FUEROS, FISCALIDAD Y LA ESPAÑA ASIMÉTRICA

Eduardo J. Alonso Olea
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

En un entorno cambiante como es el actual, con una crisis económica que ha puesto, para mal, a España en el mapa, seguimos discutiendo sobre si es una nación, tres o cuatro, si el Estado fue capaz de hacerla(s) por acción u omisión, en medio de un debate sobre la oportunidad de que una parte de ella, Cataluña, se independice.

El caso es que España desde luego tiene un Estado no anómalo sino con características un tanto peculiares. Desde el centralismo liberal del siglo XIX, más formal que efectivo, hasta el Estado de las autonomías del último cuarto del siglo XX, en la actualidad se está en un momento en que posiblemente la crisis económica ha agravado ciertas disputas o líneas de ruptura antes solo esbozadas.

El Estado en España tiene una larga historia pero una historia cargada de matices y facetas. En estos primeros compases del siglo XXI no sabemos qué nos cabe esperar, si continuará o según los agoreros caerá en manos privadas.[1] No sabemos lo que pasará, pero intentaremos explicar lo que pasa conociendo lo que pasó.

FUEROS

En el entorno institucional, en el que nos vamos a mover, lo *foral* no solo va a ser lo *Foral* en su estricto contenido, es decir, en lo referente a la letras de los textos que recopilaron y articularon el especial estar de las provincias de Alava y Gipuzkoa y el Señorío de Bizkaia, desde los albores de la Edad Moderna, dentro de la Corona castellana y luego hispánica. Lo foral también será lo distinto al resto del Estado, bien entendido que en el Estado liberal no solo

[1] J. Fontana: *El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzos del siglo XXI*, Barcelona, Pasado & Presente, 2013.

vamos a encontrar anomalías institucionales y competenciales en el País Vasco y Navarra sino en otros muchos lugares. El régimen fiscal canario o de las ciudades norteafricanas, o el uso del derecho foral privado en Cataluña, Aragón, Galicia, son casos evidentes.

Figura 1. *Mapa político de España. 1852*

Pero como indicamos nos vamos a concentrar en el caso vasco, en esa España foral del mapa de Torres Villegas.

En principio, los fueros vascos eran textos en que se regulaban diversas facetas de estos espacios multijurisdiccionales en los que participaba también la Monarquía, de hecho, en el Fuero de Bizkaia de 1526[2] encontramos la famosa excepción fiscal,[3] pero también muchas otras cosas, disposiciones de derecho

[2] A. Celaya Ibarra: *Fuero Nuevo de Vizcaya*, Leopoldo Zuzaga, Durango (Vizcaya), 1976. Sobre los distintos textos forales de Alava y Gipuzkoa, véase S. Larrazabal Basañez: *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos vascos*, Oñati, IVAP, 1997.

[3] Ley 4 del Título primero. En este apartado del Fuero se establecía la exención fiscal frente al fisco real salvo en unos tributos concretos: el pedido de los labradores censuarios, el pedido de las villas, la renta de las ferrerías, el diezmo de los monasterios y la renta de las prebostades de las villas, aunque algunos autores los han reducido a cuatro renglones al unir la renta de las casas censuarias a la de los monasterios. Véase R. López Atxurra: *La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia/ Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria, 1999, pp. 113 y ss.

penal, de derecho civil o de gestión de recursos (bosques, presas, etc.), y además no se aplicaba a todo lo que hoy entendemos como Bizkaia, sino a las anteiglesias, porque las villas y ciudad se regían por el derecho común castellano, con proyecciones en otros territorios castellanos en diversos momentos.[4] Asimismo, existían otras jurisdicciones:[5] la eclesiástica o la mercantil a través del Consulado de Bilbao, que desde 1508 tenía su propio terreno jurisdiccional en el comercio, pero también en las instalaciones portuarias. También contamos con espacios dentro de Bizkaia con sus propios fueros particulares, como las Encartaciones, cuya integración en el Señorío fue tan tardía como 1804.[6]

Y estos mosaicos se integraban, a su vez, en el mosaico jurisdiccional de los distintos reinos de los Habsburgo, y luego de los Borbones. Sí que es cierto que los Fueros pudieron generar elementos simbólicos que a lo largo del tiempo hicieron trasladar el sentido estricto de su letra a algo más, a una forma de estar y hacer distinta dentro del complejo ser y estar de la Monarquía Católica que luego pasó a un especial ser y estar en el Estado constitucional, pero el hecho es que estos elementos simbólicos se perpetuaron adaptándose a nuevas situaciones.[7] Son tradiciones inventadas, utilizando el término de Hobsbawm y Ranger,[8] o reinterpretadas pero perfectamente operativas.

La operatividad de los fueros fue tal que persistieron desde el siglo XVI hasta el último cuarto del siglo XIX, aunque realmente, como veremos, continúan siendo una de las bases, no la única, del especial estar y ser del País Vasco en España.

El siglo XIX comenzó plagado de problemas que se materializaron en una guerra contra Francia, pero también en una guerra civil entre los sectores más avanzados y los más reaccionarios, y en 1812 la Constitución de Cádiz comenzó la historia constitucional española, en cuyo texto no aparecía ninguna alusión a los Fueros, lo que fue una norma hasta la Constitución de 1978, como veremos. En definitiva, el problema que planteaba esta constitución –y las siguientes– era que si la soberanía nacional residía en la nación, toda la nación estaría gobernada de la misma forma, por lo que dejaba fuera del sistema a las instituciones forales. Desde aquí, en la pendular historia de los tres primeros cuartos del siglo los Fueros y las instituciones forales, fueron apareciendo y

[4] Véase R. Sánchez Domingo: *El aforamiento de enclaves castellano al Fuero de Vizcaya. Organización jurídica de los valles de Tobalina, Mena, Valdegobía y Valderejo*, Burgos, Universidad de Burgos, 2001.

[5] Sobre las relaciones de estos diferentes *cuerpos*, y estos con la Monarquía, vid. Juan José Laborda: *El Señorío de Bizkaia. Nobles y Fueros (c. 1452-1727)*, Madrid, Marcial Pons, 2012.

[6] Véase F. de la Quadra Salcedo: *Fuero de las M.N. y L. Encartaciones*, Bilbao, Academia Vasca de Derecho, Zuzenbidearen Euskal Akademia, 2007.

[7] J. M.ª Sánchez Prieto: «La construcción simbólica de los fueros de Navarra», *Historia Contemporánea*, 47, 2013.

[8] E. Hobsbawm y T. Ranger (eds.): *La invención de la tradición*, Barcelona, Crítica, 2002.

desapareciendo según cambiaba el sesgo del gobierno o régimen de turno: abolición en el Trienio, reposición en la Década Ominosa, abolición con Espartero o reposición con la vuelta de los moderados. La Guerra Carlista de 1833-1839 no fue una guerra foral, fue una guerra civil en la que se enfrentaron de nuevo los sectores reaccionarios y los liberales, pero en todo caso terminaron viéndose envueltos en ella, de forma que en 1839 se llegó a un acuerdo, en el Convenio de Bergara, por el que Espartero se comprometía a intervenir cerca del Gobierno para el mantenimiento foral. En octubre de 1839, por la Ley de 25 de octubre, se llegó a la cuadratura del círculo al confirmarse los Fueros «dentro de la unidad constitucional de la nación».[9] Desde aquí se sucedieron décadas de discusión[10] –que en parte continúa hasta hoy– sobre cómo era esto posible y cómo se hacía. La solución, por medio de la práctica, fue inicialmente la tomada con Navarra, con cuyos representantes se alcanzó un acuerdo, materializado en la conocida como Ley Paccionada[11] de agosto de 1841.

Debería haberse llegado a un acuerdo siquiera similar con las provincias de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, pero aquí no hubo la sintonía entre el Gobierno progresista y los moderados vascongados, que sí hubo entre progresistas navarros y madrileños. El hecho es que esta negociación[12] se dilató en el tiempo, hasta que en 1876, tras la última guerra carlista, Antonio Cánovas del Castillo, después de meses de intentos de llegar a un arreglo, hizo aprobar en las Cortes la famosa Ley de 21 de julio de 1876, por la que se eliminaban las excepciones forales que todavía quedaban,[13] como eran la militar y la fiscal. Desde ese momento, por lo tanto, las obligaciones de aportar quintos y de pagar impuestos como el resto del Estado se extendieron a las Vascongadas. Sin embargo, en la propia ley se contemplaba la opción de que este pago fiscal fuera de forma diferente al común.

El siguiente paso en la eliminación del edificio foral fue el Decreto de 5 de mayo de 1877 por el que, tras meses de nuevos intentos infructuosos de arreglo, finalmente se eliminaron las instituciones forales: la Diputación Foral o General de Bizkaia y sus Juntas Generales. Así que, por lo menos en lo formal, las

[9] Sobre el proceso de elaboración de la Ley, véase G. Monreal Zia: «La elaboración de la Ley de 25 de octubre de 1839», *Iura Vasconiae*, 9, 2012.

[10] Sobre las diferentes lecturas del sentido de esta Ley, véase Larrazabal Basañez: *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos vascos*.

[11] El aparente contrasentido de Ley y paccionada es solo uno de los muchos que pueblan estos casi dos siglos de entendimiento entre constitución y fueros. El análisis del acuerdo se halla en M. Cruz Mina Apat: *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, Alianza, 1981. Sus efectos fiscales, en J. de La Torre y M. García-Zúñiga: «Hacienda foral y crecimiento económico en Navarra durante el siglo XIX», en J. de La Torre y M. García-Zúñiga (eds.): *Hacienda y crecimiento económico. La Reforma de Mon, 150 años después*, Madrid, Gobierno de Navarra-Marcial Pons, 1998.

[12] Las negociaciones se analizan en M. Vázquez de Prada: *Negociación sobre los Fueros entre Vizcaya y el poder central.1839-1877*, Bilbao, Caja de Ahorros Vizcaína, 1984.

[13] En 1841 Espartero había eliminado la excepción aduanera y municipal, así como el Pase foral.

especialidades forales desaparecieron desde este momento, organizándose en Bilbao y –en diciembre– Vitoria y San Sebastián sendas diputaciones provinciales a cargo de diputados nombrados desde el Gobierno.

FISCALIDAD

Un punto importante para entender por qué la excepción fiscal, en un momento en que formalmente no había motivos para mantener un espacio fiscal propio, se pudo mantener es que la tributación en el País Vasco tenía escasa conexión con la actividad del Estado, es decir, esencialmente este recaudaba las tarifas aduaneras y otros pequeños derechos –los de las hipotecas– y las cédulas personales, pero salvo esto no tenía recaudación ni actividad directa en lo económico en el país, por lo tanto no se sabía cuánto se podría recaudar desde el Estado en las provincias cuando nunca lo había hecho. Además, y aquí hay otro factor que ayuda explicar la continuidad de los sistemas fiscales forales sin fueros, hay que entender que las diputaciones forales habían incurrido en una deuda –cuadro 1– basada en sus propios ingresos; si estos desaparecían con la acción del Estado en el territorio como agente fiscal, la lógica liberal de la época implicaba que esta deuda habría de ser satisfecha por el Estado. Sin embargo, el Estado, ya de por sí agobiado por una deuda creciente debido a la reciente guerra, optó por un medio más económico de solucionar el problema.

La solución no se halló de la noche a la mañana sino que fue fruto de un proceso. En efecto, como hemos indicado, en mayo de 1877, desaparecieron las instituciones forales en Bizkaia –en diciembre pasaría lo mismo en Álava y Gipuzkoa–, por lo que se entendería que el Estado extendiese el régimen común al viejo señorío. Pero así como lo hizo con las quintas en 1877, comenzó a fijar la cantidad a pagar por las provincias por el cupo correspondiente al principal tributo de la época, como era la Contribución Territorial,[14] por medio de un decreto de 13 de noviembre de 1877.[15]

Las diputaciones protestaron por lo crecidos que eran, a su entender, estos cupos señalados para unas provincias que lentamente se estaban recuperando de una guerra y se entraron en negociaciones para reducirlos, y una vez nombradas las nuevas diputaciones provinciales de Álava y Gipuzkoa, desde

[14] En aras de la brevedad diremos que los impuestos en el momento se recaudaban por cupos, no por cuotas; es decir, en las Cortes se aprobaba un reparto de lo que se debería recaudar por el Estado en las distintas provincias (en proporción a su población y extensión esencialmente), cupos que luego se repartían entre los municipios. De aquí procede el término actual *cupo* cuando se trata de la aportación del País Vasco a la hacienda del Estado. Una explicación más amplia de estos cupos decimonónicos se halla en M. Martorell Linares: «El Concierto Económico en el contexto de la Hacienda Española del siglo XIX», en J. Agirreakzuenaga y E. Alonso Olea (eds.): *Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, Bilbao, Ad Concordiam, 2011.

[15] *Gaceta de Madrid*, 518, 14 de noviembre de 1877, pp. 473-474.

diciembre de 1877, se negociaron no solo estos cupos, sino los que se iban a recaudar del resto de los tributos de la época (contribución territorial, industrial, papel sellado, timbre y consumos). Fruto de esta negociación, que acabó en febrero de 1878, es lo que conocemos ahora como Concierto Económico.

Decimos que lo conocemos ahora como Concierto Económico porque inicialmente no tuvo nombre, fue un simple Real Decreto publicado el 1 de marzo de 1878[16] por el que de forma provisional se fijaban los pagos que debían efectuar las provincias a la Hacienda del Estado en equivalencia de lo que se suponía que podría llegar a recaudar si se estableciese el régimen común. Como no había bases de recaudación se utilizaron comparaciones con otras provincias para obtener medias de recaudación por habitante y por km², que luego se aplicaron a Bizkaia, Álava y Gipuzkoa, por los tributos principales del momento.[17]

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

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

Fuente: ACJGRF (Archivo de la Casa de juntas de Gernika), registro 13, legajo 10.

[16] Real Decreto de 28 de febrero de 1878, *Gaceta de Madrid*, 60, 1 de marzo de 1878, pp. 505-507.

[17] Sobre el proceso de negociación y cálculos de los cupos concertados, véase J. Eduardo Alonso Olea: *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.

En el cuadro 2 se aprecia cómo desde 1878, con las sucesivas renovaciones del acuerdo, se fueron incorporando más tributos y no poco importantes.

¿Por qué se pasó de un simple real decreto que reconocía el pago por las diputaciones de las obligaciones generales al Estado a un sistema que salvo la censura franquista persiste hasta ahora? Porque pronto manifestó sus indudables ventajas para ambas partes.

De entrada, digamos que el decreto original fijaba una vigencia de ocho años,[18] periodo en el que las diputaciones pagaron puntualmente el cupo trimestralmente sin ningún problema. Las provincias se pacificaron, y sobre todo en Bizkaia comenzó un proceso de industrialización, basado en una explotación minera intensiva, por lo que dejaron de ser un problema para el Gobierno. Por otra parte, la recaudación se efectuaba sin gastos, es decir, el Estado no invertía, o lo hacía en escasa medida, en las provincias, que se autofinanciaban en lo que se podría exigir al sector público en la época: carreteras, enseñanza secundaria, policías provinciales (Miñones de Álava y Bizkaia y Miqueletes guipuzcoanos), etc., y eso sin invertir en personal, que se dedicaba esencialmente a la recaudación de las aduanas, los escasos impuestos no concertados y poco más (jueces y –pocos– guardias civiles). Las diputaciones, por su parte, continuaban sosteniendo las estructuras forales con ingresos procedentes de impuestos gestionados por ellas mismas, puesto que un punto importante es que el concertar un tributo no quería decir que se tuviera que recaudar ni lo que tuviera que hacer con la misma norma que el Estado, sino que cada diputación mantuvo su propio sistema fiscal.

En 1882 se solucionaron los primeros problemas efectivos de acomodación del nuevo sistema al régimen común (legitimación de la tributación provincial, ley provincial, etc.) en que se fijaba en general la excepción[19] del cumplimiento de la norma general en el País Vasco.

Estas renovaciones no fueron *gratis*, es decir, en cada una de ellas se aumentaron los cupos que debían pagarse, pero también se fijaron por plazos en general más largos, por lo que el sistema ganaba en seguridad jurídica.

[18] Estos ocho años no fueron un capricho. En 1876, en la Ley de 21 de julio, se había fijado una exención fiscal para los liberales afectados por las destrucciones de la guerra carlista durante diez años. Como habían pasado dos, quedaban ocho años.

[19] Por ejemplo la establecida en la Ley provincial: Ley provincial de 29 de Agosto de 1882: Disposiciones transitorias.

Cuarta. Mientras subsista el Concierto económico consignado en Real Decreto de 28 de Febrero de 1878, y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se considerarán investidas dichas Corporaciones, no sólo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6° y 10 de la presente Ley, sino de las que con posterioridad á dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo (*Gaceta de Madrid*, 1 de septiembre de 1882).

Cuadro 2. *Tributos concertados 1878-1926*

1878	1887	1893	1894	1900	1906	1913	1920	1925/26
Concierto económico	Primera revisión general	Revisión parcial	Segunda revisión general	Revisión parcial	Tercera revisión general	Revisión parcial	Revisiones parciales	Cuarta revisión general
Inmuebles, cultivo y ganadería	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Lo denomina «territorial»
Industria y comercio	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
Derechos reales y transmisiones de bienes	Ídem	Ídem	Ídem	Considera comprendido el impuesto de derechos reales sobre concesiones administrativas	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
Papel sellado	Ídem	Ídem	Ídem	Declara no comprendido el timbre de negociación	(Especifica los conceptos comprendidos) Ídem	Ídem	Timbre sobre los productos envasados	Lo denomina «timbre»
Consumo de Cereales. Consumo de la sal	Consumos	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
		1% sobre pagos	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	1,20% sobre pagos
		Patentes de alcoholes	Ídem	Ídem	Desaparece			
			Sueldos provinciales y municipales	Ídem	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	Ídem	Ídem	Ídem
			Carruajes de lujo	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
			Asignaciones de ferrocarriles para gastos de inspección	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
				Casinos y círculos de recreo	Ídem	Ídem	Ídem	Ídem
				Utilidades, en parte incluida en el cupo industrial	Ídem	Incluye las compañías navieras vascongadas	Aplica la territorialidad. Incluye las de las compañías mineras	Ídem
					Alumbrado	Ídem	Ídem	Ídem
							3% sobre el mineral	Ídem

Fuente: Diputación de Vizcaya. Régimen del Concierto Económico y sus revisiones, Bilbao, 1927.

Cuadro 3. *Cupos líquidos concertados. 1878-1976 (pts.)*

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

* Ajustes automáticos periódicos. Renovación del Concierto (en cursiva)

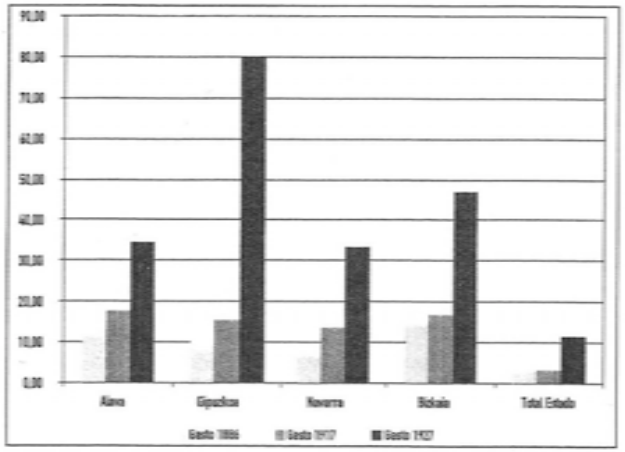
Antes de avanzar aclaremos que el concepto de cupo líquido se corresponde a lo efectivamente pagado por las diputaciones a la Hacienda del Estado, puesto que hasta 1927 lo habitual fue negociar unos cupos teóricos (en función de las equivalencias por habitante y km²) a los que luego se restaban algunos gastos de las diputaciones (policías provinciales, amortización de la deuda de carreteras, premios por recaudación, etc.).

En definitiva, por lo tanto, tenemos un sistema de recaudación provincial propio junto con algunos tributos del Estado, que contaba con una estructura recaudatoria pequeña (esencialmente la aduanera). Este sistema de recaudación se fue desarrollando según la propia hacienda pública, sobre todo en el siglo XX. De esta forma lo que en principio se buscó como un elemento protector frente al contribuyente (la actividad de las diputaciones en el terreno fiscal) varió hacia una intervención fiscal directa desde las diputaciones, en la medida en que a las instituciones públicas se les pedía cada vez más gasto. No estamos en el Estado del bienestar, pero sí en un proceso anterior en el que ya se estaba abandonando el esquema de la beneficencia clásica pero se avanzaba en la extensión de los servicios públicos.

Vemos, por lo tanto, que la corporación provincial cubría un amplio espectro de actividades y competencias, unas idénticas a las corporaciones de régimen común, otras vinculadas directamente al Concierto Económico –esencialmente las tributarias– y otras más bien derivadas del pasado foral y que persistieron ante la pasividad del Estado (v. gr. los miñones o el control de las cuentas municipales).[20] Además, subvencionaba otras muchas actividades deportivas, culturales (como el Museo de Arte Moderno o el de Reproducciones) o recreativas, que por motivos de espacio no podemos detallar.[21]

El esfuerzo económico de todas estas atenciones era importante en términos absolutos, pero todavía lo es más en relativos, si lo relacionamos con una población que además desde 1876 no hizo más que crecer. Así, eliminado el cupo concertado, el gasto por habitante de Bizkaia era de lejos mucho mayor que en las provincias de régimen común, y dentro de las vascas fue superior hasta los años veinte, en que cedió la hegemonía a Gipuzkoa.

Gráfico 1. *Gasto per cápita (sin cupos). 1886, 1917 y 1927 (pts./hab.)*



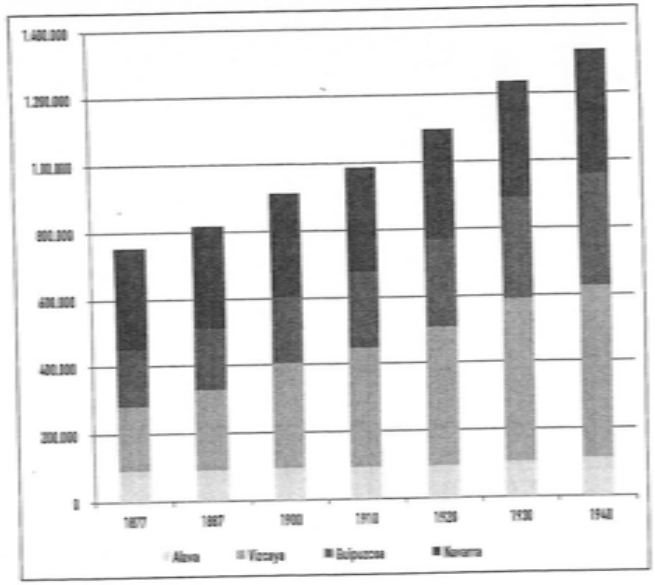
Fuente: elaboración propia sobre los presupuestos respectivos y media de las diputaciones provinciales procedente de INE.

[20] Sobre esta clasificación competencial, véase I. Olabarri Gortazar e I. Arana Pérez: «Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración», en *Los Derechos Históricos vascos (Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987)*, Oñate, IVAP, 1988.

[21] Sobre las actividades de la Diputación Foral y Provincial, véase J. Agirreakzuenaga y E. J. Alonso Olea (eds.): *Historia General de la Diputación Foral de Bizkaia. 1640-2012*, Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia, 2014.

Y eso con una población en fuerte crecimiento, porque no hay que olvidar que estas inversiones debían atender a una población que debido al desarrollo minero e industrial creció de forma significativa entre 1877 y 1936.

Gráfico 2. *Población del País Vasco y Navarra. 1877-1940 (habs.)*



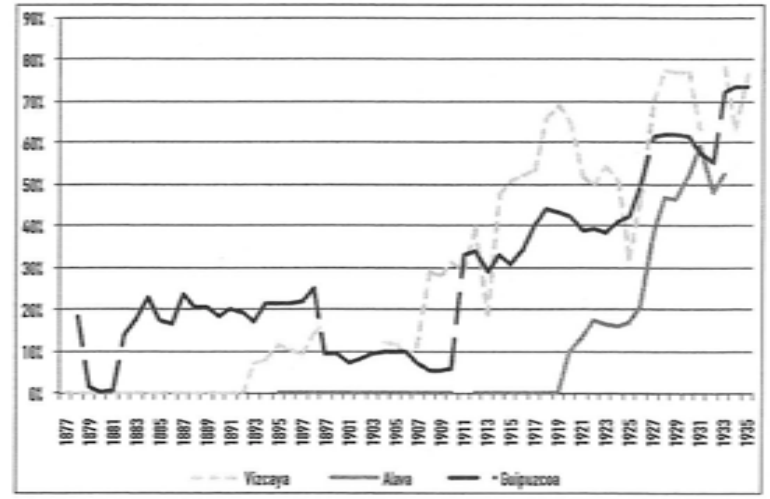
Fuente: Elaboración propia sobre los correspondientes censos de población.

Muestra de la diversificación, por último, de las funciones de la diputación la tenemos en la ampliación del número y temática de sus comisiones, de forma que si en 1877 la de Bizkaia solo contaba con las fundamentales: Hacienda, Gobernación y Beneficencia, en 1891 contaba ya con 16, en 1909 con 28, en 1919 con 35, y 49 en 1923.

Estos distintos ramos de servicios se pagaban con un creciente número de impuestos, porque no hay que olvidar que el encabezamiento de los tributos sujetos a concierto no suponía, *per se*, que se pusieran al cobro efectivo en las tres provincias. De hecho, las diputaciones mantuvieron cada una de ellas sus propios sistemas tributarios con predominio de la tributación indirecta (los consumos). Sin embargo, cada una de ellas llevó a cabo su propia política tributaria. Si Álava mantuvo los consumos, como así fue, no es menos cierto que mantuvo un sistema muy descentralizado, de forma que sus ingresos los encabezaba con los respectivos ayuntamientos de la provincia, de forma que eran los pueblos, en definitiva, los que decidían recaudar o no los impuestos

concertados.[22] Como vemos en el gráfico inferior, hasta 1919 no comenzó a recaudar por su cuenta tributos, esencialmente el de Utilidades, por lo que hasta 1933 no dejó de depender, en más de la mitad de sus ingresos, de las partidas transferidas desde los ayuntamientos. Es más, algunos tributos tradicionales, como la hoja de hermandad, viejo tributo de capitación medieval, siguió siendo recaudado hasta fechas tan tardías como 1914.[23]

Gráfico 3. *Impuestos en ingresos. 1877-1935 (%)*



Gipuzkoa introdujo desde fases relativamente tempranas tributos más modernos (esencialmente las contribuciones territorial e industrial), pero no dejó de usar con largueza el recurso a los arbitrios. El planteamiento básico fue, en la medida en que el turismo se hacía un hueco en las actividades provinciales, que era una forma de gravar a los visitantes que no tenían residencia ni actividad económica en la provincia y, además, fue especialmente amplio el abanico de especies gravadas puesto que no solo lo fueron las de lujo (champagne, por ejemplo) sino legumbres y sobre todo bebidas alcohólicas de amplio consumo, como la sidra y el txakoli.

[22] Es decir, que la Contribución Industrial, por ejemplo, la podían recaudar, si así lo deseaban, los ayuntamientos, limitándose la Diputación a una simple autorización, como así hizo al Ayuntamiento de Vitoria.

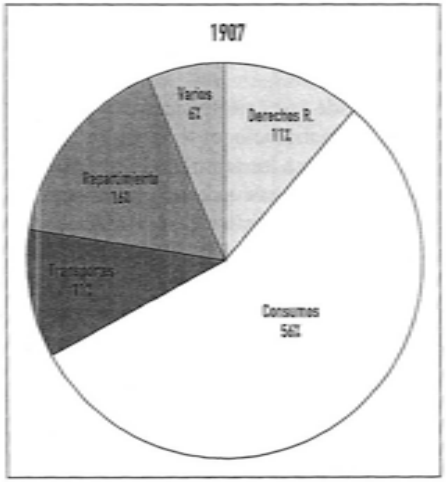
[23] Véase J. M.ª Ortiz de Orruño: «Hoja de Hermandad versus Contribución catastral. El arcaísmo del sistema tributario foral alavés en el siglo XIX», en *Economía y conflictividad social (siglos XIX y XX). Congreso de Historia de Euskal Herria del II Congreso Mundial Vasco*, San Sebastián, Txertoa, 1988.

El caso vizcaíno es, si se quiere, más espectacular por cuanto, como vemos en el gráfico 3, no comenzó a recaudar impuestos modernos hasta la última década del siglo XIX, dado que sus ingresos se basaban en los arbitrios de consumo y en los ingresos, en algunos años cuantiosos, del ferrocarril minero de Triano. Sin embargo, precisamente debido al descenso de los ingresos del ferrocarril de Triano, la Diputación vizcaína tuvo necesidad de aumentar sus ingresos corrientes no solo debido a la natural elevación de sus gastos por el aumento de sus servicios, sino por el aumento del cupo en distintos momentos.

Por todo ello encontramos que la Diputación fue ampliando su base tributaria con cada vez más impuestos, y dentro de ellos con aplicación de más tarifas y con tipos fiscales que si bien en muchos casos eran inferiores a los del Estado (como en la tarifa 3.ª de Utilidades –para entendernos, el actual Impuesto de Sociedades– o en los Derechos Reales) en otros no eran muy distintos.[24]

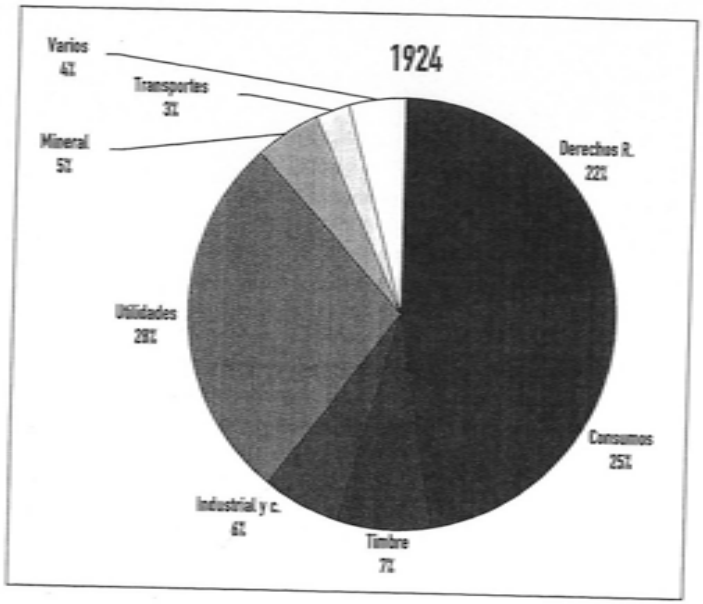
Esta evolución la mostramos en el gráfico 4, donde se aprecia que si en 1907 más de la mitad de los ingresos procedían de los arbitrios, con un escaso 11% de los tributos de transportes y de derechos reales, para 1924 las contribuciones de utilidades o derechos reales ya superaban el peso de los tradicionales arbitrios, que para 1935 no suponían el 14% de los ingresos, mientras que la Diputación disponía de un amplio abanico de impuestos, no solo concertados sino tributos no concertados, pero tampoco establecidos por el Estado, como el de bares o las patentes sobre el ganado cabrío.

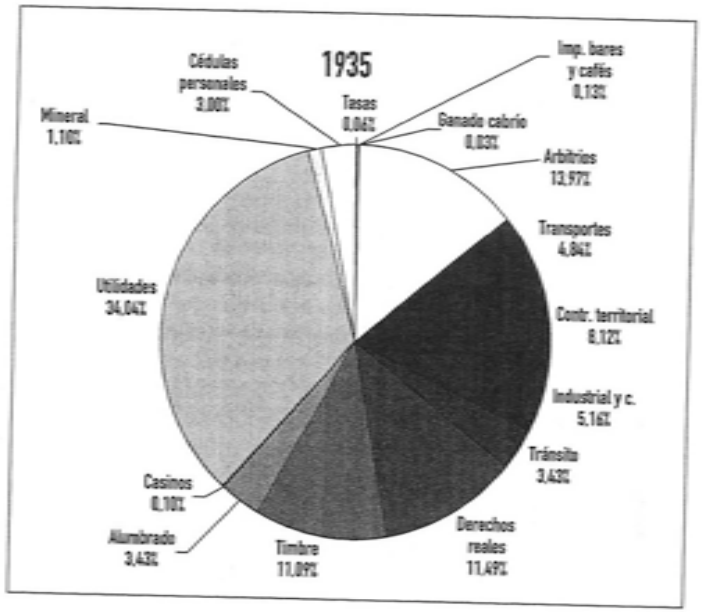
Gráfico 4. *Ingresos tributarios de la Diputación de Bizkaia. 1907, 1924 y 1935 (%)*



[24] Véase E. J. Alonso Olea: *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*, Oñati, IVAP, 1999.

Gráfico 4. *Ingresos tributarios de la Diputación de Bizkaia. 1907, 1924 y 1935 (%)*





El 19 de junio de 1937, las tropas nacionales entraron en Bilbao, y el 23 de junio fue abolido el Concierto Económico con Bizkaia y Gipuzkoa, debido a que se había convertido –según el texto del decreto– en un privilegio insolidario, aunque no por ello ocurrió lo mismo con el Concierto de Álava y el Convenio de Navarra. Desde este punto, la asimetría fiscal desapareció en Bizkaia y Gipuzkoa, y en cierta forma en Navarra y en Álava, por cuanto se fueron introduciendo reformas que afectaban a sus sistemas tributarios y administrativos de forma que fueron convergiendo con el sistema central, aunque mantuvieron una gran autonomía en el ingreso y en el gasto. Pero el régimen de Franco no era el de la restauración canovista, y las posibilidades de operar autónomamente se vieron limitadas. Una muestra de ello, no en el terreno fiscal sino en algo tan aparentemente alejado como era la ordenación financiera, la tenemos en el decreto sobre las cajas de ahorro de Álava y Navarra en referencia al crédito agrícola de 1949.

Nos referimos a la Orden del Ministerio de Trabajo, de 4 de noviembre de 1949,[25] por la que se disponía que las cajas de ahorro municipal y provincial de Navarra estaban obligadas al cumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley de 17 de julio de 1946 y demás disposiciones en materia de ahorro. El origen de esta norma era la Ley de Crédito Agrícola de 17 de julio de 1946, que estableció un nuevo sistema de concesión de créditos a los agricultores para que pudiesen modificar sus métodos de cultivo, mejorar sus tierras y protegerlos de la usura, y que obligó a las cajas de ahorros y los bancos a aportar hasta 1.000 millones de pesetas al Servicio Nacional de Crédito Agrícola al 25% de interés, de los que correspondieron a las cajas 184 millones. Pues bien, parece que esta medida y otras no se cumplían en Navarra por sus cajas, que utilizaban su estatus distinto para justificarlo.

> Concretamente, son las Cajas de Ahorro establecidas en territorio de régimen foral las que han dejado de cumplimentar lo dispuesto en la citada Ley, apoyándose en la petición por ellas presentada solicitando se las exceptuase del régimen general establecido para las demás Cajas generales de Ahorro Popular, invocando como base de la petición las facultades autonómicas en materia de administración municipal y provincial consignadas en los artículos sexto y décimo de la Ley de 16 de agosto de 1841 [...]
>
> Aun concediendo la máxima amplitud al adecuado funcionamiento de la Administración provincial, no es viable el hecho de que una Caja de Ahorros, por estar creada por una Diputación o Ayuntamiento, pase a ser un servicio provincial o municipal. Precisamente por ello las Cajas de Ahorro constituyen una personalidad jurídica y gozan de la consideración de elementos auxiliares del Ministerio de Trabajo. Si así no fuese, si no existiese una completa diferenciación entre las Entidades de Ahorro Popular y un servicio provincial o municipal cualquiera, no habría por qué poner a unas bajo el protectorado de este Departamento (de Trabajo) y hacer depender los otros del Ministerio de la Gobernación.
>
> El hecho de que las Cajas generales de Ahorro Popular establecidas en territorio de régimen foral figuren inscritas en el Registro especial de este Ministerio, desvirtúa el carácter de servicio provincial o municipal de las mismas, ya que su inscripción lleva consigo y da origen al nacimiento de una personalidad de absoluta autonomía jurídica, económica y administrativa, reconocida expresamente por la misma Caja Provincial de Navarra al consignar en el artículo tercero de sus Estatutos que la entidad «constituye una personalidad jurídica independiente con funciones exclusivamente peculiares y representación privativa».

[25] Orden del Ministerio de Trabajo, de 4 de noviembre de 1949, por la que se dispone que las Cajas de Ahorro Municipal y Provincial de Navarra vienen obligadas al cumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley de 17 de julio de 1946 y demás disposiciones en materia de ahorro (BOE del 28).

En definitiva, por lo tanto, vemos que las cajas, tanto de Álava como de Navarra, no habían seguido los pasos de la ley, aduciendo que eran dependencias provinciales y que las administraciones provincial y municipal, en el régimen foral, tenían un discurrir distinto que en el común. La orden deja claro que no tenía que ser así y por lo tanto obligaba a cumplir la obligación del préstamo agrícola. Más allá de este aspecto concreto del ámbito crediticio, lo que muestra también es que las cajas de los territorios forales no cumplían o no se cumplía con ellas la ley de igual forma, debido a su entronque con las corporaciones provinciales y municipales. Mostramos este ejemplo de un aspecto como el financiero, que normalmente se deja al margen de los análisis sobre la autonomía foral, que se suelen centrar en los espacios tributarios y, en menor medida, administrativos.

España asimétrica

Nos ocuparemos de lo que se nos muestra como lo actual, que vemos que en ocasiones no lo es tanto o no lo es solo. Hablaremos de la España asimétrica desde una perspectiva fiscal pero no solo.

En efecto, España es asimétrica en muchos elementos, no solo el fiscal; cuenta con diversas peculiaridades fiscales (regímenes forales vasco y navarro, régimen canario o de las antiguas plazas norteafricanas, ahora ciudades autónomas) o jurídicas (derechos civiles peculiares en Bizkaia, parte de Álava, Navarra, Cataluña, Aragón o Galicia) que operan además en un entorno con 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas, la actuación del Estado central, siete cabildos insulares en Canarias, dos consejos insulares en Baleares, 38 diputaciones provinciales, tres diputaciones forales, más de 8.000 ayuntamientos y todo ello en un medio más grande como es la Unión Europea (de la que forman parte España y otros 27 países). En este mosaico no es extraño que surja la asimetría, pero además hemos de tener en cuenta la historia, y no solo la geografía, para explicarla. Así, por ejemplo, en las comunidades autónomas uniprovinciales (Asturias, Cantabria, Murcia, Madrid o La Rioja) no hay diputación provincial porque al constituirse el gobierno autónomo sus funcio-

nes fueron traspasadas a estos. Caso aparte es el de Navarra, cuya diputación foral y provincial (desde 1841), al constituirse la comunidad foral de Navarra también se subsumió en ella por medio del Amejoramiento del Fuero, que no es exactamente un estatuto de autonomía (ya que no discurrió por ninguno de los dos artículos para su aprobación), sino una derivación, utilizando la Ley de 1839 y el Decreto de 16 de agosto de 1841 –conocida como Ley paccionada– del viejo término del Reino de Navarra, lo que dio lugar, como elemento más especial, a que no hubiera referéndum autonómico.[26]

El fundamento de este sistema, en principio, procede de la Constitución de 1978, en la que se organiza la nueva estructura del Estado como el conocido Estado de las Autonomías. En este texto constitucional, además de fijar las dos vías de acceso a la autonomía –el 143 (o vía lenta) y 151 (especial)–[27] dejando aparte la excepcional de Navarra, Ceuta y Melilla, establece con su Disposición adicional primera el amparo y respeto a los Derechos Históricos.[28] Por lo tanto, la Comunidad Autónoma Vasca, además de tener acceso a un Estatuto de Autonomía, como así fue en 1979, tiene como peculiaridad que incorpora competencias derivadas de esta Disposición Adicional 1.ª, de esos derechos históricos. Este es el fundamento esencial, por lo tanto, de la asimetría en el caso vasco (y navarro). Esta asimetría no se encuentra solo en los asuntos fiscales, sino que abraza otros aspectos, por lo menos en parte, como la policía, el régimen local, etc. La asimetría más clara es sin duda la presencia de las diputaciones forales, en el aspecto organizativo, que desarrollan competencias tan importantes como la propia fiscal, de forma que dentro de la comunidad autónoma tenemos tres agentes recaudadores de tributos, las tres diputaciones forales, siendo el Gobierno vasco, esencialmente, un mero receptor de transferencias, conocida como *aportación*.

Las diputaciones forales y el Gobierno vasco, por lo tanto, son agentes políticos con competencias a veces claramente específicas, la fiscal en el primero, o la educación, la sanidad y la policía en el segundo, aunque hay competencias que se mantienen no solo en los dos niveles sino que también alcanzan un tercer

[26] Este fue el motivo de que la Ley de 25 de octubre de 1839, derogada por la Constitución de 1978, por su Disposición Derogatoria 2.ª, solo lo fuera para las provincias de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa, pero no para Navarra, por cuanto esta Ley soporta todo el edificio foral actual.

[27] Estas fueron vías de acceso, luego la evolución de las autonomías derivó, esencialmente, en el conocido como «café para todos», en el que las competencias de unas y otras, con los años, han ido convergiendo salvo elementos excepcionales en algunas de ellas. Esta igualación obedece a diversos factores: influencia de las periferias de los partidos del Gobierno y oposición, sistema de aliviar la presión de los nacionalismos más influyentes (vasco y catalán, esencialmente), etc. Véase J. A. Castellanos López: *La transición democrática en Castilla-La Mancha (1976-1983). Proceso autonómico y construcción regional*, Toledo, Consejo Economico y Social de Castilla La Mancha, 2007, pp. 70-72.

[28] «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

nivel, el municipal, que igualmente, además de sus propios tributos municipales y sus tasas, recibe partidas para su financiación de las diputaciones forales.

El instrumento de adjudicación de competencias fue la Ley de Territorios Históricos de 1983,[29] que en principio repartió las atribuciones entre Gobierno y diputaciones, aunque en ocasiones ha habido conflictos entre uno y otras sobre la respectiva capacidad de hacer normas sobre ramos concretos, para lo que opera una Comisión Arbitral que dirime conflictos de competencias, es decir, no entra a valorar una ley o norma impugnada por las partes, sino quién puede hacerla.

En definitiva, se organiza un complejo sistema institucional en el que las diputaciones forales, como decimos, se configuran como la principal *anomalía*. De hecho, no son estrictamente entidades locales, como las diputaciones provinciales, pero tampoco son entes autonómicos, son… diputaciones forales. En las elecciones locales, en el País Vasco, se añade una urna en la que se votan candidatos a las juntas generales respectivas, de cuyas mayorías proceden los gobiernos de las diputaciones forales. El peso de estas diputaciones y su amplio ámbito competencial, sobre todo en los aspectos tributarios, explica que el Parlamento vasco –otra especificidad– tenga una representación paritaria, es decir, que esté formado por 75 parlamentarios, 25 por cada uno de los territorios históricos, por lo que la representación no es proporcional a la población, sino que realmente es una cámara territorial. En cambio, las aportaciones al Gobierno vasco sí son proporcionales al peso económico de los tres territorios históricos.

Además de estos aspectos de organización, específicos del país, también contamos con una clara especificidad tributaria, con proyecciones a otros aspectos más amplios, como es la basada en el Concierto Económico, el sistema que regula las relaciones tributarias y financieras entre el País Vasco y el Estado. No nos vamos a extender en el Concierto,[30] porque el espacio es limitado, pero sí habría que señalar ciertas características esenciales.

Para empezar, digamos que es una ley del Estado derivada de la Disposición adicional 1.ª de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía del País Vasco, que en su artículo 41 indica que las relaciones tributarias entre este y el Estado se regirán por el «tradicional sistema de concierto o convenios», aprobado por medio de una ley de artículo único, por lo que los acuerdos de la Comisión mixta de Concierto –formada por representantes del Estado y del País Vasco (Gobierno vasco y diputaciones)– que vayan a las Cortes se pueden aprobar o no, pero no se pueden modificar, a modelo de lo que ocurre con los tratados internacionales.

[29] Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. BOPV n.º 182, de 10 de diciembre de 1983, y BOE n.º 92, de 17 de abril de 2012.

[30] La bibliografía sobre el Concierto es muy amplia y abarca muchos aspectos de este, una consulta amplia de aquella se puede hacer en la página web del Centro de Documentación del Concierto Económico y de las Haciendas Forales, de la UPV/EHU: <http://www.ehu.es/ituna/index_es.html>.

Dentro de las competencias que, vinculadas a los derechos históricos, tienen las diputaciones forales, como más destacada encontramos la de la recaudación tributaria. Esta recaudación va a estar regulada por las juntas generales por medio de normas forales y de sus ejecutivos, las diputaciones forales.[31]

Las diputaciones recaudan, por lo tanto, los tributos esenciales[32] en el País Vasco. Con estas recaudaciones financian al Gobierno vasco, en parte a los ayuntamientos, y a sí mismas. Además, pagan al Estado, por medio del Gobierno vasco, que lo considera como una partida extrapresupuestaria, un cupo por los servicios que reciben del Estado (el país y/o sus habitantes),[33] además de su parte en el fondo de compensación interterritorial como cuota de solidaridad con el resto del Estado.

Las características generales del régimen de Concierto se pueden sintetizar en:

- Reconoce, con límites, la soberanía tributaria originaria de los territorios históricos (no de la comunidad autónoma).
- Sistema paccionado. Las comisiones del Concierto Económico, o la Junta Arbitral de Concierto Económico, son paritarias.
- Reconoce la autonomía de gestión tributaria de las diputaciones forales.
- Implica un riesgo financiero unilateral para el País Vasco. Como hemos indicado, el cupo depende de los gastos del Estado, no de las recaudaciones que tengan las diputaciones. Es sobre las partidas de gasto del Estado sobre las que se calcula el cupo, calculado como una parte asignada al País Vasco, esencialmente por fundamentos de renta, que desde 1981 es del 6,24. Por lo tanto, el País Vasco pagaría el 6,24 de lo que se gaste el Estado en Ejército, Casa Real, fondo de solidaridad, etc. Luego habría que restar los ingresos del Estado no concertados y obtenidos en el País Vasco. Posteriormente se producen unos ajustes por competencias como la Ertzaintza.

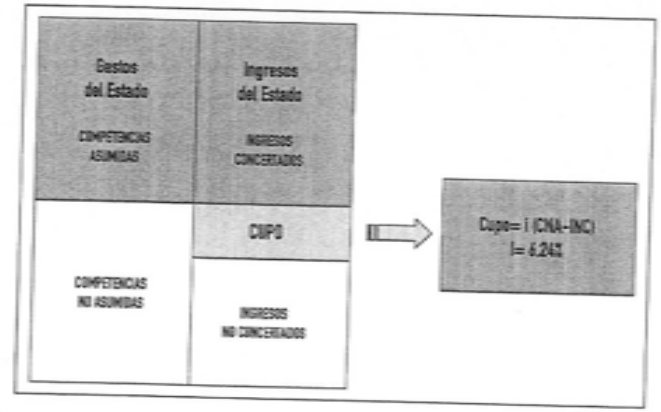
[31] Artículo 1. Competencias de las Instituciones de los Territorios Históricos. Uno. Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario.

Dos. La exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales. Ley 1212002, de 23 de mayo, modificada por Ley 28/2007, de 25 de octubre. Señalamos como artículo 1.°, realmente, al anexo de la Ley, puesto que en realidad esta Ley solo tiene un artículo.

[32] Prácticamente todos los impuestos están concertados. El de aduanas no lo está pero realmente tampoco es un impuesto estatal sino comunitario. En el último acuerdo de la Comisión de Concierto Económico de 16 de enero, se han alcanzado acuerdos para concertar nuevos impuestos: impuesto especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas, impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito, impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, impuesto sobre la producción y almacenamiento de combustible nuclear, impuesto especial sobre hidrocarburos, impuesto sobre los gases fluorados de efecto invernadero e impuesto sobre actividades de juego.

[33] Por ejemplo, las Cortes, la Casa Real, el Ejército o el servicio diplomático.

Figura 2. *Esquema gráfico del cupo*



- Respeta el principio constitucional de solidaridad. Dentro del cupo, además de los servicios realizados por el Estado, se paga una parte para el Fondo de Solidaridad de las autonomías.
- Modelo peculiar en el catálogo del federalismo fiscal: implica elementos de organización confederal. En los modelos habituales de federalismo fiscal se entiende que –frente al esquema igualitario, como el que mostramos en la figura 3– la simetría se produce cuando entre el Gobierno central y el Gobierno regional asimétrico se sitúa una organización interregional (figura 4).

Figura 3. *Esquema de federalismo fiscal igualitario*

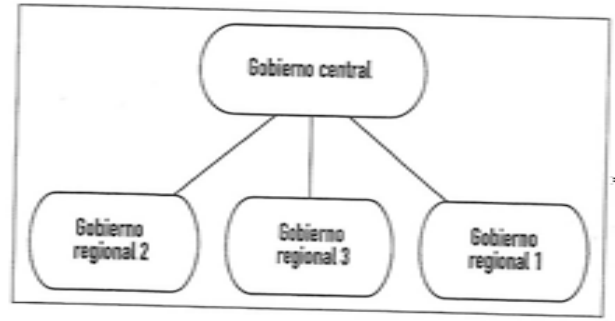
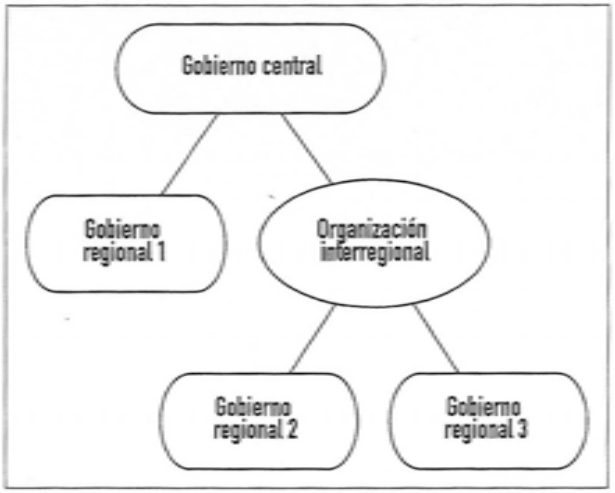


Figura 4. *Esquema ordinario de federalismo fiscal asimétrico*



Pero la situación de esa asimetría en el caso vasco, y en el ámbito fiscal, es todavía más compleja por cuanto las relaciones por medio del Concierto configuran comisiones mixtas entre la comunidad autónoma y el Estado, con participación de entes subestatales como las diputaciones forales, que a su vez, hacia abajo, mantienen sus propias estructuras paritarias (Consejo Vasco de Finanzas y Órgano de Coordinación Tributaria), dejando aparte el Convenio Económico, que también cuenta con sus órganos paritarios respectivos entre el Gobierno central y el foral.

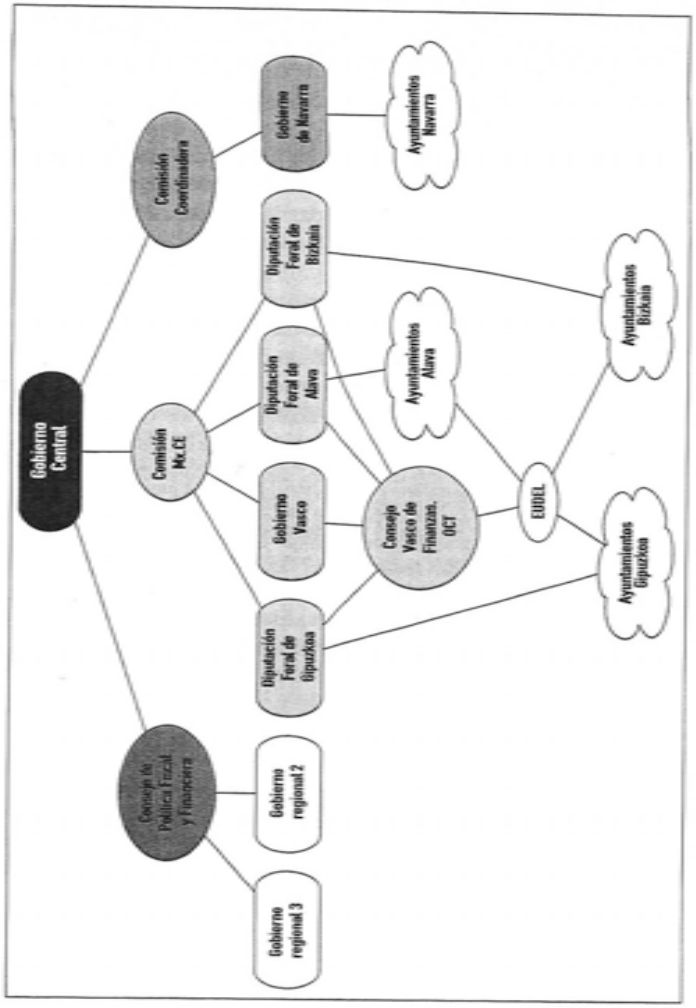
Esta asimetría se ha visto desde determinados territorios y ámbitos de opinión como privilegio insolidario, atentatorio contra la libertad de establecimiento y hasta ilegal.[34] Se ha recurrido, incluso, al cupo para justificar la falta de autonomía económica del país[35] o a sentenciar por el Tribunal Supremo que la capacidad normativa de los territorios históricos se debía limitar a copiar la normativa del Estado porque el derecho comunitario lo decía así.[36]

[34] Véase «"No puede ser que a 500 metros otro tenga más privilegios", dice Sanz», en *El CorreoDigital*, de 15 de enero de 2008.

[35] Véase Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2013. En esta sentencia se desestimó un recurso de casación de la Comunidad de La Rioja contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que había desestimado el recurso de esa comunidad contra la Norma Foral 3/09 de Presupuestos Generales del Territorio Histórico de Bizkaia de 2009.

[36] Véase Sentencia 7927/2004 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. Sala 2.ª, de 9 de diciembre de 2004.

Figura 5. *Esquema de asimetría en materia fiscal. España. 2013*



Nota: Para simplificar no incluimos los 17 gobiernos autónomos sino solo dos.

El problema es que el derecho comunitario no decía nada al respecto porque no *habló* hasta cuatro años más tarde, cuando utilizando los criterios utilizados el Tribunal de Luxemburgo dictó, en la famosa Sentencia Azores –en una cuestión prejudicial–,[37] que el Concierto y su capacidad normativa estaban dentro de la legalidad comunitaria, ya que cumplía los tres requisitos para ello:

- Autonomía institucional: los territorios históricos y la comunidad autónoma son entes diferentes que el Estado y cuentan con su propio estatuto de autogobierno.
- Autonomía de procedimiento: toman sus medidas sin intervención del Estado.
- Autonomía económica: los efectos de sus propias políticas tributarias los experimentan ellas mismas, es decir, no se compensan con transferencias del Estado las posibles pérdidas de recaudación –que tampoco se han demostrado hasta hoy– que pudieran tener si bajan su presión fiscal.

En definitiva, por lo tanto, el Concierto y su capacidad normativa se ajustan al derecho comunitario. En efecto, la sentencia[38] de 11 de septiembre de 2008 aplicaba los requisitos de la de Azores. El fallo era claro:

> El artículo 87 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, para apreciar el carácter selectivo de una medida, se tiene en cuenta la autonomía *institucional, de procedimiento y económica* de la que goce la autoridad que adopte esa medida. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único competente para identificar el Derecho nacional aplicable e interpretarlo, así como para aplicar el Derecho comunitario a los litigios de los que conoce, verificar si los Territorios Históricos y la Comunidad Autónoma del País Vasco gozan de tal autonomía, lo que tendría como consecuencia que las normas adoptadas dentro de los límites de las competencias otorgadas a dichas entidades infraestatales por la Constitución española de 1978 y las demás disposiciones del Derecho español no tienen carácter selectivo, en el sentido del concepto de ayuda de Estado tal como aparece recogido en el artículo 87 CE, apartado 1.

Finalmente, cabe preguntarse si el modelo es tan excepcional, y si miramos un poco en derredor no es tan extraño, aunque sin duda el Concierto sí que tiene elementos distintivos dentro del federalismo fiscal, como son: la capacidad normativa en tributos de bases móviles, la asimetría a un tercer nivel (TT. HH.) no periférico ni ultraperiférico y, por último, el riesgo unilateral que significa el cupo calculado sobre bases presupuestarias del Estado.

[37] Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 11 de septiembre de 2008.

[38] Sentencia en la cuestión prejudicial sobre los asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06. Diario Oficial de la Unión Europea. C 285/6. 8 de noviembre de 2008. Sobre esta sentencia el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco pudo dictar una sentencia –esta vez sí– ajustada al Derecho comunitario desestimando los recursos de La Rioja por cuanto entendió que se cumplían los tres requisitos. Véase S. Serrano Gazteluurrutia: *El Concierto Económico vasco ante el Juez Comunitario*, Oñati, IVAP, 2012.

Conclusiones

Hemos visto que lo que se supone que ha sido un Estado centralista, realmente no lo era tanto –otra cuestión es que hubiera y haya personas que lo quieran más o menos centralista–, y nos hemos centrado en un aspecto tan consustancial con el Estado-nación contemporáneo como es el apartado fiscal, en que hemos visto que la asimetría tiene una larga historia y un amplio presente.[39]

Esta amplitud de la asimetría analizada en el caso concreto del País Vasco, fundamentada en lo fiscal, ha tenido proyecciones muy diversas hacia lo administrativo, cuando no hacia lo político, de forma que sus diputaciones forales (salvo momentos a veces largos como el Franquismo) han operado en amplios espacios competenciales a veces en competencia con la Corona, con el Estado central pero también con el Gobierno autonómico. Han formado, en definitiva, un espacio periférico dentro de un Estado teóricamente omnipresente y omnipotente, debido a su tamaño (ni grande ni pequeño) o a la debilidad de un Estado que ha visto en muchas ocasiones más práctico desentenderse de sus funciones de control en beneficio de unas élites locales con gran capacidad de gestión y de supervivencia, lo que en definitiva reforzó históricamente el sistema al vincular gestión próxima con eficiencia, frente a la tradicional imagen del Estado español como ineficiente y pobre.

Por último, una aclaración, esta es una visión sintética de la asimetría, que abraza otros elementos que aquí no caben, pero que tampoco pretendemos identificarla con el debate sobre la nacionalización, en el sentido de que esta asimetría no es un reflejo automático, de una débil (o fuerte) nacionalización. Es simplemente una perspectiva más de la actuación del Estado en España, que en unos casos se ha mostrado débil y en otros fuerte, generalmente fuerte con los débiles y débil con los fuertes; sin poder derivar esta asimetría, esta resiliencia foral, como una muestra automática de débil nacionalización por el mero hecho de que se encuentre. Hay otros espacios, otros agentes que no son el Estado y que aquí no hemos abordado.

[39] Por motivos de espacio nos hemos limitado al régimen concertado, pero luego habría que tratar sobre el Convenio navarro, e incluso sobre el uso de la capacidad normativa de las comunidades autónomas regidas por la LOFCA que permite, por ejemplo, que en la Comunidad Autónoma de Madrid no haya Impuesto de Patrimonio, lo que no ha desatado, que se sepa, ninguna cruzada contra el privilegio fiscal de las grandes fortunas radicadas en Madrid.