable por el Gobierno y exigió el Concierto Económico (21). Tan importante era éste para el PNV que en me-

(20) *La historia de Álava en relación al Concierto Económico*, conferencia del presidente de la Diputación Foral de Álava, Diputación, Vitoria, 1968, pág. 29. (No aparece el nombre del autor en el original.)

(21) Así lo cuenta XABIER ARZALLUZ en su artículo *La soga al cuello*, en *Deia*, 5-1-2002. «Allá por 1976 (...) Nuestras metas eran muy claras: 1.º Recuperación del Concierto para Bizkaia y Gipuzkoa. Si queríamos autogobierno era indispensable una base financiera realmente autónoma».

dio de la oleada de atentados etarras Xabier Arzalluz declaró que «antes de hablar de paz, hay que terminar la guerra pendiente. Tienen que restituirnos antes los conciertos que nos quitaron» (22). Por la misma época, otoño de 1980, Garaikoetxea le puso al Rey dos condiciones para realizar una visita oficial al País Vasco con garantías de tranquilidad: «Mientras no se restaure el Concierto Económico suprimido en Bizkaia y Gipuzkoa por un decreto de guerra y no estén los txapelgorris [policías] a su llegada, aquello no será una fiesta» (23). Cuando en diciembre de 1980 Adolfo Suárez viajó a Vitoria y Bilbao para proseguir las negociaciones sobre las transferencias, se le recibió con un boicot. Antes de la gira, todas las juntas municipales peneuvistas habían mandado telegramas a La Moncloa con una frase: «Suárez, no vengas sin Conciertos»; además, 108 municipios paralizaron su actividad durante la estancia del presidente.

En este asunto, como en la Ertzaintza, se procedió a una revolución. Si entre 1878 y 1937 habían existido tres Conciertos, se prefirió que una institución sin base alguna en los *derechos históricos* ni en ninguna tradición vasca, un gobierno unitario sobre las Vascongadas y quizás Navarra, fuese la ostentadora del único Concierto, cuando las titulares de los *derechos históricos* son las Diputaciones.

Algunos juristas consideran que lo característico del Concierto no es el cupo, porque existe el precedente navarro, sino las complejas relaciones que crea *ex novo*. He aquí varios ejemplos. La Hacienda vasca es la única de las autonómicas que carece de ingresos propios derivados de impuestos estatales cedidos; depende de los que le transfieren las Haciendas provinciales. La *soberanía fiscal* reside en las Diputaciones, y sus Juntas Generales, que promulgan unas *normas forales*, que en puridad carecen de fuerza ejecutiva, pues sólo las leyes pueden fijar obligaciones tributarias, y la competencia para promulgarlas en este caso reside en las Cortes y el Parlamento vasco. Sin embargo, este último puede limitar la potestad provincial. La Ley 3/1989, de 30 de mayo, de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal, del Parlamento autonómico, estableció el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, cuya finalidad es que las Diputaciones aumenten la colaboración en este ámbito. Pese a que la titularidad de las atribuciones pertenecen a las Diputaciones Forales, el Gobierno vasco se halla presente en él y con la mayor representación: tres miembros; cada corporación aporta un representante. Para concluir, la distribución de las aportaciones de cada Diputación al Presupuesto de la comunidad se hace en proporción a la riqueza y

(22) Agencias, 18-XI-1980.

(23) CARLOS GARAIKOETXEA: *Euskadi: la transición inacabada*, Planeta, Barcelona, 2002, pág. 130.

la recaudación, por lo que los vizcaínos corren con más de la mitad de los ingresos de la Hacienda, aunque su representación en el Parlamento autonómico equivale a un tercio de toda la comunidad. Mientras que el sistema fiscal vasco se basa en la proporcionalidad entre los tres territorios, el sistema representativo es paritario: cada provincia tiene el mismo número de escaños. Un vizcaíno introduce en la caja de la Hacienda vasca el triple que un alavés, pero su voto equivale a la cuarta parte del de éste.

A diferencia de las quince comunidades de régimen común, las dos de tradición foral han disfrutado de unas amplias prerrogativas fiscales. Las que forman el primer grupo, se trate de Cataluña, Andalucía o Canarias, dependían de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), por la que la Administración General les transfería fondos y ellas los gastaban, sin obligación de ajustarse a límites o de proceder a la recaudación. A partir de la cesión de impuestos que concluye en 2002, las regiones son responsables fiscalmente; gozan de potestad para aumentar o disminuir las tarifas de los tributos cedidos (Sucesiones y Donaciones, Actos Jurídicos Documentados y Transmisiones Patrimoniales). Sin embargo, Vascongadas y Navarra han tenido esta facultad sobre los impuestos concertados desde el principio de la democracia, mediante la Ley 12/1981, de 13 de mayo, y la Ley 13/1982, de 10 de agosto, llamada de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

No se pudo restaurar el viejo sistema de los Conciertos porque la Historia no retrocede. Los criterios de justicia fiscal y de igualdad política de los ciudadanos no habrían permitido conceder a unas provincias el poder para suprimir la tributación directa. La Constitución, el Estatuto y la Ley del Concierto imponen unos límites a la potestad vasca: la solidaridad; la libertad de circulación de las personas, los capitales, los bienes y los servicios; la prohibición de implantar privilegios fiscales y de menoscabar la competencia empresarial; y el mandato de aplicar una presión fiscal global no inferior a la existente en el resto de España (24). En nuestra opinión, el sometimiento a estos criterios, así como la prohibición de instituir nuevos impuestos no aprobados por las Cortes Generales a través de leyes, son otras pruebas de que la supuesta relación de igual a igual no existe.

Hoy el Concierto no es la bicoca que fue hace un siglo. Después de la última rebaja de las tarifas del IRPF acometida por el Gobierno del PP, la presión fiscal sobre los vascos es superior a la del resto de los españoles (25).

(24) Los mismos límites aparecen en la Ley 28/1990 del Convenio Económico de Navarra.

(25) Para los ingresos obtenidos en el ejercicio de 2003, el tipo mínimo de la escala del IRPF aplicada en el territorio común es del 15 por 100 y el máximo del 45 por 100. En los Territorios Históricos de Vizcaya (Norma Foral 10/1998, de 21 de diciembre), Álava (Norma

La causa radica en la propia autonomía. *«El montaje de la autonomía vasca se ha hecho levantando una construcción desmesurada institucional y burocrática, con duplicidad de organismos y competencias, con criterio colosalista y desorbitado. Además del Parlamento vasco, representante legítimo de todo el país, se han creado tres parlamentos provinciales en las Juntas Generales, que si en los tiempos históricos tuvieron una evidente razón de ser, no se ve, con sentido de racionalidad política, por qué han vuelto a establecerse ahora, frente al Parlamento autónomo. Son, para dos millones de habitantes, cuatro parlamentos y cuatro gobiernos en un radio de cien kilómetros. Y miles y miles de nuevos funcionarios, generalmente pertenecientes al PNV y con el vascuence como factor de discriminación para asegurar la hegemonía bizkaitarra en todo el cuadro desmesurado de la Administración autónoma. Supone todo ello una carga difícil de soportar para el contribuyente, que de día en día ve aumentar desorbitadamente la presión fiscal»* (26).

Carlos Garaikoetxea pone otro ejemplo de desperdicio de los fondos públicos: *«Aunque parezca un chiste, recuerdo que, cuando el Gobierno [autonómico] decidió instalar un Instituto Oceanográfico en San Sebastián, la Diputación de Bizkaia se rebeló y hubo quien llegó a plantear que se construyera en la playa de Saturrarán, en la línea divisoria de Gipuzkoa y Bizkaia. Al final, la Diputación de Bizkaia montó otro instituto por su cuenta en Txatxarramendi que constituyó un monumento al despilfarro, a pocas millas del organizado por el Gobierno»* (27).

El provincianismo pagado por los ciudadanos se manifestó también en la distribución de las facultades de la Universidad del País Vasco. En vez de agruparse en la zona más poblada, el Gran Bilbao, se han repartido por las tres capitales.

Aparte de a la burocracia, el Concierto también beneficia a las grandes empresas que pueden optar a incentivos y ayudas (28) inexistentes no sólo en

Foral 35/1998 de 16 de diciembre) y Guipúzcoa (Norma Foral 8/1998 de 24 de diciembre) los tipos fueron del 15 por 100 y del 48 por 100. En cambio, el tipo básico del Impuesto de Sociedades es mayor en el territorio común (35 por 100) que en el foral vasco (32,5 por 100).

(26) ADOLFO CAREAGA FONTECHA: El reto separatista, Unidad Vizcaína, Bilbao, 1993, págs. 120 y 121.

(27) CARLOS GARAIKOETXEA: *op. cit.*, págs. 210 y 211.

(28) Mediante tres Decisiones de 1999, la Comisión Europea incoó el procedimiento de investigación formal de dos tipos de beneficios aplicados por los Territorios Históricos de Guipúzcoa, Álava y Vizcaya: la concesión de un crédito fiscal del 45 por 100 del importe de las inversiones superiores a 2.500 millones de pesetas y una reducción de la base imponible del Impuesto de Sociedades prevista para las empresas de nueva creación. La Comisión calificó provisionalmente dichas medidas como ayudas de Estado incompatibles con el Tratado de

España sino en toda la Unión Europea. Desde la posición de los ciudadanos se trata de otro mecanismo de exacción de su dinero. Como ya ocurrió con la foralidad y con los primeros Conciertos, la clase gobernante ha persuadido a muchos vascos de que el pago del IRPF a las Haciendas locales es un acto de patriotismo y así duele menos. Otro argumento empleado es el tribal: la Administración vasca usa mejor los fondos que Madrid (29), pero la realidad es que los inspectores de las Haciendas vizcaína, alavesa y guipuzcoana no han descubierto desde 1981 ningún gran fraude al fisco similar a los denunciados en otros lugares de España, desde facturas falsas de IVA a la trama corrupta en la Agencia Tributaria de Barcelona. ¿Será que los vascos no engañan a su Hacienda porque saben que el dinero de los impuestos se destina a asegurar su bienestar? (30).

En la negociación con el Gobierno de UCD se repitió la costumbre de las renovaciones anteriores. Las prisas gubernamentales por cerrar un acuerdo y contar con el asentimiento vasco condujo a que el Concierto *nacional* vasco obtuviese nuevas prerrogativas. Garaikoetxea y Pedro Luis Uriarte (futuro consejero delegado del BBV) se empeñaron en «*establecer una auténtica Hacienda autónoma, en la que se calculara una contribución a las cargas generales del Estado por las competencias que éste no hubiera transferido a la comunidad y, hecha esta aportación, disponer de una real autonomía de ingreso y de gasto. Era un cambio sustancial que aproximaba la figura del Concierto Económico vascongado al Convenio Económico navarro, estableciendo unas bases conceptuales mucho más interesantes desde el punto de vista del autogobierno*» (31).

Una vez aprobado el Concierto, con una validez para veinte años, el Gobierno autónomo se negó a cumplir su parte y bloqueó el cupo. Las diferen-

Roma. Las Diputaciones presentaron sendos recursos ante el Tribunal de Primera Instancia de la UE, que se pronunció en contra de su legalidad en 2002, tal como explicamos más adelante.

(29) En una visita a Argentina, Juan José Ibarretxe declaró lo siguiente: «*Lo que hemos visto con el autogobierno es que cada vez que hemos tenido una nueva competencia hemos hecho mejor las cosas. Cuando hemos tenido la capacidad de autogobernarnos hemos tenido capacidad de generar mayor bienestar. Autogobierno político para nosotros ha sido igual a mayor bienestar*», en diario *Clarín*, 1-XII-2002.

(30) Después de escribir este artículo, se conoció la investigación de la Fiscalía Anticorrupción en el servicio de inspección de la Hacienda Foral de Vizcaya, en el que se acusa al que fue jefe de éste entre 1989 y 2003, Juan Ramón Ibarra, de arbitrariedades y favoritismo. De acuerdo con las noticias publicadas en los diarios *El Correo Español* (6-II-2004, 28-II-2004 y 6-III-2004) y *El Mundo* (27 y 28-II-2004), ese alto cargo había elaborado una lista de más de un centenar de personas protegidas de cualquier inspección. El juzgado de Instrucción número 4 de Bilbao instruye el sumario. El departamento de Hacienda ha estado dirigido desde 1979 por el PNV. Ningún partido trató este asunto en la campaña de las pasadas elecciones.

(31) CARLOS GARAIKOETXEA: *op. cit.*, pág. 155.

cias se solventaron cuando los socialistas y los peneuvistas pactaron en 1985 una coalición.

Tanto la Ley 12/1981, de 13 de mayo, como sus modificaciones (32) y la prórroga del Concierto en 2002, que luego trataremos, son leyes de artículo único, tramitadas por el procedimiento de lectura única y en las que los acuerdos entre los Gobiernos central y autonómico se incorporan como anexo inmodificable (33). De esta manera se impide que las Cortes debatan y enmienden el Concierto (y el Convenio).

VI. LA ÚLTIMA RENOVACIÓN

En abril de 1996 el Partido Popular suscribió con el PNV un acuerdo por el que se concertaron los impuestos especiales y se amplió la capacidad normativa de los territorios históricos vascos respecto al IRPF aproximándola a la que tiene Navarra. A cambio, el grupo parlamentario *jelkide* votó a favor de la investidura de Aznar como presidente.

El siguiente choque se produjo con motivo de la renovación, pero en unas circunstancias distintas a las de la anterior legislatura. El *lehendakari* Ibarrexe pretendió aferrar otro *derecho histórico*: la presencia de representantes vascos como parte separada de la delegación española en las negociaciones y discusiones en el ámbito de la Unión Europea que afectasen a sus competencias. El Gobierno vasco exigió que se incluyese este asunto, pero el Gobierno nacional se negó. A medida que se acercaba el vencimiento del Concierto, fijado para el 31 de diciembre de 2001, la preocupación crecía entre los *jelkides*. ¿Qué pasaba el 1 de enero de 2002? La tesis *abertzale* sostenía que el Concierto no podía prorrogarse, por lo que las partes debían hablar hasta obtener el acuerdo. *«El Concierto Económico no puede estar nunca carente de vigencia, no posee duración determinada, su duración es la misma que la Disposición Adicional 1.ª de la Constitución y tiene la misma duración que el artículo 41 del Estatuto. En ausencia de Concierto no está jurídicamente previsto otro régimen de financiación y de relación tributaria con el Estado, no resultan de aplicación ni la LOFCA, ni la Ley de Haciendas Locales, ni la Ley de Cesión de Tributos. Sin acuerdo, sin pacto, el Concierto Económico pervive; el Proyecto de Ley de Prórroga del Concierto es*

(32) Esas normas han sido la Ley 49/1985, de 27 de diciembre, la Ley 2/1990, de 8 de junio; la Ley 27/1990, de 26 de diciembre; la Ley 11/1993, de 13 de diciembre; y la Ley 38/1997, de 4 de agosto.

(33) Artículos 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 129 del Reglamento del Senado.

jurídicamente irrelevante (sic) dado su carácter unilateral y sus actos de aplicación nulos de pleno derecho» (34).

A tenor de esta doctrina, Vitoria propuso el aplazamiento de su presencia en Bruselas a cambio del compromiso de dar una respuesta en los meses siguientes. Sin embargo, el Gobierno de Aznar no aceptó y para evitar un vacío legal prorrogó el Concierto mediante la Ley 25/2001, de 27 de diciembre. La trascendencia de este hecho radica en que corroboró que por mucho que el Concierto se trate como un pacto entre iguales su vigencia depende del poder central. La propia estructura del Concierto *nacional* vasco se tambaleó cuando la Diputación Foral de Álava, gobernada por el PP, en virtud de los *derechos históricos* de los que es titular, anunció que estaba dispuesta a negociar un Concierto particular con el Estado, como el que mantuvo ininterrumpidamente hasta el año 1981.

Ante la resistencia de Madrid, Ibarretxe retiró su pretensión, y la exigencia de enviar *ministros* autonómicos a las reuniones de la Comisión Europea y del Ecofin pasó de ser imprescindible para el autogobierno y el bienestar vascos a olvidarse. A finales de febrero, la *vicelehendakari*, Idoia Zenarruzabeitia, comunicó al ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro, que estaba dispuesta a firmar. El punto más llamativo del nuevo Concierto es su perennidad. Carece de plazo de renovación; aunque el cupo, cuya tarifa se mantiene en el 6,24 por 100 fijada en 1981, se seguirá actualizando mediante la Comisión Mixta (integrada por un representante de cada Diputación, tres del Gobierno vasco y seis del Ministerio de Hacienda). La ventaja de petrificar el Concierto es que desaparece la posibilidad de presión al Gobierno nacional por parte del vasco.

Debe mencionarse que ni el Parlamento ni el Gobierno vascos recurrieron la ley que prorrogaba el Concierto, con lo que, al callar, han aceptado la potestad gubernamental para decidir unilateralmente sobre su vigencia.

Sin embargo, este singular sistema tributario, más propio de un Estado confederal que de uno unitario o federal, no sirve para mantener la paz entre las instituciones. Desde 1988 la abogacía del Estado ha presentado numerosos recursos contra las *normas forales* (35); en 2000 se firmó la *paz fiscal*, por la que el Estado retiraba 75 recursos y las Diputaciones se comprometían a derogar las citadas ayudas fiscales. Y aunque las Diputaciones recibieron en la re-

(34) EMILIO OLABARRÍA MUÑOZ: *El Concierto y la Diputación*, en *El Correo*, 23-XII-2001. También es del mismo autor *La renovación del Concierto Económico*, en *Deia*, 21-X-2001. Olabarria, militante del PNV, ha sido profesor de Derecho Laboral en la Universidad de Deusto, diputado vocal del Consejo del Poder Judicial y parlamentario en Vitoria. Acaba de ocupar su escaño en el Congreso para la VIII Legislatura.

(35) Pese a que éstas fijan impuestos, se recurren, no ante al Tribunal Constitucional, sino ante la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Otro *hecho diferencial* vasco.

novación de 2002 la gestión de nuevos impuestos, como la recaudación de las retenciones por el IRPF de los sujetos calificados de no residentes y la del nuevo Impuesto de Hidrocarburos usado para financiar la sanidad, los nacionalistas, administradores del Concierto a través de la consejería de Hacienda (36), no han abandonado sus prácticas de hechos consumados.

La primera de las nuevas disputas causadas por el Gobierno vasco la inició Ibarretxe cuando presentó el 27 de septiembre de 2002 en el Parlamento autonómico su proyecto de redactar un nuevo *pacto político* entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Anunció que *«el Gobierno elaborará un anexo que se incorporará anualmente a los presupuestos, en el que se recogerá el importe económico que supone la no transferencia de las materias pendientes por parte del Estado. Incluiremos, a su vez, en este anexo el gasto que el Gobierno Vasco dedica al desarrollo de materias no transferidas, configurándose, como producto de todo ello, una cuenta de crédito pendiente de regularizar con el Estado que se incorporará en el esquema de negociación del Cupo»* (37). A esta pretensión, el político y jurista navarro Jaime Ignacio del Burgo, estudioso de la foralidad, replicó que *«el cálculo del Cupo se realiza de acuerdo a lo establecido en la Ley del Concierto, donde no hay cabida para imputar el Estado créditos unilateralmente devengados. Eso lo sabe perfectamente Ibarreche, que lo único que pretende es transmitir la idea de que el Estado “debe” a la sociedad vasca ingentes cantidades de dinero, lo que en palabras del propio lehendakari supone “un castigo político, social y financiero del Gobierno español al conjunto de la sociedad vasca. Así de claro”. Y así de falso»* (38).

La segunda se produjo la primavera de 2003 y se prolonga desde entonces. En mayo, el Gobierno vasco descontó del pago del cupo correspondiente al ejercicio de 2001 la cantidad de 32,2 millones de euros en concepto de liquidación de los servicios sanitarios del Insalud transferidos, sin haberlo discutido en la Comisión Mixta. El Ministerio replicó que las dos comunidades forales, País Vasco y Navarra, quedaron excluidas de este acuerdo en virtud de lo decidido en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. El ministro de Hacienda advirtió al Gobierno vasco de que debía ingresar esos fondos antes de discutir su propiedad y que estaba dispuesto a reclamarlos por la vía judicial. La Administración General aprovechó el pago al País Vasco

(36) La jefatura de este departamento la ha desempeñado siempre un miembro del PNV desde la formación del primer Ejecutivo autonómico, en 1980, incluso en los Gobiernos de coalición. Ibarretxe, economista, fue *vicelehendakari* y consejero de Hacienda en el último Gobierno de José Antonio Ardanza, entre 1995 y 1998, y en condición de tal negoció asuntos sobre el Concierto.

(37) El discurso se halla en la web del Gobierno vasco www.euskadi.net.

(38) JAIME IGNACIO DEL BURGO: *El desafío nacionalista*, FAES, Madrid, 2002, pág. 82.

del ajuste del IVA y de los impuestos especiales hecha el 31 de octubre de 2003 para descontar a su vez esa cantidad. El 30 de diciembre el Ministerio ingresó a la Hacienda vasca el cuarto y último pago de la liquidación por la recaudación del IVA y de los impuestos especiales en la cantidad estipulada de 316,4 millones de euros, sin añadir los 32,2 millones que sigue pidiendo el Gobierno vasco. En consecuencia, el Gobierno de Vitoria volvió a descontar del último pago anual del cupo, fijado en 344 millones y que también debía ejecutarse el 30 de diciembre, el dinero en conflicto. La situación se ha complicado porque el diputado de Hacienda de la Diputación alavesa, Juan Antonio Zárate, reprochó al Gobierno vasco que hubiera descontado la cantidad en discusión *«sin conocimiento de las diputaciones forales, al menos de la Diputación foral de Álava»* y que de esa manera vulnerara las competencias de las instituciones forales (39).

A las autoridades judiciales de la Unión Europea también les ha parecido que el Concierto produce abusos. Una sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la UE dictada en 2002 (40) declaró ilegales las ayudas aprobadas en 1996 por las tres Diputaciones para atraer empresas a su territorio o fomentar la constitución de otras nuevas. La resolución fue consecuencia del recurso presentado por las Diputaciones contra un informe de la Comisión Europea que consideraba las citadas ayudas como ayudas de Estado ilegales. Otra sentencia anterior del mismo tribunal, de 6 de marzo de 2002 (curiosamente el día en que se firmó el nuevo Concierto en Madrid) había declarado ilegales las ayudas fiscales concedidas por la Diputación de Álava a Daewoo y Ramondín. Esta empresa, primera fabricante mundial de cápsulas para corchos de botellas de vino y licores, se trasladó de Logroño al municipio alavés de Laguardia para beneficiarse de las rebajas en el Impuesto de Sociedades. Los magistrados declararon que la ilegalidad de las ayudas se debía no al ámbito territorial, sino a que discriminaban a las empresas según su fecha de constitución. Las corporaciones adujeron que contaban *«desde el siglo XIX con una autonomía fiscal reconocida y protegida por la Constitución del Estado español»* (41). El Tribunal dio un golpe al sistema del Concierto: *«el hecho de que la Constitución española haya reconocido a las autoridades vascas competencias fiscales no permite considerar que todo beneficio fiscal concedido por dichas autoridades esté justificado por la naturaleza o la economía del sistema fiscal»* (42); y añadía que las competencias debían so-

(39) *El Correo Español*, 31-XII-2003 y *Deia* de la misma fecha.

(40) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 23 de octubre de 2002 (asuntos acumulados T-346/99, T-347/99 y T-348/99), II-04259 (2002).

(41) Fundamento 47 de la sentencia.

(42) Fundamento 62.

meterse a los requisitos de los tratados comunitarios suscritos por España. En diciembre de 2003 la Comisión presentó dos demandas por cada Diputación en el Tribunal de Luxemburgo ante la negativa de estas instituciones para cumplir el acuerdo de 2001 que les obligaba a recuperar los beneficios concedidos a las empresas. Dado que la Unión únicamente reconoce como interlocutores a los Estados, las seis demandas se dirigen contra el Reino de España, que será el defensor de las Haciendas forales.

Cuando los nacionalistas vascos atacan el Estado de Derecho están debilitando el Concierto; sin embargo, no llegan al punto de destruirlo, ya que saben que si lo pierden no lo recuperarán jamás. Por eso, a fin de evitar que una hipotética declaración de independencia suponga para Euzkadi la expulsión de la zona del euro y la supresión del Concierto para volver a entrar en la UE, el proyecto de Ibarretxe se esmera en mantener una unión aparente con el resto de España.

Mientras tanto, el sistema de Convenio vigente entre Navarra y el Estado, se mantiene al margen de críticas gracias a la inteligencia de los navarros, que lo administran sin estridencias ni desplantes.

VII. CONCLUSIONES

El Concierto vasco no encaja en la difusa categoría de los *derechos históricos*, porque no es un derecho (ya que se trata en su origen de una concesión del Estado aprobada por un decreto) ni es histórico (pues la fecha de su nacimiento aparece en la colección legislativa del Consejo de Ministros). La debilidad de los Gobiernos de la Restauración permitió que este instrumento jurídico, pensado con una vigencia temporal, se convirtiera en permanente. Al principio se trató de un mecanismo por el que los industriales conseguían una reducción de impuestos sobre sus propiedades y fortunas. Hoy, la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional han sometido las potestades del Concierto a los principios de igualdad y no discriminación de todos los españoles por lugar de residencia, junto con la equidad y progresividad de los impuestos. Sin embargo, existen diferencias de trato que han causado un pronunciamiento en su contra por parte del Tribunal de las Comunidades Europeas. Además, su implantación no supone una mayor pacificación de las relaciones entre las Administraciones. La concesión de un Concierto a la Generalitat catalana y a continuación a otras comunidades supondría la difusión de un sistema que quebraría la Hacienda única y abriría la competencia fiscal entre las regiones para captar contribuyentes. La consecuencia sería la aparición de desigualdades entre poblaciones y territorios, hasta que probablemente interviniera la Comisión Europea.