EVOLUCIÓN DE LOS CONCIERTOS Y CONVENIOS ECONÓMICOS HASTA 1936. UNA PERSPECTIVA COMPARADA

Kontzertu eta hitzarmen ekonomikoek 1936ra arte izandako bilakaera. Ikuspegi konparatua

Evolution of the Economic Agreements and Treaties up to 1936: A Comparative View

Mikel ARANBURU URTASUN
Eusko Ikaskuntza / Sociedad de Estudios Vascos

Fecha de recepción / Jasotze-data: 01-12-2012
Fecha de aceptación / Onartze-data: 02-07-2013

El Convenio / Concierto es una herramienta en construcción permanente y su versión en cada momento histórico es fruto combinado de las tensiones políticas, de su propia inercia acumulada de la dilación y los hechos consumados y, sobre todo, del consenso entre las partes. Su peculiar evolución se caracteriza por el involuntario y fructífero amparo mutuo de ambos instrumentos ante el Estado. Así el germen depositado en la Ley de 1841 sirvió de fundamento al Convenio de 1877 y éste es sólido sustento del Concierto de 1878 que se enriqueció en las subsiguientes renovaciones hasta su consolidación con el Reglamento de 1926, un avanzado texto que copiará meses después el Convenio navarro de 1927. Ambos llegan en plano de igualdad al periodo republicano hasta la abolición del régimen para Bizkaia y Gipuzkoa por el general Franco.

Palabras clave: Conciertos económicos. Convenios económicos. Fiscalidad foral. Cupo. Armonización tributaria. Navarra. Provincias Vascongadas.

Kontzertua/Hitzarmena etengabe eraikitzen den tresna bat da. Abagune historiko bakoitzean dugun bertsioa tentsio politikoen, denboran zehar metaturiko inertziaren eta, batez ere, aldeen arteko adostasunaren fruitu da. Tresna bi horien bilakaera bitxian, oinarrizkoa izan da Estatuaren aurrean elkarri eman dioten babes emankorra. Hori horrela, 1841eko Legean ezarritako hazia izan zen 1877ko Hitzarmenaren oinarri, eta hura, aldi berean, 1878ko Kontzertuaren euskarri sendo, zeina aberasten joan baitzen, 1926ko Erregelamenduarekin sendotu arte. Azken testu hori, oso aurreratua, eredu izan zuen 1927ko Nafarroako Hitzarmenak. Biak ala biak berdintasun-baldintzetan iritsi ziren Errepublikaren garaira arte, Franco jeneralak Bizkaiaren eta Gipuzkoaren erregimenak ezeztatu zituen arte.

Giltza hitzak: Kontzertu ekonomikoak. Hitzarmen ekonomikoak. Foru-fiskalitatea. Kupoa. Zerga-harmonizazioa. Nafarroa. Euskal probintziak.

The Economic Treaty or Agreement is a constantly evolving tool, and the different versions that have been employed at various points in the history of the Basque Country were the combined product of political tensions, the inertia resulting from the delay in their implementation, various *faits accomplis*, and, above all, the consensus between the parties. The unusual evolution of the agreements and treaties has been marked by the involuntary yet fruitful mutual protection afforded by both instruments in the eyes of the State. Thus, the seed that

was sown by the Law of 1841 paved the way for the Treaty of 1877, which laid down solid foundations for the Agreement of 1878, that was enriched by subsequent renewals and finally consolidated in the Regulation of 1926, a forward-looking text that was copied a few months later by the Navarre Treaty of 1927. Both survived on equal terms during the republican period and up to General Franco's abolition of the regime for Bizkaia and Gipuzkoa.

Key-words: Economic agreements. Economic treaties. Basque taxation. Quota. Tax harmonisation. Navarre. Basque provinces.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. AL AMPARO DE LA LEY DE 1841. III. LA FISCALIDAD FORAL IMPERMEABLE A LA REFORMA DE MON Y SANTILLÁN. IV. UN RÉGIMEN SINGULAR. V. LA INVOLUNTARIA Y DECISIVA APORTACIÓN DE CÁNOVAS DEL CASTILLO AL FORTALECIMIENTO DEL CONVENIO/CONCIERTO. 1. El Convenio Económico de Tejada Valdosera. 2. Primer Concierto Económico. VI. UNA LENTA Y COSTOSA PERO PROGRESIVA CONSOLIDACIÓN. VII. EL CAMBIO DE SIGLO. ADAPTACIONES QUE FORTALECEN EL MODELO. 1. La reforma fiscal de Fernández Villaverde. 2. El cuarto Concierto Económico. VIII. PRIMO DE RIVERA Y EL FIRME RECONOCIMIENTO DEL CONVENIO/CONCIERTO. IX. EL CONVENIO/CONCIERTO DE CALVO SOTELO. ESTUDIO COMPARADO. 1. Duración y Cupos. 2. Disposiciones generales. 3. Armonización Tributaria. X. CONVENIO/CONCIERTO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA. XI. CONCLUSIONES. XII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Con alguna frecuencia el folclorista halla melodías repetidas en diferentes culturas que cada pueblo tiene como suyas. Cuando muestra esa identidad, sus custodios suelen reivindicar la autenticidad de la propia. He observado que algo similar sucede en la historiografía del Convenio Económico y del Concierto Económico. Cada historiador, cada jurista ha profundizado en su génesis y evolución, con notable erudición a veces, sin mirar la del vecino. ¿Han supuesto que eran piezas singulares e irrepetibles? Esta actitud, comprensible en musicología porque hasta la llegada de Internet se precisaban varias vidas para conocer los repertorios de un puñado de culturas, es inexplicable en el Derecho positivo cuando los textos jurídicos están publicados en la misma *Gaceta* o *Boletín Oficial*. ¿Por qué no se han leído y comparado? Como bien decía el profesor Monreal en la presentación de las Jornadas sobre el Concierto y el Convenio organizadas por Eusko Ikaskuntza: «Hay un plus de inteligibilidad de ambas instituciones si se examinan conjuntamente. Por el contrario hay dificultades al menos para entender políticamente lo que ha ocurrido en las renovaciones de los Convenios si no se tiene en cuenta lo que estaba ocurriendo con los Conciertos»[1].

[1] MONREAL ZIA, Gregorio, Presentación de la Jornada. En AIZEGA, Jose Mari (ed. lit.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de Estudio. Azpilicueta*. Monográfico de *Cuadernos de Derecho*, núm. 18, Donostia: Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos, 2002, p. 96.

Es verdad que Navarra, Álava, Bizkaia y Gipuzkoa cuentan con su propia trayectoria y que, a lo largo de la historia del Convenio/Concierto, la primera ha seguido un curso deliberadamente separado y ha recibido un trato diferente al de las tres provincias por parte del Gobierno del Estado. Para este, la única pretensión ha sido, es y, sin duda, será lograr la nivelación del régimen fiscal de todos sus ciudadanos sin poner en riesgo la unidad de España. La subsistencia de este modelo especial de financiación responde a circunstancias también especiales y es fruto del juego de fuerzas políticas de cada momento. Todos los «pactos» entre el Estado con los territorios forales que, no se olvide, forman parte del mismo, se han dado siempre con representaciones leales, sumisas o dependientes de aquél. Unos representantes que han defendido los intereses de la burguesía o de las oligarquías locales y que han sabido implicar a la opinión pública en su defensa. A mayor abundamiento, las *mejoras* de la institución Convenio/Concierto más destacadas por la historiografía como hitos de su fundamento y vigorización se han producido bajo regímenes de dictadura (Cánovas, Primo de Rivera, Franco). La Constitución de 1978 consintió este modelo por reparar el agravio franquista cometido con Gipuzkoa y Bizkaia más que por reconocer un derecho en el que no creían los constituyentes. La morosa e inesperada consolidación del Convenio/Concierto, desde las escuetas pinceladas de ley de 1841 hasta el cumplido prototipo de Calvo Sotelo, han enfriado la ansiada igualación fiscal y nutrido los derechos privativos de los territorios forales, pero también es cierto que gracias en parte a este singular régimen el Estado se ha asegurado el control pacífico de unos territorios anexionados en su día por la fuerza de las armas.

El Convenio/Concierto es una herramienta en construcción permanente y su versión en cada momento histórico es tanto consecuencia de las tensiones políticas como de la fuerza de los derechos adquiridos. El jurista hallará con facilidad un nexo o continuo en la tradicional figura, pero para el hacendista en nada se parecen las generales disposiciones contenidas en los artículos 16 a 25 de la ley de 16 de agosto de 1841 al, por ejemplo, pormenorizado texto articulado del Convenio/Concierto del siglo XXI. Pero es en aquella anodina decena de artículos donde, al decir de sus apologistas, reside el fundamento histórico del vigente y singular modelo de financiación. Lo mismo cabe decir del rudimentario «Concierto» aprobado por Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Porque la irrepetible figura jurídico-política que estudiamos es el pausado resultado de más de un siglo y medio de bilateral juego de soberanías en liza. Con sus luces y sombras.

Sobre la mesa del despacho del responsable de la Hacienda foral hay una hoja con unas cifras dispuestas en dos columnas que resumen el cálculo del Cupo y de la Aportación Económica al Estado. Al examinarlas, el político se pregunta ¿por qué ellos pagan mucho menos? En el último siglo y medio la hoja y su destinatario han sido muchos, pero la pregunta es la misma. Esa inocente y

eterna cuestión es el incentivo que anima la fábrica del edificio llamado Convenio / Concierto Económico.

II. AL AMPARO DE LA LEY DE 1841

Se admite que los Decretos de Nueva Planta de Felipe V mantuvieron el estatus de los históricos territorios vascos, incluido el Reino de Navarra, conservando el espacio tributario que las aduanas sitas en el Ebro venían a configurar. Un hecho que trasciende a lo fiscal y que ha sido considerado como causa misma de la foralidad[2]. No es fácil trasladar los primarios sistemas fiscales de la Edad Moderna a nuestro actual modo de entender la fiscalidad del mundo occidental. Tampoco lo pretendemos. Baste saber que la parte alícuota de las necesidades de la Corona española se cubría, mediante expresa petición de fondos, por el *donativo foral* que Navarra satisfacía tras recaudar entre sus súbditos los *cuarteles* y las *alcabalas*. La extensión de la hidalguía fue argumento de exención que no evitó tener que atender los requerimientos del rey. En ningún territorio de la vieja Vasconia existió una exención fiscal propiamente dicha, pues siempre contaron, bien que embrionario, con un sistema impositivo propio. Pese a todo, el siglo XVIII las conoció como Provincias Exentas.

La fiscalidad del Antiguo Régimen se caracterizaba por la pluralidad de sujetos activos (la Corona, los Señores, la Iglesia…), la desigualdad estamental y geográfica y el predominio de la imposición indirecta. Aunque ya la Monarquía había dado muestras de beligerancia hacia el régimen foral, los conflictos surgen con fuerza en los movimientos constitucionales del XIX cuyo espíritu innovador chocaba con el rancio fuero. Las posiciones reformistas y abolitorias pueden apreciarse con anterioridad a la guerra carlista, pero es tras ella cuando alcanzan sus objetivos. A la burguesía local le viene estrecho el marco político propio de la sociedad campesina que beneficia a la oligarquía agraria por medio del sistema censitario y anhela una más libre circulación de bienes y servicios con eliminación de trabas aduaneras por lo que no ve con malos ojos la posición centralista y uniformadora del gobierno liberal. Los liberales españoles acabaron con la pluralidad de perceptores atribuyendo al Estado la competencia para la exacción de los tributos[3]. Suprimieron los diezmos y eliminaron las distinciones geográficas excepción hecha de los territorios vascos.

---

[2] ZABALTZA PÉREZ NIEVAS, Xabier, *Mater Vasconia. Fueros, lenguas y discursos nacionales en los países vascos*, San Sebastián: Hiria, 2005.

[3] FERNÁNDEZ DE PINEDO, Emiliano, Haciendas forales y desarrollo económico en el País Vasco (1841-1920). En Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga (eds.), *Hacienda y crecimiento económico. La reforma de Mon 150 años después,* Madrid: Gobierno de Navarra; Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998, pp. 171-172.

La derrota carlista fue ocasión aprovechada por el Gobierno. Pero tras ella el sentir mayoritario en los cuatro territorios vascos, y no exclusivamente entre los vencidos, aboga por el mantenimiento de los fueros, o al menos una parte de ellos. En 1841 se trasladan las aduanas a la costa y los Pirineos[4] –hecho que favoreció al comercio constreñido por las trabas arancelarias para la salida de los productos excedentes y a la Hacienda del Estado[5]– y se promulgan la Ley de 16 de agosto y el decreto abolitorio de Espartero de 29 de octubre que nivela a Bizkaia, Gipuzkoa y Álava al resto de las provincias españolas.

La Ley de 1839, consecuencia del compromiso de Espartero en Bergara, vino a confirmar los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional que supuso la obligación general de todos los españoles de contribuir a los gastos del Estado y de servirle con las armas. La ley, sometida a muy contradictorias interpretaciones, fue aprobada con resistencia parlamentaria en el marco jurídico de la Constitución de 1837 que alentaba una concepción centralista y uniforme del Estado-nación. En su tramitación, el marqués de Viluma denunciaba que «encierra dos disposiciones contradictorias e incompatibles» en referencia al propósito de conciliación de la Constitución Foral y la Constitución española de 1837[6].

Como es sabido, los cuatro territorios vascos eligieron representantes y se intentó un frente común negociador. Sin embargo, mientras los representantes de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa defendían la conservación íntegra de los fueros, en Navarra una Diputación favorable al acuerdo –en buena parte por los intereses mercantiles y financieros de sus integrantes, acuciados por la incertidumbre de la liquidación de la deuda pública– aceptó la vía de la unidad constitucional prevista en la Ley de 25 de octubre de 1839 y, separándose de los otros tres territorios, negoció por su lado una reforma particular que significaba la consolidación del régimen liberal, el reconocimiento legal de las compras de bienes eclesiásticos realizadas por las elites liberales y logró que el Estado asumiera su deuda pública para llegar en 1840 al acuerdo que sustentó la Ley de 16 de agosto de 1841, conocida posteriormente como *Paccionada,* cuyos efectos jurídico-políticos son la reducción de Navarra de reino a provincia y la limitación a la esfera

---

[4] Las de la costa se ubicaron, en concreto, en San Sebastián, Pasaia, Irun, Hondarribia, Getaria, Deba, Bermeo, Plentzia y Bilbao.

[5] Según Agirreazkuenaga de unos 6 millones, la aduana bilbaína pasó a rentar alrededor de 25 millones de reales al año , al igual que la de San Sebastián: AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Resiliencia de las Haciendas Forales durante la Revolución Liberal en el marco homogeneizador del Estado Español. En *Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*. Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2011, p. 84.

[6] *Ibíd.,* p. 81.

económico-administrativa –la fiscalidad– de su diferencia foral[7]. La Ley de 16 de agosto de 1841 que contempla muy diversas materias no es formalmente un Convenio Económico pero sus disposiciones aduaneras y fiscales, los artículos 16 a 26, se aceptan como el germen de su naturaleza material[8]:

> Artículo 16.- Permanecerán las aduanas en la frontera de los Pirineos, sujetándose a los aranceles generales que rijan en las demás aduanas de la Monarquía.
>
> Artículo 17.- La venta de tabaco en Navarra se administrará por cuenta del Gobierno, como en las demás provincias del Reino, abonando a su Diputación, o en su defecto reteniendo ésta de la contribución directa, la cantidad de 87.537 reales anuales con que está gravada, para darle el destino correspondiente.
>
> Artículo 18.- Siendo insostenible en Navarra, después de trasladadas las aduanas a sus fronteras, el sistema de libertad en que ha estado la sal, se esta-

---

[7] Para María Cruz MINA APAT «el Convenio de Vergara, más que a un tratado entre iguales se acercó a una capitulación por parte carlista; y la ley 25-X-1839 no fue la concreción de un pacto entre carlistas y liberales, sino entre liberales moderados vascos (fueristas) y españoles; o lo que es lo mismo: entre la oligarquía vasca y la central. El mismo hecho de que la Ley se hiciera extensiva a Navarra, a pesar de que los carlistas navarros no se habían acogido al Convenio y nada obligaba a la nación con esta provincia, es una prueba más de ello» (...) «La ley de modificación de fueros de 1841, que posteriormente ha sido rebautizada, con indudable intencionalidad política como ley paccionada, fue una ley ordinaria en base a un proyecto del Gobierno, que para conseguir una mejor aceptación de la ley, consultó, e incluso negoció, como parte interesada, con la Diputación provincial (nadie entonces la llamaba foral) pero que una vez conocidas sus pretensiones, rectificó y resolvió por su cuenta el proyecto definitivo que envió a Cortes; las cuales en uso de su soberanía legislativa, enmendaron el texto en la Comisión y tras un debate sobre el articulado fue aprobado en el pleno y sancionada por la Regencia sin más solemnidad que cualquier otra ley. Si jurídicamente no cabe la categoría de leyes paccionadas; ni es posible un pacto entre órganos jerárquicamente desiguales, tampoco históricamente se dio el pacto; ni nadie pretendió pactar, ni se llamó paccionada a la ley». MINA APAT, María Cruz, *Fueros y revolución liberal en Navarra,* Madrid: Alianza Universidad, 1981, pp. 229-230.

VICARIO DE LA PEÑA escribió: «Hasta 1841, decía el señor Los Arcos, nosotros gozábamos de la plenitud, casi absoluta, de nuestra independencia, de nuestra autonomía ; no teníamos de común con la Nación española más que la dinastía, un mismo Monarca para Navarra y España ; nosotros teníamos nuestras Cortes, todos los organismos de un Estado independiente. De todo ello les quedó la ley, engendro raquítico y miserable, que no les dejó más que el último resto y el último vestigio de todo lo que hasta entonces habían disfrutado. Ley maldecida en su origen, pero ley que reconcentra hoy todo el cariño del pueblo navarro á sus fueros, con la que han conservado una Administración local modelo, cuando se la compara con la del resto de España, ó se la quiera corregir ó alterar. Es el único resto de la pasada grandeza, de la historia y el único medio de conservarla es no hacer creer que tratamos de buscar de lo que tienen; sólo con prudencia pueden conservarse» VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Fiat Lux. Monografía sobre tributación comparada de Vasconia y otras provincias españolas*, Bilbao, 1923. Trabajo inédito editado, con estudio introductorio, por Eduardo J. Alonso Olea, Colecc. Clásicos de la Hacienda Foral, núm. 4, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 1998.

[8] Vigente en la actualidad en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

blecerá en dicha provincia el estanco de este género por cuenta del Gobierno, el cual se hará cargo de las salinas de Navarra, previa la competente indemnización a los dueños particulares a quienes actualmente pertenecen y con los cuales tratará.

Artículo 19.- Precedida la regulación de los consumos de cada pueblo, la Hacienda pública suministrará a los Ayuntamientos la sal que anualmente necesitaren al precio de coste y costas, que pagarán aquellas Corporaciones en los plazos y forma que determine el Gobierno.

Artículo 20.- Si los consumidores necesitaren más cantidad que la arriba asignada, la recibirán a precio de estanco de los toldos que se establecerán en los propios pueblos para su mayor comodidad.

Artículo 21.- En cuanto a la exportación de sal al extranjero, Navarra disfrutará de la misma facultad que para este tráfico lícito gozan las demás provincias, con sujeción a las formalidades establecidas.

Artículo 22.- Continuará como hasta aquí la exención de usar de papel sellado de que Navarra está en posesión.

Artículo 23.- El estanco de pólvora y azufre continuará en Navarra en la misma forma en que se halla establecido.

Artículo 24.- Las rentas provinciales y derechos de puertas no se extenderán a Navarra mientras no llegue el caso de plantearse los nuevos aranceles y en ellos se establezca que el derecho de consumo sobre géneros extranjeros se cobre en las aduanas.

Artículo 25.- Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000 por gastos de recaudación y quiebra que quedarán a su cargo.

Artículo 26.- La dotación del culto y clero en Navarra se arreglará a la Ley general y a las instrucciones que el Gobierno expida para su ejecución.

El antiguo donativo foral se convierte en «única contribución directa» concepto por el que «Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados, la cantidad de 1.800.000 reales anuales». De los que debía descontar 300.000 reales por gastos de recaudación y quiebra. El Estado se reservaba la recaudación y administración de los ingresos producidos por los impuestos de carácter indirecto: así, la renta del tabaco, aduanas –en el Pirineo–, desde el 1 de marzo de 1841, y estanco de la sal. Pero se comprometió a pagar los intereses de la deuda pública Navarra[9], las obligaciones consignadas en las viejas tablas

[9] Que de la contribución directa se separe a disposición de la Diputación provincial, o en su defecto de los productos de las aduanas, la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demás atenciones que tenían consignadas sobre sus tablas, y un tanto por ciento anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año común del de 1829 al 1833, ambos inclusive. (art. 16.1ª).

o aduanas del antiguo Reino y a indemnizar con 87.537 reales el traspaso de la renta del tabaco.

De resultas de ello el importe de las cuantías a favor de la Diputación superaba la de 1.800.000 reales en 296.548 reales, según los cálculos de ésta para la liquidación de 1841. Navarra debía percibir del Gobierno:

	Reales
Para el vínculo	295.509
Para bagajes	18.854
Para caminos generales	1.271.572
Para el camino de Vitoria	134.879
Para la casa de la Inclusa	76.004
Total	**1.796.818**

El Gobierno no acepta esta liquidación y Navarra se niega a satisfacer el cupo contributivo que destina a las necesidades de la deuda pública y a los gastos de sus competencias[10]. El rendimiento de ese quinquenio fue, según la Diputación, superior al importe fijado por la contribución directa de donde la liquidación resultante del trienio 1841-1843 era favorable a la hacienda foral con un saldo de 400.000 reales que debía pagar el Estado. Naturalmente hubo discrepancias en los cálculos que el Gobierno zanjó acordando el equilibrio de las partidas de modo que en el futuro no habría reclamaciones económicas recíprocas[11].

Obsérvese que la Ley de 1841 no determinó el importe a satisfacer en concepto de culto y clero. Su artículo 26 se limitaba a decir que «*La dotación del culto y clero en Navarra se arreglará a la Ley general y a las instrucciones que el Gobierno expida para su ejecución*». Esta imprecisión fue aprovechada por el Estado para extraer recursos de la provincia hacia la hacienda central. Así en 1846 elevó el cupo por este epígrafe a tres millones de reales y en 1849 añadió otros seiscientos mil más. Sin embargo en este caso calificó el cupo de invariable y extendió el calificativo a la aportación por contribución directa dotándolo de un escudo protector que la ley del 41 no había previsto.

En lo que aquí nos interesa, el denominado «arreglo de los fueros» vino a revalidar la coexistencia en Navarra de dos soberanías tributarias que va a per-

---

[10] POSTIGO, Carmen, *Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Haranburu, 1979, p. 26.

[11] DE LA TORRE, Joseba y GARCÍA-ZUÑIGA, Mario, Hacienda foral y crecimiento económico en Navarra durante el siglo XIX. En Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga (eds.), *Hacienda y crecimiento económico. La reforma de Mon 150 años después,* Madrid: Gobierno de Navarra; Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998, pp. 190-191.

mitir el desarrollo de una hacienda foral propia. Desde la perspectiva del gasto, la actividad principal de la administración provincial se centró en las obras públicas, la instrucción, la beneficencia, y el fomento de la agricultura, el comercio y la industria. En este sentido, las competencias de la Diputación no eran muy diferentes a las asumidas por las diputaciones de las provincias de régimen común, pero su ventaja residía en la autonomía financiera y en el control de las haciendas municipales[12].

Entretanto, los territorios de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, desacordes con la reforma a la baja aceptada por Navarra, transitaron hasta la ley de 21 de julio de 1876 en una indeterminación de posiciones favorecida por un indeciso Gobierno central. Aunque fueron varios los intentos del Gobierno de exigir a las provincias el cumplimiento del artículo 2º de la ley de 1839[13], durante más de tres décadas ambas partes evitaron la negociación por el temor recíproco a modificar el frágil *estatu quo*. Un tiempo muerto que vendría a fortalecer las haciendas forales necesariamente activas.

III. LA FISCALIDAD FORAL IMPERMEABLE A LA REFORMA DE MON Y SANTILLÁN

El ejecutivo presidido por Narváez emprendió una reforma tributaria impulsada por su ministro de Hacienda, Alejandro Mon, que se basó en el dictamen de una comisión en la que jugó un papel fundamental Ramón de Santillán. La reforma de 1845 estableció las bases de un moderno sistema fiscal que rompía con el esquema del Antiguo Régimen tratando de incorporar los principios tributarios liberales de legalidad, suficiencia y generalidad. El nuevo sistema tributario, que perduró hasta 1900, fue la base de la recuperación de la Hacienda durante el reinado de Isabel II. Daba más importancia a los impuestos directos que a los impuestos indirectos y descansaba en cinco principales figuras:

Impuestos directos

Contribución sobre bienes inmuebles, cultivos y ganadería, de gran potencia recaudatoria, que según las previsiones presupuestarias debía cubrir aproximadamente el 25% de los ingresos del Estado.

---

[12] *Ibid*., p. 196.

[13] Véanse, por ejemplo, el Real Decreto de 4 de julio de 1842 o el de 25 de enero 1871. El proyecto de ley de modificación de 1842 era más restrictivo. En calidad de única contribución directa las Provincias Vascongadas pagarían 3 millones de reales anuales y dejaba a merced de las Diputaciones la adopción del medio que creyeran más conveniente para contribuir al servicio militar. El consumo de sal y tabaco será libre pero regulado por el Gobierno. Los gastos de culto y clero alrededor de los 6 millones de reales anuales, corrían de cuenta de la Diputación, mientras en el resto de la Monarquía lo asumía el Estado.

Subsidio industrial y del comercio: Gravaba las actividades industriales y comerciales, dividiéndose en dos partes, una fija y otra variable proporcional. Suscitó numerosas protestas y dio lugar a un alto nivel de fraude. La Administración no estaba preparada para la gestión de este nuevo sistema tributario y ésta se encomendó a los ayuntamientos y a los gremios, utilizándose el sistema de reparto de cupos.

Derecho de inquilinato, cuya vigencia apenas llegó a un año.

Impuestos indirectos

Impuesto de *consumos* de especies determinadas, rentas de estancos y monopolios (tabaco, sal y loterías) y el gravamen del consumo de bebidas alcohólicas, el aceite de oliva, el jabón y la carne. Este tributo perjudicaba a las clases más modestas y pronto se hizo muy impopular.

Derecho de hipotecas, gravaba la transmisión, arrendamiento y el establecimiento de cargas sobre bienes inmuebles.

Junto a estos impuestos también tenían importancia destacada las *rentas de aduanas*.

El Gobierno trataba, por descontado, de implantar el nuevo sistema fiscal de modo unificado para todo el país eliminando las trabas al crecimiento económico como las aduanas interiores, los viejos tributos y, claro está, los molestos regímenes forales. Y lo hizo mediante la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845. Se propuso refundir la contribución directa de Navarra y la aportación por culto y clero en la nueva contribución territorial y equipararla al resto de provincias en los repartos correspondientes. La Diputación sostuvo que, de acuerdo con la ley de 1841, Navarra solo pagaba las contribuciones directa y la de culto y clero aunque, concedía, su importe fuese el mismo que el señalado por el encabezamiento de la nueva figura; pero con la posibilidad de hacer el repartimiento conforme a su criterio porque en el fondo se trataba de mantener el *estatu quo* a salvo de las modificaciones unilaterales que el Estado podría introducir en el nuevo impuesto con efectos en Navarra[14].

Por Real Orden de 30 de noviembre de 1845, el Gobierno atendió la demanda de la Diputación estableciendo como únicas contribuciones la directa y el importe de la dotación del personal y gastos del culto y clero, que formarían el cupo anual que Navarra debía contribuir al Estado como parte de los 300 millones de reales de la nueva contribución territorial, asumiendo que la recaudación del reparto corriera a su cargo. El cupo total se entendió que se integraba por 1.800.000 reales de contribución directa más el importe de las obligaciones del clero de 6.227.514 reales, con un total de 8.027.514 reales, que sería el cupo de Navarra por contribución territorial.

[14] *Ibíd*., p. 191.

Entendiendo que no se respetaba el pacto en cuanto a la contribución territorial, la Diputación de Navarra encomendó a los Sres. Bezunartea y Fernández la negociación con el gobierno del cupo por contribución del culto y clero. El nuevo acuerdo se recogió en la Real Orden de 22 de abril de 1846 que conoció la Diputación en sesión de 4 de mayo, fijando de forma transitoria la contribución de culto y clero en 3.000.000 de reales, siendo la Diputación encargada de su distribución y la Intendencia del cobro, aunque con el deber de notificar a Hacienda los repartimientos y los datos estadísticamente pertinentes. Nuevamente rechazó la Diputación en sesión de 16 de marzo de 1847 la interpretación que hacía el Ministerio de Hacienda, haciendo constar cual era el régimen fiscal de Navarra:

> «que se procede con error en suponer que la provincia de Navarra está sujeta a la contribución de inmuebles ni a ninguna otra, excepto las que se estipularon en la Ley de 16 de agosto de 1841; una de ellas es la única contribución directa que expresa el artículo 25 equivalente al antiguo donativo voluntario que solían conceder las Cortes de Navarra a sus monarcas, y la otra la de Clero según el artículo 26, la cual se fijó de acuerdo con los comisionados de la Diputación en tres millones de reales por Real Orden de 22 de abril de 1846 [...] bajo este principio todo cuanto manifiesta dicha Dirección es inadmisible en Navarra, y nada necesario para el gobierno; porque la forma del repartimiento sólo interesa a los naturales del país; y su Diputación siguiendo la índole de sus costumbre y arreglándose al texto de su legislación particular, lo verificó por los medios más equitativos, sencillos y menos costosos que hoy se han conocido».

El rechazo de la Diputación a la imposición indirecta originó nuevos conflictos que se fueron resolviendo por vía de hecho y, en general, a favor de su establecimiento y exacción por la Diputación. Por su parte, en el eterno y soterrado enfrentamiento, el Gobierno mediante la R.O. de 22 de abril de 1846 había fijado la cuantía a pagar por culto y clero en tres millones de pesetas.

En cuanto a las Provincias, de la conversación que sostuvieron con Alejandro Mon el 14 de enero de 1845 los comisionados concluyeron que «*se camina a pasos rápidos a una centralización niveladora y mortal para las instituciones de nuestro país*». Los informes elaborados por José Sánchez Ocaña desde la dirección general de Hacienda sostenían y difundían la idea de que no se habían realizado contribuciones desde 1824 y que el total de los impagos entre 1835 y 1845 por los siguientes conceptos, ascendía a 56.896.972 reales: donativos anuales, las contribuciones extraordinarias de 1838 (600 millones ley de 30 de Junio de 1838) y 1840 (180 millones, ley de 30 de Julio de 1840) y la ley de 14 de agosto de 1841 para el culto y clero. En opinión de los burócratas y políticos de la Hacienda central el objetivo era «*traer dichas provincias al caso de la de Navarra*». Se propuso fijar como cupo a pagar al Estado los donativos que Álava, Gipuzkoa y Bizkaia entregaban a la Monarquía en las décadas precedentes,

al modo como Navarra lo había aceptado en 1841. La propuesta no fue aceptada y las tres provincias se limitaron a responder de las obligaciones en materia de culto y clero[15]. El argumento principal de las Diputaciones era que ejercían facultades y asumían cargas que en el resto de la Monarquía correspondían al Gobierno del Reino. Como queda dicho, esta nula contribución de las Provincias se prolongó hasta 1876.

En 1848 Álava y Gipuzkoa aprobaron unas bases para el arreglo definitivo de los fueros que serían rechazadas las Juntas Generales de Bizkaia partidarias de la reintegración foral. Ante la falta de apoyo, no quisieron aquellas arriesgarse a una negociación separada y abandonaron el proyecto[16].

IV. UN RÉGIMEN SINGULAR

Como consecuencia de la Ley de culto y clero, de 20 de abril de 1849, Navarra hubo de renegociar la cuantía correspondiente que ascendió a 3.600.000 reales. Interesa subrayar que la Real Orden de 22 de septiembre de 1849 aprobatoria del acuerdo confirmaba el carácter invariable del cupo de 1841 *dotándolo de una protección que la ley del 41 no había previsto*[17]. Y autorizaba a la Diputación para incluir la riqueza industrial y comercial, aun cuando debía facilitarse a la administración de Hacienda los datos de los repartimientos. Si bien esta Real Orden no es propiamente un Convenio, los acuerdos que refleja van perfilando y apuntalando el futuro modelo de Convenio/Concierto al modificar y actualizar los términos de la Ley de 1841 conservando su espíritu.

Explicaba la *Estadística administrativa de la Dirección general de contribuciones*, publicada en 1855, cómo:

> «En las Vascongadas y Navarra se les fija una cantidad de 12.400.000 reales que destinan al pago de las atenciones respectivas de su Culto y clero. Esta

---

[15] MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), p. 662.

[16] «Las Provincias Vascongadas y sus Diputaciones generales auxiliarán a las necesidades públicas del Estado con un donativo anual de millón y medio de reales, para cuya distribución proporcional se entenderán entre sí, como se han entendido hasta ahora, arbitrándolo y recargándolo entre sus pueblos del modo más equitativo que estimen en la forma de Fuero y costumbre. En este millón y medio de reales quedan refundidas las alcabalas u otros derechos que puedan pagarse en algunos pocos pueblos y quedan suprimidos. Este millón y medio de reales será líquido por el Tesoro, quedando al cargo de las Juntas y Diputaciones el suplemento de las costas y gastos que fueren precisos para su imposición y distribución y administración de los arbitrios sobre que recaigan».

[17] ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterización y fundamentación jurídica de la ley de 1841 y de los convenios de Tejada Valdosera (1877) y Calvo Sotelo (1927), *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 561 y 562.

> situación no ha podido la Administración superior hacerla desaparecer, cual la unidad administrativa reclama, por estar envuelta con la alta cuestión política sobre el arreglo de los fueros de esas cuatro provincias»[18].

¿Por qué los gobiernos de Madrid seguían tolerando la especial situación de los países vascos? La respuesta puede estar en la permanente amenaza carlista –que terminaría materializándose en una segunda guerra–, los cuantiosos gastos de la guerra civil que el Estado adeudaba y no pagaba a los municipios, la menor inversión que realizaba respecto a otras provincias y la seguridad de consolidar las instituciones y el régimen liberal por medio de representantes leales a su causa. De este modo la burguesía local había conseguido una posición privilegiada en sus relaciones con la hacienda estatal[19].

Vemos que con el *Acuerdo* de 1849 Navarra reforzó el método de cupo o aportación única como contribución al Estado y conservó las competencias de actuación en su territorio. Entre 1850 y 1874 los principales tributos que pagaban los navarros eran los derechos arancelarios, estancos del tabaco, loterías, y la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. En conjunto proporcionaron a la hacienda del Estado el 56 por 100 de sus ingresos ordinarios. No estaban sujetos a la contribución por Industria y Comercio, los derechos de consumos ni del uso de papel sellado en la provincia. La inalterabilidad del cupo beneficiaba a los contribuyentes navarros en la medida en que no les afectaban las elevaciones progresivas de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en régimen común[20]. Pero el desfase iba a provocar, tarde o temprano, una reacción igualadora del Gobierno. Esta es una dinámica constante en el devenir del modelo Convenio/Concierto hasta nuestros días. En ese tiempo, el cupo superaba el cuarenta por ciento del presupuesto de la Diputación que destinaba otro veinticinco a la construcción de carreteras y caminos. Una política que, a finales del siglo, le hará contar con el triple de kilómetros lineales por cada mil kilómetros cuadrados que España. La red de carreteras tuvo un efecto de abaratamiento de los costes de transporte que favoreció particularmente a los productos agrícolas de mucho peso y volumen y bajo precio, particularmente en el sur del territorio[21].

Tal como se viene diciendo, la situación de las Provincias Vascongadas seguía siendo atípica. Sus Diputaciones contribuían al Estado con una exigua cantidad (en 1850 pagaron un millón de reales en calidad de donativo que, significativamente, el Gobierno destinó al ejército acantonado en los tres territorios).

---

[18] AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Resiliencia, *op. cit.,* pp. 87-88.

[19] ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterización, *op. cit.,* p. 565.

[20] DE LA TORRE, Joseba, Hacienda foral, *op. cit.,* p. 194.

[21] *Ibíd.,* pp. 197- 200.

Pero hay que tener presente, si se quiere imaginar un balance, que el Estado recaudaba directamente en los territorios los impuestos de aduanas, contribuciones directas (obligaciones de compradores, fondo de equivalencias, descuento gradual de sueldos), rentas estancadas (renta de pólvora y papel de multas), tabaco de La Habana, gobernación (ramo de correos) y fomento.

Con motivo de la guerra de África, las tres provincias aportaron cuatro millones de reales y tres mil hombres equipados para la guerra. Para financiar la aportación acordaron aplicar impuestos directos sobre la riqueza territorial, industria y comercio[22] que precisaron de mejoras en la gestión tributaria. En 1859 se acordó en Bizkaia la creación de un fortalecimiento burocrático-administrativo de la hacienda foral. El ideólogo y artífice fue Gaminde cuyo modelo de inspiración eran los Estados de los Estados Unidos de América[23]. Es la primera noticia que muestra un atisbo de inquietud por parte de las Haciendas forales tendente a mejorar su eficacia sin resignarse a copiar tarde y a menudo mal las iniciativas estatales en materia de desarrollo normativo y organización administrativa.

Conviene explicar para mejor entendimiento de la fiscalidad foral que las Diputaciones repartían la cuantía de los cupos convenidos con el Estado entre los ayuntamientos y éstos lo hacían a su vez entre los vecinos según estimaciones de riqueza. El reparto era siempre muy favorable a las oligarquías locales. Esta injusticia ya era conocida y denunciada en su momento y se agravaba porque los propietarios procuraban repercutir el importe de las cargas a los arrendatarios. Aún así los contribuyentes vascos soportaban una carga inferior a la de los españoles. En opinión de De la Torre y García-Zúñiga «una fiscalidad soportable y el fraude generalizado consentido ayudan a explicar que un sistema tributario que reposaba sobre un impuesto claramente regresivo –la capitación– funcionara sin excesivas tensiones»[24].

La debilidad de las casi inexistentes disposiciones armonizadoras y la intencionalidad de algunas actuaciones unilaterales propiciaba numerosos conflictos de competencia entre las administraciones. Las Diputaciones realizaron en 1875 una relación de las violaciones que a su entender había introducido el Estado: exigencia de sellos de guerra de resultas del decreto de 2 de octubre de 1873, expendedurías de tabacos para el ejército, impuestos del 5 % sobre beneficios de bancos y sociedades mercantiles, impuesto de 10 % sobre billetes de viajeros, beneficencia particular cédulas de empadronamiento persona-

[22] AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Resiliencia, *op. cit.,* p. 88.

[23] *Ibíd.,* p. 90.

[24] DE LA TORRE, Joseba, Hacienda foral, *op. cit.,* p. 201.

les, desaparición de las Juntas de agricultura, industria y comercio, negación de personalidad y competencia a Diputaciones con los negocios de la jurisdicción contencioso-administrativa, desamortización civil y venta de comunales, guardia rural o civil, sueldos de médicos de baños minerales, papel sellado que se exija en reclamaciones a las oficinas de Hacienda, impuestos a la importación de artículos coloniales desde 1862[25]. La necesidad de dar solución a estos y otros problemas de gestión irá configurando un corpus de criterios de modulación de competencias y actuaciones.

V. LA INVOLUNTARIA Y DECISIVA APORTACIÓN DE CÁNOVAS DEL CASTILLO AL FORTALECIMIENTO DEL CONVENIO/CONCIERTO

A comienzos de 1876, el ejército gubernamental concentrado en el frente del norte inició una gran ofensiva que llevó a conquistar Estella en febrero. El 28 de febrero el pretendiente Carlos VII se vio obligado a cruzar la frontera al tiempo que Alfonso XII entraba en Pamplona. La guerra carlista había terminado. El triunfo de los liberales, que defienden el Estado constitucional basado en la unidad nacional en la monarquía, propició la ley de 21 de julio de 1876 abolitoria de la exención fiscal y militar. Como se verá, la tentativa de Cánovas del Castillo de establecer la unidad constitucional suprimiendo los restos forales dará origen sin quererlo al *Concierto Económico*. Económicamente, el Concierto no será más que «la culminación de una vieja aspiración del poder central desde 1814 para establecer un cupo contributivo fiscal y otro de hombres al ejército»[26].

Por medio de la Real Orden de 6 de abril de 1876, el presidente del Gobierno emplaza a las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya a comparecer el día 1 de mayo de 1876 en Madrid para tratar del cumplimiento de la Ley de 25 de octubre de 1839 que

> «hasta ahora, tan sólo se ha llegado a aplicar en su artículo 2º a la provincia de Navarra, quedando sin ejecución alguna respecto de las de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, que con aquélla están, desde entonces, en una desigualdad de condición, por ningún antecedente justificada».

También quería Cánovas extender a Navarra la obligación de contribuir y convocó a su Diputación «a fin de preparar la modificación que en la ley de 16 de agosto de 1841 hacen el transcurso del tiempo y las actuales circunstancias,

---

[25] AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Resiliencia, *op. cit.,* p. 88.

[26] *Ibíd.,* pp. 88-89.

indispensable»[27]. La Diputación de Navarra, «leal como siempre había coadyuvado espontáneamente a la ejecución de la Ley de 25 de octubre de 1839», respondía bastante bien al principio de la unidad constitucional, así en los deberes como en los derechos, o sea a las dos grandes obligaciones de acudir al reemplazo del Ejército y a la satisfacción de los gastos públicos»[28].

El Gobierno buscaba la homologación del régimen fiscal aplicando la contribución directa sobre inmuebles, cultivos y ganadería introducida por la reforma de Mon-Santillán en 1845 y propone a tal fin la inclusión de un artículo en el proyecto de Ley de Presupuestos que le autorizase para realizar las modificaciones necesarias. El artículo 24 de la Ley de Presupuestos, aprobado por 123 votos a favor y dos en contra, autoriza al Gobierno para

> «dar desde luego a la contribución directa sobre inmuebles, cultivos y ganadería en la provincia de Navarra la misma extensión proporcional que en las demás de la Península, y para ir estableciendo en ella, con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exijan, una exacta proporción entre los ingresos de aquella provincia por todos los conceptos y los de las demás de la Península».

Inmediatamente después de oídas las cuatro provincias, debía presentar el Gobierno en uno o varios proyectos de Ley a las Cortes la resolución total y definitiva «de la gran cuestión constitucional y administrativa a que esta importante disposición se refiere».

Celebrada la sesión en reuniones separadas, el ministro no llegó a entendimiento ni con unos ni con otros. El Gobierno de Cánovas se mantiene firme en su posición apoyada por manifestaciones que se celebran en Zaragoza y Santander a favor de la abolición de los fueros. El debate se recrudece en el Congreso y los diputados vascos defienden con ardor el régimen foral y su naturaleza legal. Se discute con vehemencia sobre la eterna cuestión: derecho singular *versus* prerrogativa o privilegio concedido por el rey.

Los comisionados refieren la gran dificultad de aceptar la elevación del cupo argumentando que la guerra había destrozado los territorios y que el estado financiero era lastimoso con las Diputaciones endeudadas y los ayuntamientos tomando préstamos (caminos en mal estado, puentes derruidos, montes expoliados, edificios públicos habilitados para usos de guerra, etc.).

---

[27] ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1977, pp. 8-9; ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada,* Pamplona: Gobierno de Navarra, 2009, p. 165.

[28] *Ibíd.,* p. 166.

Una vez más, los comisionados navarros se separan de las tres provincias y se escudan en la ley de 1841, cuyo pretendido carácter pactado negaba Cánovas, para mantener la interlocución directa de la Diputación con el Gobierno y evitar nuevas reformas legislativas. A cambio, se muestran dispuestos a negociar la cuantía del cupo y presionan con la baza de la proverbial franqueza, lealtad y servicios de la provincia. A los argumentos económicos expuestos añaden la situación fronteriza como generadora de complicaciones y peligros. Además, dicen que ya en 1849 y 1850 se había revisado el quinquenio (vínculo, bagajes, donativo, el camino de Vitoria, la Inclusa de Pamplona) y subrayaban la importancia de la asunción de la deuda pública por el Gobierno. Se trataba, en suma, de salvar los principios de la Ley de 1841, el régimen diferenciado, aceptando la actualización de la cuota de la contribución territorial. El Gobierno decretó un aumento del cupo proporcional al incremento de la riqueza de la provincia desde 1841.

La práctica ya habitual de la dilación del «arreglo de los fueros» había generado una cultura de negociación permanente bilateral entre las instituciones centrales y las vascas que contribuyó al reconocimiento político de las instituciones forales[29]. Sin embargo, en esta ocasión, de forma unilateral, tras «dramática discusión en las Cortes y con una enorme campaña de la prensa se promulga sin atenderse a las razones vascongadas» la Ley de 21 de julio de 1876[30]. Desaparecen con ella los dos últimos vestigios del régimen foral: la exención tributaria y de levas al ejército, y culmina la unificación del Estado nacional-español[31]. A partir de aquí, el régimen foral queda reducido a un nuevo foralismo circunscrito a lo financiero y administrativo regulado por el Concierto Económico:

> El artículo 1º de la Ley de 21 de julio de 1876 dice: Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava del mismo modo que a los de las demás de la Nación.
>
> Artículo 3°. Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava a pagar, con la proporción que les correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignen en los presupuestos generales del Estado.
>
> Artículo 4°. Se autoriza al Gobierno para que, dando en su día cuenta a las Cortes, y teniendo presentes la ley de 10 de Setiembre de 1837 y la de 16

[29] AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Resiliencia, *op. cit.,* p. 89.

[30] ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años, op. cit.,* p. 10.

[31] POSTIGO, Carmen, *Los Conciertos Económicos*, *op. cit.,* p. 15.

> de Agosto de 1841, y el decreto de 29 de Octubre del mismo año, proceda a acordar, con audiencia de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la Nación.

La fuerte oposición a la Ley genera tensiones que se prolongan durante dos años y revelan la naturaleza del problema de fondo. Las provincias desobedecen y el Gobierno mantiene ocupado militarmente el territorio y suspendidas las garantías. Al negarse las Diputaciones al suministro de pan al ejército, obligación que entendían como castigo, el Gobierno intervino las cajas provinciales y se llevó la mitad de sus existencias. El presidente Cánovas dictó la Ley de 10 de enero de 1877[32] cuyo artículo 5 dispuso la aplicación a las Provincias Vascongadas y Navarra del artículo 6 de la Ley derogatoria de Fueros de 21 de julio de 1876 que hacía extensivos a los habitantes de estos territorios los deberes que la Constitución de la Monarquía imponía a todos los españoles[33].

A comienzos de 1877 Bizkaia mantiene su postura intransigente, avalada por sus Juntas Generales, lo que le acarrea nuevas amenazas del general Quesada que provocan la dimisión de la Diputación. El Gobierno nombró una comisión de jueces de primera instancia que convocaron Juntas Generales para tratar de la aplicación de la Ley de 21 de julio. Bizkaia se mantiene en actitud negativa y el Gobierno, por Decreto de 5 de mayo, disuelve su régimen foral integrando a la provincia en la unidad constitucional lo que implica, *ex* artículo 3º, el establecimiento de

> «todas las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios consignados o que se consignen en los presupuestos generales del Estado, verificándose su imposición y cobranza bajo igual forma y condiciones en que se hacen en las demás de la Monarquía».

El riesgo real de un nuevo enfrentamiento militar favoreció la búsqueda de una salida negociada. A Cánovas se le planteaba el problema de cómo hacer efectiva la obligación de las Provincias de pagar sus impuestos cuando no había estructura administrativa ni estadística precisa para ello. Y la solución fue la de concertar el encabezamiento de los impuestos. Es decir acordar un importe a tanto alzado por cada impuesto que los territorios debían satisfacer al tesoro

---

[32] Ley sobre la aplicación del art. 6º de la Ley derogatoria de Fueros de 21 de julio de 1876, art. 5º. *Gaceta de Madrid*, núm. 11, de 11 de enero de 1877, p. 81.

[33] MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico, *op. cit.,* p. 663, y ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterización, *op. cit.,* p. 586. Este precepto será nuevamente invocado por el artículo 4 del Real Decreto de 4 de noviembre de 1879.

público. Para ello Cánovas sustituyó las Diputaciones Forales por Diputaciones Provinciales constituidas por elementos transigentes, parcialmente dispuestos a colaborar con la Ley de 21 de Julio[34]. Y acelera las negociaciones con la Diputación de Navarra a la que presiona con el artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 1876, que le autorizaba para integrar a la provincia en el sistema tributario común de acuerdo con el principio, sostenido por Cánovas, de que la ley 1841 podía, como cualquier otra, ser modificada por las Cortes.

1. El Convenio Económico de Tejada Valdosera

Navarra temió perder su régimen privativo tras perder la guerra en la que se había posicionado a favor de Carlos VII. Aun así, la Diputación formada principalmente por hombres del propio Partido Liberal Conservador rechazó la pretensión gubernamental y confió en resolver el problema en negociación directa con el Gobierno evitando a las Cortes. El Gobierno envió a Navarra al conde de Tejada-Valdosera con quien se realizaron las oportunas negociaciones en enero de 1877. El resultado se plasma en el Real Decreto de 19 de febrero de 1877 que es conocido como el *Convenio de Tejada Valdosera*. Se trata de un simple acuerdo sobre la elevación del cupo de Navarra, alcanzado con celeridad y publicado a escasos meses de la Ley de 21 de julio. Sin embargo, desde un punto de vista político significa la aceptación por parte del Estado del *statu quo*, del modelo de autonomía fiscal de Navarra que servirá de apoyo en el futuro y a la solución del conflicto con el resto de provincias vascas bajo la forma de Concierto Económico[35].

Pese a su posición de fuerza, el Gobierno no se sintió capaz de abolir la Ley de 1841 al vencer en la guerra; por el contrario, el Convenio de Tejada Valdosera viene a sancionar la autonomía administrativa y fiscal de Navarra precisamente cuando lo que se pretendía era liquidar los derechos forales de las otras

---

[34] En este sentido, el general Jenaro Quesada –jefe del ejército de ocupación– propuso al diputado Salustiano Olózaga unas bases para un acuerdo: fijar una cuota alzada para el pago de las contribuciones y admitir la fuerza de miqueletes para el cupo militar. Serán las Juntas Generales de Gipuzkoa las primeras en aceptar el acuerdo bajo ciertas condiciones en marzo de 1877 lo que supuso la quiebra de la unidad de acción de las tres provincias. Estos movimientos tuvieron consecuencias políticas en la formación de partidos de corte fuerista intransigente –representado por la Sociedad Euskalherria– favorable a la reintegración foral plena. Y como contrapeso, fenómeno corriente en la historia vasca, toma fuerza la posición proclive a la negociación con el Gobierno con el fin de aprovechar las ventajas que pudieran derivarse de la denostada Ley.

[35] La reflexión es de Gregorio MONREAL en «Convenio y Conciertos Económicos con el Estado en Vasconia». En *El territori i les seves institucions històriques*. Actes. Ascó, 28, 29 i 30 de novembre de 1997, Separata. Barcelona: Fundació Noguera, 1999, pp. 385-440.

tres provincias vascas. La debilidad del Gobierno y el nervio de Navarra en este episodio sellarán el devenir inmediato del régimen económico financiero para el resto de la Vasconia peninsular que, insistimos, se materializará en el modelo Concierto Económico.

En el Convenio de 1877 la propia Diputación hizo constar que, en su criterio, los preceptos fiscales de la Ley de Presupuestos de 1876 no eran compatibles con las prescripciones de la ley de agosto de 1841, sin embargo transigía con la modificación por «espíritu de concordia». Aceptaba «interpretar latamente el artículo 25 de la expresada ley de 16 de agosto de 1841, admitiendo en su consecuencia el principio de proporcionalidad del impuesto directo o territorial repartible a Navarra». La cesión no era pequeña desde el punto de vista navarro; tanto, que no faltaron voces que negaron que la Diputación tuviese poderes para aceptar lo que en rigor constituía –a juicio de los críticos– no una interpretación lata sino una verdadera modificación del pacto foral, en el que constaba la cantidad exacta e inmodificable de 1.800.000 reales. Tampoco para el Gobierno conservador aprobar el Convenio suponía aceptar el carácter paccionado de la ley de 1841. De hecho, en junio de 1877, pocos meses después de suscribir aquel acuerdo, el Gobierno, en un tono moderado distante del de 1876, introdujo en la nueva ley de presupuestos para 1877-1878 otro artículo cuyo propósito final seguía siendo extender la igualdad tributaria.

A la hora de fijar esta nueva cuantía del cupo jugó a favor de la posición navarra la falta de información estadística fiable[36] y se limitó a un incremento de la aportación económica señalando la cantidad de 8.000.000 de reales [2.000.000 pesetas] como cupo por la contribución de inmuebles, cultivos y ganadería. Supone un aumento de 650.000 pesetas respecto de la cantidad que desde 1849 venía figurando en los presupuestos: 1.350.000 pesetas [5.400.000 reales]. Un aumento del 48 por 100 que parece leve si se tiene en cuenta que han transcurrido veintiocho años. Además, el Gobierno reconoce varias deducciones: 1.500.000 reales por intereses de la deuda, el arriendo del tabaco y atenciones sobre las antiguas tablas; 3.600.000 reales por la dotación del Culto y Clero mientras se atienda por la Diputación[37] y un 5 por 100 –400.000 reales– en concepto de recaudación.

No obstante, tras el Convenio de 1877 la hacienda foral debe recurrir al endeudamiento con mayor frecuencia para atender los pagos y necesidades de gasto sin incrementar los impuestos. La deuda *per cápita* aumenta un cuarenta

[36] Ver cuadro comparativo de participaciones regionales por las contribuciones en DE LA TORRE, Joseba, Hacienda foral, *op. cit.,* p. 195.

[37] El Estado se haría cargo de ella a partir del 1 de julio de 1877.

por ciento desde el periodo 1865-1869 al periodo 1880-1884. Finalmente, la Diputación tuvo que elevar la imposición directa que, nuevamente, los propietarios trataron de aligerar tratando de trasladar la carga a los más débiles[38].

El convenio de 1877 tuvo una vigencia de cincuenta años, hasta que en 1927 fue revisado y actualizado a instancias del Gobierno como consecuencia de la exigua cuantía de la aportación de la provincia tras la evolución económica y fiscal habida desde su firma.

2. Primer Concierto Económico

Tras el Convenio navarro van a surgir los Conciertos Económicos para los otros territorios forales que el Estado apalabra, como queda dicho, con Diputaciones adeptas tras disolver sus Juntas Generales. Por Real Decreto de 28 de febrero de 1878 nace el *Concierto* Económico sin legitimación jurídica por falta de sanción de las Juntas Generales. Interesa recordar que en su origen el significado literal del término *concierto* no deriva de la idea de acuerdo o pacto, sino del concepto de orden o armonía que con él lograba el Estado para todo el territorio nacional. La exposición de motivos del real decreto dice:

> «Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaban que entrasen aquellas en el concierto económico: faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles».

Con la mirada puesta en el reciente Convenio con Navarra, la Diputación vizcaína nombrada por el Gobierno llegó a un acuerdo con Cánovas para el pago de los tributos al Estado mediante la técnica del encabezamiento. Acuerdo al que prontamente se adhirieron Álava y Gipuzkoa. El precedente navarro y la falta de una estructura administrativa suficiente alentó el pago de un cupo o cantidad a tanto alzado equivalente al rendimiento de los impuestos concertados vigentes en el resto del Estado. El pago del cupo se haría por cada uno de los tributos concertados y la competencia para su exacción sería de las Diputaciones que además podrían establecer sus propios tributos con los que atender al gasto de las competencias ejercidas. Dice la exposición:

---

[38] DE LA TORRE, Joseba, Hacienda foral, *op. cit.,* p. 203.

> «No será la misma la forma de exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias que en las demás del Reino; pues autorizado el Gobierno por la Ley de 21 de Julio para introducir en este punto las modificaciones que estuviesen más en armonía con los hábitos del país, no ha tenido presente sólo las conveniencias de éste y lo difícil y arriesgado que es prescindir de un modo violento de instituciones seculares, encarnadas, por decirlo así, en cada uno de los vascongados, y que constituyen su manera de ser social, política y económica, sino que también que, alejada la Administración, como ha estado, de aquellas comarcas, a donde su acción nunca se dejó sentir, carecía de antecedentes y noticias, de toda suerte indispensables para que la equidad y la justicia, base de toda tributación aceptable, brillase en sus disposiciones.
>
> Sin catastros de la riqueza rústica y urbana, sin datos estadísticos fehacientes, la Administración había de encontrar en sus gestiones dificultades insuperables al plantear las contribuciones en el modo y forma que se hallan establecidas en las demás provincias, y a nada, por tanto, conducía contrariar el deseo repetidamente manifestado por los representantes de las Vascongadas, y que tiene sólido apoyo en la previsora Ley de 21 de Julio; porque, una vez a salvo los principios en ella consignados, lo cual ha procurado el Gobierno desde el primer momento con decidido y constante afán, tiempo queda de que la Administración se emplee en tan prolija y delicada tarea».

Se concertaron las principales figuras impositivas (contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, la contribución de industria y comercio, los derechos reales y transmisiones de bienes, el papel sellado, los impuestos sobre consumos y cereales y la sal) y quedó en manos de la administración foral su recaudación. Otros impuestos no concertados serían recaudados directamente por la Hacienda estatal (la renta del tabaco, la retención sobre los sueldos de los empleados provinciales y municipales y sobre los honorarios de los registradores de la propiedad, los impuestos sobre las cédulas personales, sobre las minas y sobre las tarifas de viajeros y mercancías y el descuento del 25 por 100 sobre las cargas de justicia). Así, «se puso en marcha un importante residuo de foralidad, que se amplió de hecho con el ejercicio provincial de determinadas competencias administrativas»[39]. Según Agirreazkuenaga,

> «pese a su afán uniformista A. Cánovas del Castillo finalmente accedió transitoriamente a un Concierto o Acuerdo económico-hacendístico, en parte porque la presencia de un Estado de inspiración centralista en 1877-78, al margen de su fuerza bruta coercitiva, era ciertamente débil y extraña, en los países vascos[40]».

---

[39] MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico, *op. cit.,* p. 664.

[40] AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Resiliencia, *op. cit.,* p. 93.

El propio Cánovas dijo:

> «¿Pues qué motivo hay para que ahora no se consientan diferencias semejantes entre las condiciones administrativas de unas Provincias y otras Provincias? ¿Es que a Navarra, a más de igualarse á la cuantía del impuesto con otras Provincias, se le quiere quitar el total de su régimen administrativo? Pues de eso en verdad no he oído yo hasta ahora decir á nadie nada. ¿Es que ha de quedar Navarra como una sola excepción, en esta materia, con cierto particularísimo administrativo? Pues esto es imposible[41]».

En todo caso el Estado juega con ventaja y decide con quién negocia, el Concierto para las tres provincias fue negociado por unas diputaciones designadas mediante Orden Real. Aún así, o precisamente por ello, el modelo sellará su carácter pactado para lo sucesivo. El compromiso que supone el Concierto Económico consiste en responsabilizar a las Diputaciones de la recaudación de los impuestos y de liquidar al Tesoro lo que el Ministerio de Hacienda hubiera podido recaudar por su cuenta. Pero no les obliga a establecer los impuestos concertados. Simplemente se hacían cargo del pago al Estado del encabezamiento con amplia libertad de recaudar estos impuestos, en su caso con las tarifas de su conveniencia, o continuar con su propio sistema tributario, esencialmente basado en los arbitrios de consumo (recargos sobre los precios de los productos alimenticios, combustibles, bebidas alcohólicas, etc.). Así, cada Diputación optó por su propio modelo fiscal distinto de común e incluso del de sus vecinas. El arreglo tuvo un marcado carácter provisional y se determinó que el plazo de vigencia del acuerdo abarcaría ocho años para hacer coincidir su final con el del plazo de diez años que desde la Ley de 1876 se fijó para determinadas medidas coyunturales derivadas del conflicto bélico. Desde aquel indefinido arranque, las Diputaciones debieron configurar una administración tributaria suficiente y atender a las nuevas necesidades derivadas del crecimiento económico y demográfico. Los cupos líquidos respectivos para el año 1878:

---

[41] VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, Bilbao: Andrés Cardenal, 1909, p. 44.

Cuadro 1

	Concierto Económico de 1878					1877
Artº		**Bizkaia**	**Gipuzkoa**	**Araba**	**Total**	Navarra
1º	1) Inmuebles, cultivo y ganadería	846.718	727.362	540.000	2.114.080	2.000.000
3º	Descuento por clero y culto					900.000
3º	Descuento por exenciones en 1)	296.351	363.681	216.000		
	Recaudación 5%					100.000
	Intereses de la deuda					375.000
3º	(menos) Gastos recaudación de 1): 2,62 por 100	22.184	19.057	14.148	55.389	
5º	Sostenimiento soldados infantería					
		528.183	344.624	309.852	1.182.659	
2º	2) Industria y comercio	94.983	54.798	43.194		
4º	Descuento por exenciones en 2)	71.237	27.399	25.916		
4º	(menos) Gastos recaudación de 2): 3,40 por 100	807	932	587		
		22.938	26.467	16.690	66.096	
6º	Derechos Reales y Transmisión de bienes	21.312	17.295	13.664		
6º	Papel sellado	30.721	24.940	19.683		
6º	Impuesto de consumos y cereales	144.167	140.008	83.289		
6º	Impuesto consumo sal	139.181	134.101	80.795		
7º	Descuentos empleados provinciales y municipales					
8º	Cédulas personales, viajeros, mercancías, cargas de justicia					
14	Renta de Tabacos (Monopolio y Competencia estatal)					
	Sumas	886.502	687.435	523.973	2.097.910	*625.000*
	Descuentos estimados en función de cuadro evolución cupo	*28.702*	*31.635*	*- 5.627*	*54.710*	

Fuente: elaboración propia

A este primer Concierto seguirán escalonadamente los de 1887, 1894 y 1906 sin modificaciones sustanciales, excepto por las actualizaciones del cupo contributivo y la paulatina prolongación de su plazo de vigencia, ocho, doce, veinte y veinticinco años. Las renovaciones del Concierto tuvieron dos causas principales: la caducidad del acuerdo económico prefijado y las modificaciones establecidas en la normativa fiscal del Estado. Huelga decir que con cada acuerdo se lograba una progresiva e irreversible consolidación del modelo.

VI. UNA LENTA Y COSTOSA PERO PROGRESIVA CONSOLIDACIÓN

La todavía endeble redacción de los textos del Convenio/Concierto –que solo hablan de cupos– favorece los desencuentros en materia de armonización tributaria y deslinde de competencias. Monreal y Jimeno aportan referencias documentadas que muestran las perturbaciones que exponemos y cómo se logra finalmente el restablecimiento de las facultades de las Diputaciones[42].

[42] Ver MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico, *op. cit.*, pp. 666-668.

Ante la inminente renovación del Concierto en 1886, recuérdese que su vigencia era de ocho años, la Diputación de Gipuzkoa redactó un estudio detallado sobre la manera de afrontar la renovación del Concierto en aras a lograr su estabilidad. Estas bases fueron aprobadas por las otras dos Diputaciones. Sin embargo hay cambio de la situación política. En 1885 Fallece Alfonso XII y asume la regencia María Cristina, embarazada del futuro Alfonso XIII. El ministro Joaquín López Puigcerver pretende que diversos impuestos sean exaccionados por la Hacienda estatal. Los comisionados de las Diputaciones forales logran frenar la iniciativa conviniendo la prórroga por un año del Concierto que las Cortes sancionaron mediante la Ley de 12 de enero de 1886, quedando aplazada su renovación hasta 1887. Se trataba, como siempre, de ganar tiempo.

El Concierto Económico fue renovado por primera vez en el año 1887 porque, sin duda, el modelo beneficiaba a ambas partes. Es evidente que en un compromiso de esta naturaleza la *otra parte* también debe obtener ventaja. El Ministerio obtenía sin esfuerzos de gestión unos recursos inmediatos y seguros y las Diputaciones ejercían facultades que les permitían mantener un amplio margen de autonomía[43]. Esta primera renovación o revisión del Concierto supuso básicamente el aumento de los cupos por los impuestos concertados[44].

---

[43] Nombraban su propio personal, controlaban las cuentas y presupuestos de los Ayuntamientos, además de no dar cuentas de los suyos propios a nadie (ni al Ministerio de la Gobernación, ni a Tribunal de Cuentas alguno); gestionaban una amplia red de carreteras provinciales, contaban con un cuerpo de policía provincial (en Bizkaia los Miñones, al igual que en Araba, y en Gipuzkoa los Miqueletes), dotaban a la beneficencia provincial, otorgaban becas de Bellas Artes, sostenían cátedras, como la de euskera del Instituto Vizcaíno, Granjas modelos, etcétera.

[44] VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos, op. cit.,* p. 97 «el Concierto económico es una forma de pagar los tributos estable, permanente, que existe y tiene que subsistir, aunque al Gobierno le desagradase su conservación ; lo único variable, accidental y que puede cambiar, y cambia, á la conclusión de cada Concierto, es la cifra, cuota ó cuantía de cada tributo ; que, al terminar cada Concierto, lo que se hace es revisar los cupos, fijar los impuestos ; sobre esto versa y puede mantenerse la discusión, toda vez que el encabezamiento, el pago mediante Concierto, es una cosa legalmente establecida y forzosamente respetada».

Cuadro 2

Concierto Económico de 1887					
Artº		**Bizkaia**	**Gipuzkoa**	**Araba**	**Total**
1º	1) Inmuebles, cultivo y ganadería	905.008	789.254	575.000	2.269.262
3º	Descuento por clero y culto				
3º	(menos) Descuento por exenciones en 1)	316.753	394.627	230.000	941.380
3º	(menos) Gastos recaudación de 1): 3,09 por 100	27.965	24.388	17.768	70.120
		560.290	*370.239*	*327.233*	*1.257.762*
2º	2) Industria y comercio	323.178	229.139	58.194	610.511
4º	(menos) Descuento por exenciones en 2)	242.384	114.570	34.916	391.869
4º	(menos) POR COBRANZA DE Industria 3,075%	12.119	8.593	2.182	22.894
		68.675	*105.977*	*21.095*	*195.748*
6º	3) Derechos Reales y Transmisión de bienes	95.512	60.564	15.030	171.106
6º	4) Papel sellado	33.793	24.552	21.651	79.996
6º	5) Consumos	573.732	478.178	207.000	1.258.910
	art. 14 Ley de Presupuestos 29/6/1887	1.931.223	1.581.687	876.875	4.389.785
	Descuentos:				
	Miñones y Miqueletes	36.500	41.185	-	77.685
	Para carreteras	567.990	523.851	327.293	1.419.135
	Sumas saldos ingreso real anual	*1.286.649*	*983.670*	*529.632*	*2.799.951*

Para los fetichistas de la diferencia diremos que, en esta ocasión, no se determina límite temporal por lo que, cabe interpretar, que se otorga carácter permanente al régimen de Conciertos. Señala que las provincias «contribuirán en lo sucesivo…» y prevé una duración indefinida de las cuotas hasta que se produzcan «alteraciones sensibles de la riqueza de las provincias o en las bases de imposición consignadas en los presupuestos generales del Estado en la proporción que corresponda a aquellas alteraciones». La revisión total del Concierto no será planteada hasta 1893. Y que a diferencia del primer Concierto, que nada dijo de competencias propias de las Diputaciones, este segundo admite que

> «Para el cumplimiento de las Obligaciones anteriormente consignadas, las Diputaciones de las tres provincias, se considerarán investidas, no sólo de las atribuciones establecidas en la ley Provincial, sino de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de Febrero 1878 (ya citado) han venido disfrutando».

Este párrafo contiene en germen, el principio de la autonomía administrativa y económica de las actuales Diputaciones.

La crisis en la Hacienda de Navarra por la elevada deuda –que llega a ser de cuatro veces el importe de los ingresos ordinarios– se deriva, más que del Convenio, de la política de gasto seguida tras la guerra. La situación obligó a re-

plantear las condiciones de los préstamos, establecer medidas de contención del gasto e incrementar los impuestos directos en un 25 por ciento lo que provocó una crisis política.

Pero la producción normativa en materia tributaria, a modo de hemorragia, continúa imparable y, día a día, es fuente de nuevas fricciones entre el Ministerio y las Diputaciones convenida y concertadas, pero también de reconocimientos y entendimientos que vendrán a reforzar el edificio del que un siglo después será principal derecho histórico.

El 11 de diciembre de 1892 es nombrado ministro de Hacienda Germán Gamazo, cargo al que accede con el propósito de suprimir el régimen foral. A las tres semanas, mediante una Real Orden de 5 de enero de 1893, el Gobierno Central invitaba a las Diputaciones provinciales vascongadas a celebrar conferencias encaminadas a la revisión del Concierto Económico aprobado por la Ley de Presupuestos de 1887 recordando que así lo exigía la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892 y debido a las modificaciones tributarias en la contribución industrial y en los impuestos de alcoholes, Derechos reales y Timbre y a la necesidad de armonizar los nuevos impuestos. En definitiva, se trataba de elevar las aportaciones económicas y replantear la forma de exacción de los impuestos. En esta línea ve la luz el Real Decreto de 16 de febrero de 1893 respecto al impuesto sobre pago de créditos provinciales y municipales, derechos reales, contribución industrial, Timbre del Estado y alcoholes que afectó directamente al Concierto Económico.

La Ley de Presupuestos para el año económico de 1893-1894, de 5 de agosto de 1893, autorizaba al Gobierno a revisar los Conciertos de las Provincias Vascongadas y la concertación con la Diputación de Navarra. Su artículo 41 rezaba así:

> «El Gobierno procederá a revisar, ateniéndose a las reglas establecidas en el art. 14 de la Ley de Presupuestos de 1887-88, los conciertos celebrados con las provincias Vascongadas, quedando facultado para comprender en ellas las contribuciones e impuestos que actualmente se recaudan por la Administración; entendiéndose que en ningún caso la cifra de los conciertos ha de ser inferior a la de la recaudación por estos conceptos obtenida. El Gobierno podrá también concertar con la Diputación de Navarra sobre los extremos a que se refiere este artículo, cuidando de conciliar las circunstancias especiales de esta provincia con los intereses generales de la Nación».

Y en concreto incluía en el artículo 16 un primer párrafo, que se remitía al artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 21 de julio de 1876, ordenando al Gobierno el inmediato uso de la autorización para aplicar a la provincia de Navarra las contribuciones, renta e impuestos que actualmente rigen, y las que por la presente Ley se crean en las demás provincias del Reino. Por Real Orden de

30 de enero de 1894 se dispuso el inicio de conversaciones con Navarra para ejecutar la citada autorización al Gobierno de la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893.

A la natural y firme reprobación institucional de la Diputación navarra se unió una masiva respuesta popular concretada en más de ciento veinte mil firmas que respaldaban un escrito de protesta. Conocida con el nombre de Gamazada, recibió la adhesión de la Vasconia occidental. Fue la primera movilización pacífica de masas de la Edad contemporánea[45]. En palabras de Juan Cruz Alli «una vez más quedó sentado que la autonomía fiscal de Navarra hacía imposible cualquier aplicación de los tributos estatales en Navarra en tanto no fueran objeto de un acuerdo con la Diputación, siendo esta quien los estableciera y recaudara». El conflicto se resolvió con un nuevo artículo sustitutorio del anterior[46].

> «Art. 35.2º. El Gobierno podrá también concretar con la Diputación de Navarra sobre los extremos a que se refiere este artículo, cuidando de conciliar las circunstancias especiales de esta provincia con los intereses generales de la nación».

Por su lado, las negociaciones entre los comisionados vascongados y el Gobierno culminaron en el tercer Concierto Económico sustentado en el Real Decreto de 1 de febrero de 1894. El acuerdo incorporaba las últimas modificaciones introducidas en el sistema tributario y volvía a establecer el criterio de temporalidad, disponiendo una duración de doce años que vencía el 1 de julio de 1906. Hasta entonces, los cupos permanecerían inalterados. Y después de esta fecha podrían modificarse en determinadas circunstancias. Las Diputaciones provinciales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava continuarían investidas en los órdenes administrativo y económico de todas las atribuciones que venían ejerciendo. Desde ese momento, el Ministerio de Hacienda reconoció explícita y oficialmente el respeto a la «independencia económica y administrativa» de las Diputaciones. El proyecto de Ley de presupuestos de 1895 previó un incremento del cupo de Navarra que no llegó a materializarse al no aprobarse el proyecto de Ley por la disolución de las Cortes.

La necesidad financiera derivada de los gastos de la guerra de Cuba llevó al Gobierno a recaudar dinero en Vascongadas mediante el establecimiento de recargos en el cupo evitando así alterar el Concierto[47]. Los representantes

---

[45] MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico, *op. cit.*, p. 673.

[46] ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterización, *op. cit.*, p. 585.

[47] La Ley de presupuestos de 28 de junio de 1898 en su artículo adicional, preceptuaba que el Gobierno, de acuerdo con las Provincias vascongadas y Navarra, y en armonía con su respectiva situación

forales fueron comprensivos con el motivo y admitieron los pagos requeridos pero se ocuparon de que constase como un donativo voluntario y extraordinario circunscrito al año 1898 de forma que no afectasen a los siguientes ejercicios. La fórmula fue aceptada y se concretó en sendas reales órdenes de 9 de agosto por las que se aceptaba el Donativo de las Diputaciones provinciales Vascongadas y el ofrecimiento hecho por la Diputación de Navarra por necesidades de la guerra dando con ello por cumplida la Ley de Presupuestos que estableció el recargo transitorio y de guerra[48]. Podemos certificar que en los años noventa el sistema estaba asentado.

VII. EL CAMBIO DE SIGLO. ADAPTACIONES QUE FORTALECEN EL MODELO

Fruto de la evolución del Convenio/Concierto, a comienzos del siglo XX el esquema competencial de Vasconia en materia tributaria, siendo complejo y necesitado de mejor deslinde, va dibujando un perfil que, con avatares, se desplegará en la siguiente centuria. La contribución única e invariable de Navarra comprende la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería; la industrial y de comercio; el impuesto de derechos reales y transmisión de bienes; el impuesto de consumos, salvo el de azúcar y alcoholes; el impuesto del timbre; el de sueldos de empleados provinciales y municipales, y el de fabricación de pólvora y de naipes. Las Provincias vascongadas tienen concertados: la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería; la industrial y de comercio; los derechos reales; el papel sellado; los consumos; el uno por cien sobre los pagos; los transportes por la vía terrestre y fluvial; los carruajes de lujo; la asignación de las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección; el impuesto de casinos y círculos de recreo; el impuesto sobre el alumbrado de gas, electricidad y carburo de calcio.

La Hacienda del Estado cobra directamente en Navarra y en las Provincias Vascongadas los siguientes impuestos: impuestos mineros, las cédulas personales; la renta de Aduanas; el impuesto sobre alcoholes[49]; el tabaco, las ceri-

---

legal, fijara la cantidad con que estas provincias, análogamente a las demás, habrán de contribuir a los gastos de la guerra, como por la presente Ley se establece.

[48] La citada Ley de presupuestos ordenaba en el art. 8° que el Gobierno concertara con las Provincias vascongadas y Navarra, y en armonía con su respectiva situación legal, el pago del recargo del 20 por 100 establecido en el art. 6º y el impuesto que crea en el articulo anterior. El impuesto del articulo 7º a que alude es un impuesto de consumo, creado con carácter transitorio, sobre los petróleos y demás productos minerales destinados al alumbrado, y sobre el consumo de luz eléctrica y luz de gas, que se exigirá con arreglo a la tarifa que en el mismo se establece.

[49] En Navarra concreta: *que no se consuman dentro de la provincia*.

llas fosforinas, la lotería, el giro mutuo y la Casa de la Moneda[50]; el producto de la *Gaceta;* el de apartado de correos, telégrafos y teléfonos y el de la redención á metálico del servicio del Ejército y de la Armada[51].

Además de los anteriores, cobra en Navarra: el de grandezas y títulos; sueldos del Estado, donativos del clero y monjas; de pagos al Estado; de consulados; sobre el azúcar que se exporta fuera de la provincia; de tarifas de viajeros y mercancías; sellos de correos y telégrafos; de fabricación y venta de naipes y de pólvora. Y en las Provincias vascongadas: la contribución de utilidades, en la parte no concertada y el impuesto del timbre, en la parte no concertada. Las competencias estatales en Navarra son más amplias que en las Provincias por ser menor, en ese momento, el cuadro de impuestos convenidos.

1. La reforma fiscal de Fernández Villaverde

En 1900 el Concierto se volverá a modificar parcialmente, incorporándose la Contribución sobre las Utilidades de la riqueza mobiliaria. En esta ocasión no sólo se añadió un impuesto a los ya concertados, sino que se estableció una cláusula por la que las empresas vascongadas fundadas hasta entonces y que operasen en el resto del país sólo pagarían impuestos a las Diputaciones.

En 1899 Raimundo Fernández Villaverde había sucedido a López Puigcerver en la cartera de Hacienda y en 1900, obligado por la deuda de 11.500 millones tras el desastre de la guerra en Cuba y Filipinas, acometió una reforma fiscal por la que se implantaba la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, que recaía sobre las rentas del trabajo y del capital y sobre los beneficios de las sociedades[52].

Cobrar a las sociedades mejoró la recaudación y la gestión tributaria al crearse un Registro de Sociedades. Supuso el fin de los impuestos territoriales y hubo que acomodar el Concierto Económico. A tal fin, Manuel Allendesalazar,

---

[50] Se trata de monopolios explotados por el Estado.

[51] Para las Vascongadas excepciona: *Salvo lo correspondiente á los hijos de los voluntarios vascongados que defendieron, con las armas en la mano, la causa de la legitimidad.*

[52] Según Gabriel SOLÉ: «Villaverde se enfrentó eficazmente al problema del déficit crónico del Presupuesto reduciendo la carga financiera de la Deuda en circulación (1899), mediante un recorte de los intereses y la suspensión de las amortizaciones, y, en segundo lugar, acometiendo, de forma personal y en lucha contra el tiempo, una Reforma tributaria (1900) de alcance general aunque sin profundidad, de lo que se recuerda la refundición de la Contribución de Utilidades y se olvida el intento de introducir la progresividad en las herencias. La estabilización económica que consiguió fue base se un sólido proceso de crecimiento económico (1901-1908), que terminó al reaparecer el déficit presupuestario (1909)» en SOLÉ VILLALONGA, Gabriel, La Reforma de Raimundo Fernández Villaverde, *Hacienda pública española*, Núm. extra (1999), pp. 21-31.

sucesor de Fernández Villaverde, negoció con los comisionados de las tres Diputaciones las nuevas contribuciones relacionadas con los cupos ya concertados más otras nuevas que no estaban sujetas a Concierto. Fue concertada la mayor parte de los impuestos que recaían sobre los rendimientos procedentes del trabajo personal, del capital (dividendos, intereses de empréstitos, obligaciones y de cédulas y préstamos hipotecarios) y de los empresariales (bancos de emisión, sociedades por acciones…) lo que supone un nuevo paso en la constante evolución del modelo de Convenio o Concierto.

El Impuesto sobre Utilidades, que las Diputaciones decidieron no aplicar en sus territorios, era una figura tributaria más avanzada que gravaba la renta de personas físicas y jurídicas por medio de tres tarifas. La primera de ellas era un impuesto sobre los rendimientos del trabajo que recaía sobre los sueldos de empleados por cuenta ajena; la segunda lo hacía sobre los ingresos del capital y la tercera sobre las rentas obtenidas conjuntamente del capital y el trabajo, lo que hoy denominaríamos empresariales. Como es obvio, generó de inmediato un inevitable conflicto de armonización en cuanto al punto de conexión[53] aplicable a la renta de las sociedades domiciliadas o constituidas en un territorio y que operaban también en el otro. Un conflicto que, en cierto modo, pervive en la vigente armonización del Impuesto sobre Sociedades. Consecuencia de todo ello fue el Real Decreto de 25 de octubre de 1900, cuyo preámbulo respetaba la inalterabilidad del cupo hasta el 1 de julio de 1906 y explicaba las circunstancias que habían obligado a su modificación. El texto incorpora al Concierto, como queda dicho, la Contribución sobre las Utilidades de la riqueza mobiliaria que retiene el Estado. Sin embargo, interesa subrayar la cláusula por la que las empresas vascongadas ya constituidas que operasen en el resto de España, tributarían exclusivamente a las Diputaciones. Sobre la Contribución sobre Utilidades, el Real decreto de 29 de Abril de 1902 dijo que:

> «Las reglas contenidas en el artículo 2º de la Ley y 2º también de este Reglamento, respecto de los nacionales y extranjeros sujetos a esta contribución y del territorio en que se obtengan o se paguen utilidades gravadas con ella, serán aplicables, por razón de analogía, a las Provincias Vascongadas y Navarra, que no se hallan sometidas al régimen fiscal común de las demás de la Nación, y se tendrán en cuenta al celebrar con aquellas Conciertos económicos, o revisar los existentes, para que no se incluyan en tales Conciertos las utilidades sobre las cuales ha de percibir directamente la Hacienda esta nueva contribución, por tratarse de utilidades obtenidas en territorio de las demás provincias, o que

[53] Llamamos puntos de conexión a los criterios de sujeción acordados que determinan qué territorio o administración es la encargada de ejercer las competencias en cada hecho imponible sometido a armonización tributaria.

> sean satisfechas por personas o entidades domiciliadas en el mismo, o que, por ultimo, se paguen en el, aunque radique en las Provincias vascongadas o en Navarra la persona o entidad deudora».

Hallamos dificultades para determinar si desde la perspectiva financiera el sistema de Convenio/Concierto favorecía a los territorios vascos pues no preveía ajustes a la recaudación que equilibrasen el desfase entre sujeto pasivo –el que ingresa el tributo– y contribuyente final –quien lo soporta– de un impuesto determinado y se establecían además diversas deducciones sobre el cupo bruto vinculados a gastos de gestión o por competencias asumidas. Autores como Fernández de Pinedo defienden que un residente en las provincias vascongadas pagaba menos que uno de territorio común en los dos impuestos de mayor peso[54].

La complejidad del sistema tributario y la gestión de figuras idénticas por las diferentes administraciones competentes obligan, paulatinamente, a perfeccionar y afinar los puntos de conexión e incluso a introducir ajustes a la recaudación real basados en macromagnitudes. Por ejemplo, el R. D. de 16 de Octubre de 1900 estableció el impuesto sobre la producción y el consumo de azúcar en la provincia de Navarra, reconociendo a la Diputación foral la facultad para cobrarlo sobre la cantidad que se consumiera en la provincia. Se fijó en 400.000 pesetas el impuesto calculado al consumo probable de los habitantes de la provincia. La Diputación cobraría directamente las cuotas a los fabricantes, en metálico ó en pagarés á noventa días, a medida que se despachara el azúcar de las fábricas, pudiendo establecer en ellas la intervención que estimara conveniente. Una vez que la Diputación percibiese la cantidad convenida, el impuesto sobre el resto del azúcar que se produzca debía ingresarse en la Hacienda estatal. También es ilustrativa la armonización prevista para el Impuesto del alcohol en Navarra según las Bases acordadas en 1º de agosto de 1904[55].

---

[54] FERNÁNDEZ DE PINEDO, Emiliano, Haciendas forales y desarrollo económico en el País Vasco (1841-1920). En Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga (eds.), *Hacienda y crecimiento económico. La reforma de Mon 150 años después,* Madrid: Gobierno de Navarra; Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998, pp. 176-177.

[55] 1. El impuesto de alcohol creado por la Ley citada, se establecerá y cobrará por el Estado en la provincia de Navarra con sujeción al reglamento que se dicte y órdenes posteriores sobre la cantidad producida que se consuma fuera de ella y por la Diputación provincial en virtud de la Ley de 16 de agosto de 1841 sobre el alcohol y derivados que se fabriquen y sobre los que se consuman en la provincia. 2. Se fija por ahora en 400.000 pesetas anuales la cantidad que debe cobrar la provincia de Navarra por los conceptos indicados en la base anterior. 3. La Diputación de Navarra, al efecto de facilitar la recaudación de la parte de impuesto que corresponde al Estado y la que debe percibir la provincia, cobrará directamente de los fabricantes la cantidad expresada en la forma que disponga el reglamento que se dicte para la ejecución de la Ley, a medida que se extingan los productos de las fábricas. Una vez cubierta la cantidad de 400.000 pesetas asignadas a la Diputación, la Hacienda percibirá en la misma forma el producto del impuesto sobre el resto del alcohol en concepto de consumo exterior. 4. La Diputación

Pero el ejercicio de nuevas facultades nunca fue pacífico. En el mismo año, por ejemplo, la Diputación foral acordó exigir un impuesto del 10 por 100 de los intereses de la Deuda provincial que provocó la protesta y reclamación de algunos acreedores ante la propia Corporación. La Diputación ratificó su decisión y adoptó otra en el mismo sentido[56]. Y afecta a la propia Organización de la Administración provincial que debe adaptarse al especial régimen de los territorios vascos. Así, el Reglamento orgánico de la Administración económica provincial de 4 de septiembre de 1902 dispuso que:

> «La autoridad económica superior de las provincias, excepto en las Vascongadas y Navarra, se ejercerá por un representante del Ministro del ramo, que se titulara Delegado de Hacienda. En las provincias de Álava, Guipuzcoa, Bizkaya y Navarra habrá Administraciones especiales de Hacienda, Intervenciones y Depositarias-pagadurías, refundiéndose en las Administraciones todos los servicios, excepto los que son propios de la Intervención y de la Caja[57]».

El último recargo realizado al Concierto llegó con la Ley de 19 de julio de 1904 que establecía impuestos especiales sobre la fabricación y sobre el consumo de alcoholes. En la tarifa del impuesto de consumos la Ley suprimía la partida de Trigo y sus harinas. El Gobierno y las Diputaciones discutieron sobre si los nuevos impuestos tenían o no relación con los incluidos en el Concierto Económico. Para las Diputaciones existía la relación, extremo negado por el Gobierno cuyo criterio prevaleció en las negociaciones y fue plasmado en la Real Orden del Ministerio de Hacienda de 26 de septiembre de 1904. Esta fijaba las cantidades que habían de deducirse de los cupos concertados por consumos, patentes y contribución industrial por la aplicación de la Ley de Alcoholes. La Hacienda central se reservaba directamente el cobro del impuesto relativo a Alcoholes. El Estado parece resignado a tolerar el modelo Convenio/Concierto pero no renuncia al rendimiento económico que procura por cualquier medio: recortando competencias forales, implantando nuevas figuras impositivas sin acuerdo armonizador, mediante injerencias de facto en la gestión tributaria, etc.

---

de Navarra podrá establecer en las fábricas de alcohol la intervención que estime conveniente. 5. El Gobierno dará cuenta a las Cortes de estas disposiciones.

[56] Contra ambos acuerdos acudieron los interesados al Tribunal provincial de lo Contencioso-Administrativo, que se declaró incompetente. Los actores apelaron, y el Central confirma la parte dispositiva del auto del inferior, con imposición de costas de la segunda instancia a la parte apelante, porque en los acuerdos de la Diputación de Navarra objeto de la demanda, no concurren los requisitos que para poder ser impugnados en vía contenciosa según exige el art.1º de la Ley de 22 de junio de 1894, porque, siendo susceptibles de alzada en vía gubernativa, no habían causado estado» (VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos, op. cit.,* p. 319).

[57] *Ibíd.,* p. 320.

Los problemas acumulados en este tiempo hacían pensar, a medida que se acercaba el 1 de julio de 1906, que la renovación del Concierto no sería factible. Las negociaciones con el ministro de Hacienda, el liberal antiforalista Juan Navarro Reverter que ya lo había sido diez años antes con Cánovas, fueron especialmente difíciles y bordearon la ruptura. Hubo manifestaciones populares, se publicaron artículos de prensa y se editaron folletos antiliberales[58]. De ahí que el Real Decreto de 8 de mayo de 1906 prorrogase el Concierto Económico de 1894 hasta el 31 de diciembre de 1906. Por fin, el cuarto Concierto Económico ve la luz en el Real Decreto de 13 de diciembre de 1906. Escarmentados unos y otros por la dureza de las negociaciones, el preámbulo constata la conveniencia de evitar frecuentes reformas: «Conviene a la paz de los pueblos que no sean frecuentes las renovaciones de estos conciertos tributarios» lo que justifica la extensión del plazo de vigencia del Concierto hasta veinte años, aunque dispone un aumento automático del cupo a partir del décimo.

2. El cuarto Concierto Económico

El cuarto Concierto Económico contempla ya como impuesto concertado la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria que el Estado venía considerando competencia exclusiva desde su implantación[59]. Y también los cupos de papel sellado (papel timbrado común y judicial; pólizas y otros documentos de Bolsa; efectos de comercio; timbres especiales móviles; contratos de inquilinato; espectáculos públicos; y papel de pagos al Estado, con excepción del destinado al pago de matrícula en los establecimientos de enseñanza oficial). El artículo sexto fija los cupos por los impuestos de transportes de las tres provincias, y el séptimo hace referencia a las cantidades concertadas por la asignación de las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección y vigilancia. Y prevé, artículo octavo, que las contribuciones e impuestos que no fueran objeto

[58] *El Eco de Navarra* dedicó un artículo a la cuestión vascongada, en el que decía, entre otras cosas: «Vasconia tiene, no privilegios, sino derechos sacratísimos, como todos los derivados de instituciones veneradas y seculares; Vasconia tiene en Madrid los representantes más legítimos y autorizados de su autónoma personalidad, sus prestigiosos Diputados forales; que es insensato el empeño de ciertos Diputados de Madrid el querer ver mayor o igual cantidad de legítima representación en otros que no tienen igual investidura; Navarra sigue con interés esa hermosa peregrinación que los vascos realizan de despacho en despacho, de Ministerio en Ministerio, en holocausto de algo que es la esencia de nuestra vida, porque representa el mantenimiento de una personalidad autónoma, símbolo de una administración perfecta y de una organización intachable. (VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos, op. cit.,* p. 388).

[59] Exposición de Motivos del Real Decreto de 25 de octubre de 1900.

de Concierto serían administradas y recaudadas directamente por la Hacienda pública en la forma que disponen sus respectivos reglamentos. La tributación de las sociedades vascas que operaban en el resto de España fue retenida por el Estado a través del artículo noveno:

> «No se consideran comprendidas en este concierto, y, por lo tanto, quedarán sujetas a las contribuciones que según su naturaleza puedan afectarles, las Sociedades y Compañías que desde la promulgación de la Ley de 27 de Marzo de 1900 se hayan constituido ó se constituyan para explotar industrias fuera del territorio de las Provincias Vascongadas, aunque en éstas tengan establecido ó establezcan su domicilio social».

Las Diputaciones obtuvieron un amplio reconocimiento en cuanto a exacción de tributos, pues no se les imponía más límites que los marcados por los tratados internacionales suscritos por España. Para recaudar las cantidades que había que satisfacer por el cupo más las necesarias para sufragar las partidas de gasto de las propias competencias ejercidas (administración y servicios generales, asistencia social, instrucción pública, establecimientos penitenciarios, carreteras, servicio de la propia deuda, puertos…), las haciendas forales recurrieron principalmente a la imposición indirecta –que recaía sobre el consumo de vino, sidra, champán, licores, alcoholes, aceite, perfumes y conservas alimenticias[60]– desechando el más moderno Impuesto de Utilidades lo que, entre otros efectos de justicia redistributiva, provocó que el coste de la vida fuese considerablemente más alto que en España. En particular en las ciudades donde el obrero a diferencia del campesino no podía eludir el sobreprecio de la cesta de la compra.

Presupuesto provincial de Bizkaia

	1906	**1910**
Consumos	2.902.000	2.800.000
Portazgos	163.000	185.000
Repartimiento	712.000	712.000
Impuesto sobre sueldos de empleados municipales y provinciales	91.166	
Tarifas de ferrocarriles, derechos reales, timbres, alumbrado, etc.	1.013.240	
Derechos reales, **timbre, utilidades,** alumbrado, casinos, etc.	2.806.428	
Total	4.881.406	6.503.428

A medida que el sistema fiscal se perfecciona la gestión tributaria exige una administración más especializada y mejor dotada. Es el camino que se vie-

[60] FERNÁNDEZ DE PINEDO, Emiliano, Haciendas forales y desarrollo económico, *op. cit.,* p. 177.

ron obligadas a seguir las entumecidas haciendas forales. Hasta nuevo acuerdo los cupos eran invariables. Y como queda dicho, las Diputaciones podían mantener su propio sistema tributario (dentro de los impuestos concertados y una genérica autorización del Estado), recaudar o no los impuestos sujetos a acuerdo, o incluso otros diferentes que no tenían equivalentes en el resto del país (como la Hoja de Hermandad en Álava, o las tasas sobre Bares en Bizkaia), y tras pagar el cupo al Ministerio de Hacienda, llevar adelante su propia política de gasto sin permiso previo del Gobierno, gozando, en definitiva, de un amplio grado de autonomía administrativa.

No obstante son muchos los factores económicos y de eficacia en la gestión que empujan a una homogeneización de los sistemas tributarios, máxime cuando coexisten dentro de un mismo Estado y espacio fronterizo. Este proceso siguió en la época distintas velocidades en los cuatro territorios forales marcadas por sus respectivas pautas de desarrollo económico y estructura productiva. La pujante economía de Bizkaia contaba con empresas con importantes cifras de negocios fuera de su territorio que, ante la imprevisión del Concierto, generaron conflictos de doble imposición con la Hacienda del Estado en cuanto a las utilidades obtenidas en territorio común. Por lo general ha sido siempre, y lo es hoy, el sistema tributario estatal el modelo a seguir por los legisladores forales. Lo observó Gascue en las Provincias:

> «Ha entrado Álava también por implantar los derechos reales, pero conserva como fundamento firme de sus ingresos, lo que, repito, podemos llamar la forma lógica actual de la foguera. En cambio, Vizcaya y Guipúzcoa, han ido, año tras año, día tras día, copiando tranquilamente hoy uno y mañana otro de los impuestos del Estado, no solo en cuanto al principio general o esencial de cada uno, sino, lo que acaso es aún más lastimoso, calcando su reglamentación. Varía solamente en algunos impuestos, como por ejemplo en los derechos reales, el número de conceptos; varían las cuotas contributivas; se eliminan del reglamento unos cuantos artículos aquí innecesarios etc. Cuestión de detalles; en lo esencial se copia tranquila y sosegadamente[61]».

[61] Explica GASCUE: «Alava, por medio de sus estadísticas, calcula lo que los vecinos de cada pueblo habían de tributar por cada concepto. Hace la suma de las partidas y asigna a cada Municipio la suma total que ha de entregar a la Diputación, quedando luego el Ayuntamiento en libertad de recaudarla como mejor lo parezca, dentro de ciertas amplias reglas que las ordenanzas dictadas al efecto contienen. Es decir que Alava sigue con sus Municipios, el mismo exacto procedimiento que el Poder central con las Diputaciones en el Concierto económico». GASCUE MURGA, Francisco, *El Concierto Económico con el Estado. Nuevos cupos tributarios de Guipúzcoa. Tributación total de Guipúzcoa a la Hacienda Pública*, San Sebastián: Martín, Mena y Cía, 1907. Reed. facsímil con introducción a cargo de Eduardo J. Alonso Olea, Colecc. Clásicos de la Hacienda Foral, núm. 6, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 2003, pp. 82 y 84.

Y así ponderaba la organización administrativa foral Nicolás de Vicario y Peña en 1909:

> «La Diputación foral y provincial de Navarra tiene una organización, una constitución y un funcionamiento especial, como no hay otra en España, nacida de la ley pactada en 1841; la constitución y la organización de las Diputaciones vascongadas es la misma que las del resto de España; su funcionamiento, sin embargo, es muy distinto, acomodado a los usos y tradiciones del País y a las necesidades del Concierto económico. La constitución y organización de los Ayuntamientos navarros y vascongados son idénticas a las que tienen los del resto de España; su esfera de acción es más amplia y su funcionamiento distinto al de éstos».

Que tras enumerar las competencias respectivas, concluye:

> «Con tan escasas y sencillas diferencias del régimen tributario de Vasconia y de Navarra del general de España, las Provincias vascongadas durante la vigencia de los Conciertos económicos, y Navarra desde su ley paccionada, cumpliendo las obligaciones constitucionales á que se hallan sujetos todos los españoles, han desenvuelto y perfeccionado una administración ejemplar, superior á la general de España y á otras extranjeras muy ponderadas[62]».

El urgente nuevo acuerdo actualizador tuvo lugar en 1906 previendo un plazo de veinte años, tiempo más largo que el fijado hasta entonces. Sin embargo, por razones económicas hubo que adelantar a 1916 la actualización del cupo ya que la Primera Guerra Mundial favoreció de forma muy extraordinaria al sector industrial y naviero de la economía vasca de tal modo que las utilidades dejaban muy desfasado el cupo pactado en 1906[63].

En esta aligerada historia del Concierto Económico tiene especial relevancia el Real Decreto de 6 de marzo de 1919 porque aclaró el concepto jurídico y político de la institución y reafirmó su carácter de pacto bilateral entre las provincias y el Estado. Sus artículos 1º y 2º apuntaban en esa dirección:

> Art. 1º Las cuestiones que surjan entre el Gobierno y la legítima representación de las Provincias Vascongadas, con motivo de la interpretación del vigente concierto económico contenido en el decreto-ley de 13 de diciembre de 1906 se resolverán siempre de acuerdo entre el Ministro de Hacienda y la representación de las Provincias, y cuando a él no pudiera llegarse, por expediente en que habrán de ser oídas con la mayor amplitud las representaciones

---

[62] VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos, op. cit.,* pp. 582-585.

[63] La Diputación vizcaína realizó una ingente recaudación procedente de las tarifas de Utilidades. Los resultados fueron evidentes: se crearon escuelas de barriada, aumentaron las dotaciones en caminos, se redujeron los arbitrios sobre productos de primera necesidad, se establecieron y financiaron instituciones culturales como la Sociedad de Estudios Vascos Eusko Ikaskuntza, Euskaltzaindia, etc.

vascongadas, quienes podrán evaluar la audiencia oralmente o por escrito. En el primer caso, se levantarán actas de lo que suceda y acuerde en las conferencias que celebren los representantes del Ministerio y de las Provincias, haciendo constar siempre en la última la determinación del trámite con o sin acuerdo. Cumplidos estos requisitos y oyendo siempre al Consejo de Estado en pleno, el Ministro de Hacienda dictará en definitiva la resolución que crea procedente. Contra ella cabe en su caso, para las Diputaciones, el recurso contencioso-administrativo.

Art. 2º: Ni la Administración ni las Diputaciones provinciales vascongadas podrán tomar por sí válidamente iniciativas que se refieran a la aplicación del concierto económico, y si las adoptasen, quedarán en suspenso mientras se substancie el expediente por el procedimiento definido en el artículo anterior.

El pacto como elemento rector del Concierto ha sido siempre un principio sagrado para el foralismo vasco que las instancias del Estado no han compartido[64].

VIII. PRIMO DE RIVERA Y EL FIRME RECONOCIMIENTO DEL CONVENIO/CONCIERTO

El general Miguel Primo de Rivera dio un golpe de Estado el 13 de septiembre de 1923 con el apoyo de diversos sectores de la sociedad española –monarquía, militares, patronal y sectores conservadores en general–. Suspendió la constitución de 1876, prohibiendo la libertad de prensa y disolviendo el Gobierno y el Parlamento, e instauró un régimen dictatorial dirigido por un Directorio Militar que él mismo presidió.

Se enfrentó en lo financiero a un grave endeudamiento con déficit presupuestario causado por la cuantiosa inversión en infraestructuras debiendo recurrir a la venta de los monopolios y combatir la evasión fiscal mediante normas contra la ocultación de la Riqueza Territorial, sobre la Contribución Industrial y sobre el Registro de Arrendamiento y Fincas Territoriales. Logró aumentar la renta nacional y la producción industrial pero no mejoró la situación de una Hacienda Pública cada vez más endeudada (un endeudamiento que llegaría a condicionar la política económica de la Segunda República). Era indispensable implantar una política fiscal más avanzada.

En política territorial, Primo de Rivera disolvió las Diputaciones provinciales de toda España por Real Decreto de 12 de enero de 1924, salvo las de

[64] MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico, *op. cit.*, p. 678.

Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra y, en lo que nos ocupa, designó por Real Decreto de 9 de junio de 1925 la Comisión Mixta que debía redactar el Quinto Concierto (o, si se prefiere, su cuarta renovación). José Calvo Sotelo, que asumió la cartera de Hacienda cuando Primo de Rivera procedió a la institucionalización del régimen con la sustitución del Directorio militar por otro civil, se hizo cargo de las negociaciones junto con el almirante Antonio Magaz y Pers. Como advierten Monreal y Jimeno «ni uno ni otro eran entusiastas de la institución, pero contribuyeron paradójicamente a juridificarla y a garantizarla»[65]. E indirectamente sentarían las bases firmes y duraderas del Convenio Económico con Navarra.

El nuevo Concierto necesitó un desarrollo reglamentario que se ocupó con detalle de la armonización tributaria con una escrupulosidad hasta entonces desconocida. Este sustancial complemento, que reconocía la libertad de las Diputaciones para establecer su propio sistema tributario e innovaba en cuestiones de cogestión y arbitraje, fue aprobado por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926 como *Reglamento del Concierto económico de las Provincias Vascongadas*. Con las peculiaridades que luego se explican, el texto volvería al boletín oficial siete meses después como Real Decreto de 20 de agosto de 1927 aprobando el Convenio Económico con Navarra.

Dispuso que su duración fuese de veinticinco años, a contar desde el 1 de enero del próximo 1927 –es decir hasta el año 1951– y previó un aumento progresivo del cupo por quinquenios, que obviamente no se llegó a verificar, que afectaba proporcionalmente a la cuantía de los encabezamientos y cupos parciales respectivos de cada contribución.

periodo	cupo (millones de ptas.)
1927 - 1931	40,0
1932 - 1936	40,5
1937 - 1941	41,0
1942 - 1946	42,5
1947 - 1950	45,0
1951 -	50,0

[65] MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico, *op. cit.*, p. 680.

El reparto de cupos entre las provincias y por conceptos era siguiente:

Cuadro 3

Concierto de 1926	Reparto de Cupos			
	Bizkaia	**Gipuzkoa**	**Araba**	**Total**
Territorial	1.072.288,44	379.721,60	59.319,68	1.511.329,72
Industrial	2.501.477,17	885.829,65	138.383,34	3.525.690,16
Utilidades	11.923.628,01	4.222.426,40	659.622,84	16.805.677,25
Derechos reales	5.111.622,85	1.810.141,30	282.778,28	7.204.542,43
Timbre	5.167.996,96	1.830.104,62	285.896,95	7.283.998,53
Consumos	1.064.250,00	376.875,00	58.875,00	1.500.000,00
1,2 por 100 s/ pagos	102.182,36	36.185,10	5.652,78	144.020,24
Transportes	577.917,11	204.653,51	31.970,77	814.541,39
Carruajes de lujo	13.341,46	4.724,51	738,06	18.804,03
Alumbrado	467.401,97	165.517,61	25.856,98	658.776,56
Casinos	60.354,08	21.372,74	3.338,83	85.065,65
Impuesto s/ minas	286.409,52	101.424,10	15.844,35	403.677,97
Inspección F.C.	31.130,07	11.023,86	1.722,14	43.876,07
	28.380.000,00	10.050.000,00	1.570.000,00	40.000.000,00

Sin embargo, el reglamento daba libertad a la Diputaciones de las provincias para, de común acuerdo y manteniendo intacta la distribución proporcional por conceptos, alterar la proporción que el aumento del cupo parcial les correspondería en cada uno de los años base del incremento [1931, 1936, 1941, 1946 y 1950].

Avanzadas las negociaciones con los representantes de las Vascongadas, el Gobierno, que necesitaba elevar el cupo a los navarros para reforzar su posición negociadora, comunicó a la Diputación de Navarra el deseo de entablar conversaciones previas para fijar un nuevo cupo contributivo que ha de sustituir al actual, que se había fijado por el Real Decreto de 19 de febrero de 1877. Arguye que resulta muy bajo e inadecuado por el incremento de las necesidades del Estado, por la elevación de las rentas públicas en el resto de la Nación, el progreso de la riqueza navarra y la alteración mundial del precio de las cosas y del valor de la moneda, motivos que demandaban la revisión de todos los tipos fijos. Asegura el Gobierno que abriga el propósito firme y resuelto de elevar el cupo contributivo de Navarra, estableciendo que tiene también el ardiente deseo de no lesionar en poco ni en mucho, el régimen especial de gobierno y administración establecidos en esta provincia. Terminó reiterando la disposición del Directorio Militar a negociar la cuantía de la cuota que Navarra ha de contribuir en lo sucesivo al sostenimiento de las cargas del Estado.

Recordemos que, en todo este tiempo, el Convenio navarro de 1877 no había sufrido modificación alguna de modo que su validez se había prolongado inalterada durante cincuenta años. Lo cual no quiere decir que tal paralización fuera *per se* beneficiosa para Navarra. La Comisión designada por la Diputa-

ción, reticente a la aspiración gubernamental, planteó una posición basada en tres puntos: la cuantía del cupo, su carácter único y la reivindicación de facultades tributarias que no perjudicaran la condición de los navarros respecto de los ciudadanos de cualquier otra región española[66]. Calvo Sotelo, que en modo alguno creía en la foralidad y solo pretendía mejorar la Hacienda estatal con la elevación del cupo y la extensión del régimen fiscal general a Navarra, estuvo dispuesto a negociar sobre la aportación económica y la reglamentación tributaria. Para suavizar las relaciones y preparar el buen fin de las negociaciones el General Primo de Rivera visitó Navarra el día 22 de diciembre. Bajo su presidencia se celebró una reunión en la Diputación a la que asistieron el Ministro de Fomento y el Gobernador Civil, la Corporación en pleno y sus asesores. Según la Diputación la sesión fue larga y cordialísima, tratándose de la cuestión de la invitación para elevar el cupo, exponiéndose con toda lealtad y franqueza las posturas, llegándose a la conclusión que la Diputación iría a Madrid para tratar del cupo y de las reclamaciones forales. Primo de Rivera consintió que el cupo fuese pactado e invariable unilateralmente. Y así el Convenio de 1927 reconoce, por vez primera, su carácter pactado, la autonomía fiscal de Navarra y la inalterabilidad unilateral. El cupo aumentó de dos a seis millones de pesetas y se adoptaron las nuevas y más perfeccionadas normas armonizadoras introducidas por el reciente Concierto Económico.

La aprobación del documento se produjo tras conocer el Consejo Foral, en sesión de 23 de julio de 1927, la Memoria sobre el desarrollo y estado de las negociaciones elaborada por los comisionados, e informar favorablemente el acuerdo para elevar a seis millones de pesetas, dentro de su vigente régimen jurídico económico, el cupo de dos millones de pesetas señalados hasta ahora. También en lo relativo a la armonización de contribuciones e impuestos, territorial, industrial, de utilidades, derechos reales, timbre, azúcar, alcohol, cerveza, achicoria, carburo de calcio, transportes, cédulas personales, impuestos de minas, etc. y de la incorporación de la fórmula sobre su modificación por el mismo procedimiento que para su adopción.

---

[66] 1º. La elevación del cupo se realizaría dentro de la vigencia de la ley de 1841 manteniendo el concepto de única contribución directa de la provincia e invariable unilateralmente. 2º. Entendían que era necesario establecer previamente la reglamentación necesaria para garantizar la autonomía de Navarra y para coordinar esta autonomía con el régimen tributario del Estado. Para ello era preciso entrar en la reglamentación tributaria que permitiera conocer el criterio del Gobierno sobre los problemas de la misma y, una vez establecida y fijada la cifra del cupo, entendían que sería posible la declaración de principios. De este modo se definirían las esferas propias del Gobierno y de Navarra en el cobro de los impuestos generales que afectaban a ambos territorios para evitar que por este medio pudieran aumentarse indirectamente las cargas de la provincia. 3º. Conformidad en computar en el cupo las cantidades que actualmente percibe el Estado de los impuestos que a consecuencia del Convenio se haga cargo para lo sucesivo la Diputación.

Cuadro 4

Cupo concertado líquido. 1878-1937 (miles de pesetas)					
Año	**Bizkaia**	**Gipuzkoa**	**Araba**	**Total**	**Navarra**
1878	857,80	655,80	529,60	2.043,20	625,00
1887	1.286,60	983,70	529,60	2.799,90	
1894	2.557,00	1.446,10	597,70	4.600,80	
1898	3.006,00	1.706,30	693,70	5.406,00	
1899	2.617,00	1.486,30	602,70	4.706,00	
1900	2.703,70	1.490,60	603,70	4.798,00	
1904	2.553,10	1.373,90	548,10	4.475,10	
1906	4.984,00	2.066,50	623,20	7.673,70	
1913	4.388,40	2.066,50	623,20	7.078,10	
1916	4.709,40	2.226,50	642,10	7.578,00	
1920	6.999,40	2.411,50	667,10	10.078,00	
1926	28.380,00	10.050,00	1.570,00	40.000,00	
1927					6.000,00
1932	28.734,00	10.177,00	1.589,00	40.500,00	6.000,00

IX. EL CONVENIO/CONCIERTO DE CALVO SOTELO. ESTUDIO COMPARADO[67]

1. Duración y Cupos

Ambos entran en vigor el día 1 de enero de 1927 pero, como queda dicho, mientras el Convenio no tiene fijado un límite temporal, el Concierto prevé una duración de veinticinco años, es decir hasta 1951. El cupo conjunto establecido para las provincias vascongadas es de cuarenta millones de pesetas y de seis millones para Navarra que recibirá por gastos y quiebras doscientas cincuenta mil pesetas. Para las tres provincias, el reglamento fija el reparto interno del cupo por territorios y conceptos. Además, como ya se ha anotado, prevé y determina el aumento de los importes a lo largo del calendario de vigencia del acuerdo. El ingreso de los cupos se debía verificar en la Delegación especial de Hacienda o Cajas del Tesoro.

[67] Se estudia de modo conjunto el *Reglamento del Concierto económico de las Provincias Vascongadas* aprobado por el Real Decreto de 24 de diciembre de 1926, que desarrolla las Bases aprobadas por R.D. de 9 de junio de 1925, y el Convenio Económico con Navarra, aprobado por Real Decreto de 20 de Agosto de 1927, que en buena parte es reproducción del anterior.

2. Disposiciones generales

Se ocupan de ellas los artículos 44 a 51 (último) del Reglamento del Concierto y el artículo 3º del Convenio Económico. Coinciden en reconocer a las Diputaciones forales amplias facultades para mantener y establecer en la provincia el régimen tributario que estime procedente siempre que no se oponga a los pactos internacionales ni a las contribuciones, rentas o impuestos propios del Estado. Una cláusula de alcance para la consolidación del modelo y que, con otra redacción, sigue vigente en la actualidad y encabeza los respectivos articulados[68]. Y reafirmando las potestades reconocía a las Diputaciones las mismas facultades que asisten a la Hacienda Pública para la fiscalización y exacción de los tributos por ellas establecidos[69]. Esta fórmula a la que la mayoría de estudiosos atribuyen singular importancia por manifestar expresamente el principio de autonomía fiscal no es del todo novedosa pues, con similar redacción, ya se utilizaba desde el Concierto de 1877[70].

También reconoce expresamente el nuevo Convenio/Concierto la competencia de las Diputaciones para someter a revisión en la vía contencioso-administrativa sus propios acuerdos o resoluciones, si los declarase lesivos a los intereses provinciales, en los términos y plazos que señala la ley de dicha jurisdicción, pero sin que quepa proceder contra el Estado ni le puedan afectar las sentencias que se dicten.

---

[68] El artº 1º del vigente Convenio Económico (1990) dice «En virtud de su régimen foral Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario» Y el artº 1º del Concierto: «Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, su régimen tributario». Convenio, artº 2º c)»Los Tratados o Convenios internacionales suscritos por el Estado, en especial los firmados para evitar la doble imposición, así como las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales Convenios y normas»; Concierto, artº 2º quinto: Sometimiento a los Tratados o Convenios Internacionales firmados y ratificados por el Estado español o a los que éste se adhiera. En particular deberá atenerse a lo dispuesto en los Convenios Internacionales suscritos por España para evitar la doble imposición y en las normas de armonización fiscal de la Unión Europea, debiendo asumir las devoluciones que proceda practicar como consecuencia de la aplicación de tales Convenios y normas.»

[69] Una declaración hoy también vigente. Ver Convenio artº 4º: «Para la exacción, gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos propios de la Comunidad Foral, la Hacienda Pública de Navarra ostentará las mismas facultades y prerrogativas que tiene reconocidas la Hacienda Pública del Estado» Y Concierto, Disposición Adicional Quinta: «Para la gestión, inspección, revisión y recaudación de los tributos concertados, las Instituciones competentes de los Territorios Históricos ostentarán las mismas facultades y prerrogativas que tiene reconocida la Hacienda Pública del Estado.»

[70] Vicario y Peña refiere la Real Orden de diciembre de 1877 por la que se reconocían a las Diputaciones atribuciones especiales para poder cumplir con los cupos marcados unilateralmente por el Gobierno por el Real Decreto de 13 noviembre de ese mismo año. En esta Real Orden de 12 de diciembre encuentra VICARIO «la raíz y primera fuente de las atribuciones especiales que disfrutan las Diputaciones» (*Los Conciertos Económicos*, *op. cit.,* pp. XXIII y 36).

A las dichas hay que añadir otras disposiciones generales específicas que no tienen correlación en el texto hermano. La Disposición general Sexta del Convenio quiere que «la modificación del régimen establecido en el presente Decreto deberá hacerse, llegado el caso, por el procedimiento guardado para su adopción». Esta precaución procesal ha sido considerada por los panegiristas del Convenio Económico como muy relevante por explicitar el reconocimiento de la naturaleza pactada. Sin embargo es una idea que ya se recogía en anteriores disposiciones. Por su parte, el Concierto recuerda que los impuestos no concertados serán administrados y recaudados conforme al régimen común, que las respectivas Diputaciones provinciales responderán de sus cupos parciales o que las nuevas figuras tributarias establecidas por las leyes y que no tengan relación con las concertadas obligarán también a las Diputaciones.

3. Armonización Tributaria

Contribución territorial

Es competencia exclusiva de las Diputaciones forales dentro del territorio en cuanto al repartimiento y cobranza de la contribución que grava las riquezas urbana, agrícola y pecuaria.

Contribución industrial

Corresponde a las Diputaciones por las industrias, comercio y profesiones que se ejerzan en su territorio con validez bilateral, es decir que cada administración reconoce la cuota satisfecha en el otro territorio. Pero cuando los contribuyentes pasen a operar en otro territorio se abonará a la otra Administración la diferencia si las tarifas son distintas. En ningún caso las fábricas situadas en territorio de régimen especial podrán tener almacenes exceptuados en territorio de régimen común y viceversa. Para acudir a concursos o subastas bastará acreditar la correspondiente condición de industrial. Pero si el servicio hubiere de realizarle en territorio distinto del que figure matriculado, al ser adjudicado deberá matricularse en el lugar del servicio. Los viajantes y agentes de Casas matriculadas en un territorio podrán ofrecer sus artículos al comercio establecido en el otro; pero no podrán ofrecer a los particulares ni vender a éstos ni al comercio sin pagar como tales vendedores, con sujeción al régimen del territorio en que operen, excepción de lo estipulado para los vendedores ambulantes.

Contribución de utilidades

La **Tarifa 1ª** del Impuesto gravaba los rendimientos del trabajo personal. El Estado la cobraba sobre las utilidades obtenidas en Navarra por personas o entidades domiciliadas en el resto de España y por los sueldos, retribuciones o utilidades que se percibiesen en Navarra y se pagasen por aquellas, y negaba el derecho recíproco de Navarra a percibir el impuesto por los rendimientos obtenidos fuera de la provincia por los domiciliadas en ella. Finalmente, el punto de conexión acordado fue el de el ejercicio de la actividad en el territorio foral. La dicción de Reglamento del Concierto es, en este caso, mucho más prolija que en el texto de Convenio ya que el primero detalla los criterios armonizadores para cada uno de los siete epígrafes –más uno adicionado– de la tarifa (hay que decir que el quinto y el séptimo quedaron sin concertar).

En cuanto a la **Tarifa 2ª**, que gravaba los rendimientos del capital, la redacción de ambos textos presenta coincidencia plena en las reglas o disposiciones armonizadoras de los siguientes conceptos: *Otros préstamos* que siguen al lugar donde radiquen los inmuebles en caso de garantía hipotecaria y al domicilio del acreedor en los préstamos simples; *Arrendamientos de minas* que se establece según el lugar de su demarcación; los *intereses de títulos correspondientes a Empréstitos* de las Diputaciones y Ayuntamientos que tributan a la Diputación correspondiente en tanto que los emitidos por el Estado o los Ayuntamientos de régimen común tributarán al Tesoro Nacional; y las *rentas vitalicias* que siguen la vecindad de los beneficiarios. No obstante, el Convenio nada dice de los dividendos de acciones y participaciones en los beneficios de las empresas o de los intereses y primas de amortización de las obligaciones empresariales que el Concierto atribuye según cifra relativa porque, como se verá a continuación, la solución arbitrada para Navarra es diferente.

Pero es a la hora de regular los puntos de conexión de los hechos imponibles gravados por la denominada **Tarifa 3ª**, la que recae sobre los beneficios de las Empresas –lo que hoy conocemos, valga la comparación, como Impuesto sobre Sociedades–, donde los negociadores navarros se separaron de la guía que marcaba el Reglamento del Concierto acordado y aprobado apenas unos meses antes. En esta materia, el Concierto opta por una ingeniosa pero compleja metodología basada en la tributación por *cifra relativa de operaciones* para las sociedades que tuvieran negocios en ambos territorios inspirada en convenios internacionales. La cifra relativa debía ser fijada por unos Jurados Mixtos que debían establecerse en cada provincia integrados por tres miembros designados por el Ministerio y otros tres por la Diputación. Hay que decir que el Convenio/Concierto del siglo XXI mantiene el criterio de reparto de cuotas tributarias basado en la cifra relativa de negocios para las principales figuras impositivas

que afectan a las personas jurídicas: el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Como es obvio, los comisionados navarros conocían la solución del Concierto que los representantes del Ministerio habrían puesto sobre la mesa. Sin embargo, empecinados desde la implantación del gravamen en 1900 y apoyados en cálculos económicos, entendieron que el sistema de cifra relativa podría perjudicar la recaudación de la Hacienda Foral y defendieron el criterio del domicilio por el cual las entidades tributarían a la administración de su domicilio con independencia del lugar de realización de las operaciones, de modo que las sociedades navarras tributarían íntegramente a la Diputación incluso por sus negocios en territorio común (y foral vascongado, obviamente). Es evidente que un criterio de armonización tan distinto al establecido en el Concierto provocaría conflictos en su aplicación al chocar entre sí y no proporcionaría un reparto justo de la recaudación. Sin embargo el Gobierno accedió a la pretensión de los navarros y las reglas armonizadoras para este importante Impuesto, llamado a serlo más en el futuro, serán diferentes en Navarra y en Vascongadas (solo Álava desde 1937) durante más de seis décadas. Este criterio armonizador estuvo vigente en Navarra hasta el Convenio de 1990 momento en que se modifica y copia el del Concierto de 1981 adoptando la Comunidad Foral el punto de conexión de cifras relativas vigente que ya se había perfilado en el Concierto de Calvo Sotelo.

El criterio fijado para la tributación exclusiva a Navarra por las tarifas segunda (rendimientos del capital) y tercera (beneficios empresariales) de Utilidades exigía que la mayoría del capital social desembolsado perteneciera a persona de condición Navarra; que la mayoría de los negocios de la empresa se realizaran dentro de Navarra y que estuvieran en territorio navarro la mayoría de las inmovilizaciones de la Sociedad. El requisito de la titularidad del capital exigía que las acciones o participaciones fuesen nominativas, un factor restrictivo para la inversión empresarial, que fue pronta y largamente burlado mediante testaferros.

Para las sociedades domiciliadas en Navarra después del 1 de enero de 1927 cuyo capital fuera propiedad de personas de condición civil Navarra en más del sesenta y cinco por ciento bastaba que realizaran en Navarra el veinte por cien de los negocios o que tuvieran en este territorio el treinta por ciento del inmovilizado. Además Navarra aplicaría el criterio de cifra relativa de negocios previsto en el Concierto para el resto de entidades, es decir aquellas que no cumplieran los requisitos de tributación por domicilio pero realizasen operaciones en territorio común y navarro.

Es importante señalar que a efectos del Convenio Económico el territorio común incluye los territorios forales de Gipuzkoa, Bizkaia y Álava, y

que Navarra es territorio común para el Concierto Económico. Sin embargo, las sociedades con domicilio en territorio común con negocios en Navarra, cualquiera que fuese la composición de su capital, el volumen de negocios en territorio foral o el importe de sus inmovilizados sitos en este, debían tributar íntegramente al régimen del Estado e ingresar en el tesoro Nacional sus cuotas por las tarifas 2ª y 3ª de Utilidades. He aquí una importante diferencia con el criterio del Concierto que, merced a la cifra relativa desechada por Navarra, atrae para las Diputaciones forales la recaudación proporcional de las operaciones realizadas en territorio foral por las sociedades domiciliadas en territorio común.

Como consecuencia del diferente diseño armonizador, la práctica de la liquidación del Impuesto era distinta en Navarra y en las Provincias. En Navarra el contribuyente presentaba los documentos a la Diputación que una vez examinados remitía a la Delegación de Hacienda estatal aquellos que debían tributar al Estado para que esta fijara la cifra relativa. Debía remitir también una relación de aquellas entidades que tributaban exclusivamente a Navarra. En las vascongadas los obligados tributarios debían presentar la declaración a ambas administraciones y cada administración practicaba una liquidación como anticipo a cuenta de acuerdo con las reglas de conexión. Tras las comprobaciones, los expedientes eran enviados al Jurado mixto provincial que fijaba la cifra relativa.

En las provincias vascongadas, para auxiliar al dual procedimiento de liquidación, el Concierto instituye tres Jurados mixtos provinciales a los que dota de competencias pre-liquidatorias y liquidatorias de la Tarifa 3ª de Utilidades y un Jurado Mixto Central como segunda instancia. Compete a los primeros determinar si una empresa domiciliada en uno de los dos territorios realiza o no negocios en el otro y, si es así, asignar la cifra relativa e incluso fijar las bases imponibles cuando alguna empresa ofreciere resistencia, excusa o negativa al cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Sus acuerdos eran recurribles ante el Jurado Mixto Central y los de este ante el Ministerio de Hacienda. Las sociedades domiciliadas en territorio común con negocios en los territorios forales presentaban los documentos ante su delegación de Hacienda y a la vista de los datos serían los Jurados mixtos los que fijaban la correspondiente cifra relativa.

Por su parte el Convenio crea la denominada Junta Arbitral ante la que podría acudir la Diputación para la revisión de los acuerdos de la Dirección de Rentas públicas en relación con la cifra relativa de negocios y con *cualquiera de los fines del presente Decreto*. La Junta Arbitral estaba formada por un funcionario del Estado, un representante de la Diputación provincial y un Magistrado del Tribunal Supremo, designado por el Gobierno, que la presidía. Será el origen remoto de las actuales Juntas Arbitrales.

Impuesto de Derechos Reales

El Impuesto grava las transmisiones de toda clase de bienes y derechos a título oneroso y lucrativo y la constitución, modificación o extinción de los derechos reales sobre la propiedad inmueble, préstamos, fianzas, arrendamientos, concesiones, etc. Es un impuesto concertado en los territorios forales y reconocido a Navarra en el Convenio aunque todavía no lo había implantado. El Real Decreto de 28 de febrero de 1927, aprobatorio del Texto refundido del Impuesto, primero, y luego su Reglamento de 26 de marzo, respetaban a efectos de su aplicación *el régimen especial tributario establecido, o que se establezca, para las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra*. Convenio y Concierto recogen las mismas reglas armonizadoras básicas. Para su reparto, los decretos estudiados siguen la condición de territorialidad de los inmuebles y la personal del causante en las herencias o del adquirente en los contratos de bienes muebles a los que exige, para su exacción por la respectiva Hacienda foral, tener derecho al correspondiente régimen foral. Para las sociedades, el Convenio prevé un régimen que se aproxima al diseñado en la Contribución por Utilidades.

Impuesto del Timbre

El Convenio/Concierto de Calvo Sotelo mantiene el régimen de exención del Impuesto a los documentos que se otorguen en los territorios forales y que surtan efecto dentro de sus respectivos territorios siempre que estuviera directamente interesada en los mismos cualquier persona o entidad que tuviere su vecindad o domicilio en la provincia. El Convenio añade de manera específica criterios de armonización que no contempla el Concierto referentes a cuentas de crédito, artículos envasados, emisión de títulos, acciones y otros valores y establece que serán aplicables al Impuesto del Timbre las reglas armonizadoras previstas para la Contribución de Utilidades. Gravaría los documentos públicos y privados por los que se transmitieran bienes, se reconocieran o extinguieran Derechos Reales, documentos del comercio (libros, facturas, letras, pagarés, recibos, títulos, pólizas, seguros, etc.) y actos en que interviniera alguna autoridad administrativa, judicial o eclesiástica.

Consumos

El Impuesto de Consumos queda concertado en las mismas condiciones que hasta la fecha y expresamente reconocido a favor de la Diputación de Navarra en el Decreto de 20 de agosto.

1,20 por 100 de pagos al Estado

También este impuesto queda concertado y reconocido a la Diputación de Navarra en cuanto se refiere a pagos que se realizan con cargo a los créditos consignados en los presupuestos ordinarios, extraordinarios o adicionales de las Diputaciones o Ayuntamientos del territorio.

Transportes terrestres y fluviales

La redacción es similar en ambos textos que con criterio territorial reconocen la competencia foral para el cobro del Impuesto en los transportes, tanto de mercancías como de viajeros, que se realicen dentro del territorio y además por la parte del recorrido que discurre por la geografía provincial de las líneas ferroviarias y que, a mayor claridad, cada uno de los dos decretos detalla.

Carruajes de lujo

Es competencia de las Diputaciones en cuanto que los que se usen se hallen (se domicilien según el Convenio) en el territorio foral.

Alumbrado de gas y electricidad

Para armonizar el Impuesto de alumbrado de gas o de electricidad se atiende al lugar del consumo, prescindiendo del lugar de su producción o transformación.

Casinos y círculos de recreo

Competencia foral sobre los locales existentes en el territorio con las excepciones, señaladas expresamente para las Provincias, de las Sociedades de obreros y las dedicadas a la enseñanza o beneficencia previstas en la ley de creación del Impuesto.

Impuesto sobre el producto de las explotaciones mineras

Exacción del Impuesto por las haciendas forales por el mineral que se extraiga de concesiones *radicantes* en su territorio. El reglamento del Concierto regula la obligación de guía para el transporte de los minerales con más detalle que el Convenio que remite a las disposiciones generales sobre la materia.

Impuestos sobre azúcares, alcoholes, cerveza, achicoria y carburo de calcio

Para Navarra, el Convenio de 1927 prevé la asignación de cupos a favor de la Diputación que se calculan de acuerdo con la parte relativa del consumo de la provincia determinada sobre la base de su población y en función de los coeficientes medios de consumo asignables al habitante del territorio nacional. Los cupos acordados debían revisarse por periodos quinquenales y el propio Decreto fija los importes para el primer quinquenio hasta el 31 de diciembre de 1931. La recaudación debía hacerla la Diputación directamente de las fábricas productoras hasta el cupo señalado. Si la recaudación fuera insuficiente, el Estado debería compensar el déficit y, como es natural, el sobrante sobre el cupo correspondía al Estado[71].

El Concierto guarda silencio sobre los impuestos sobre azúcares, alcoholes, cerveza y achicoria lo que debe entenderse como no concertados. Únicamente contempla el Impuesto sobre el carburo de calcio, que a diferencia de Navarra, se cobrará *en el lugar de la fábrica que lo produzca*, sin ajuste al consumo.

Impuesto de cédulas personales

Las cédulas personales, emitidas por las Diputaciones provinciales, fueron el origen de los documentos de identidad. Creadas en 1854 su faceta contributiva llegaría a configurarlas como un impuesto sobre la renta muy elemental[72]. El Convenio cede este Impuesto a la Diputación de Navarra, con su administración y cobranza en virtud del artículo 226 del Estatuto provincial. Las cédulas adquiridas en Navarra surten efectos fuera de ella. Para las provincias vascongadas el Impuesto queda sin concertar.

Quedan fuera del Convenio/Concierto los epígrafes 3º, 5º y 7º de la Tarifa 1ª de Utilidades (haberes de clases pasivas del Estado, de generales, jefes y oficiales del Ejército, de los registradores de la propiedad); los epígrafes 1º y adicional de la Tarifa 2ª (intereses de la deuda del Estado, rendimientos de la propiedad intelectual) y las Empresas de Seguros en la Tarifa 3ª; y nada se dice del Impuesto sobre los naipes.

---

[71] En 1907 se había fijado en 485.000 pesetas anuales el impuesto calculado según el consumo probable de los habitantes de Navarra durante cinco años que se revisaría á partir del quinto contando desde la zafra de 1907 á 1908 inclusive, ó sea antes de la zafra ó campaña de 1912 á 1913 (Real decreto de 10 de Diciembre de 1907).

[72] MIRANDA, Francisco, ILUNDAIN, Eliane y BALDUZ, Jesús, *Cien años de fiscalidad en Navarra (1841-1941),* Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, p. 215.

X. CONVENIO/CONCIERTO EN LA SEGUNDA REPÚBLICA

La Segunda República respetó y mantuvo intacto el sistema de Convenio y Concierto. El Gobierno Provisional declaró subsistentes los Decretos de 9 de junio de 1925 y 24 de diciembre de 1926 sobre el Concierto Económico con las Diputaciones Vascongadas y el de 15 de agosto de 1927 del Convenio Económico con Navarra. Lo hizo con prontitud mediante el Decreto de 24 de abril de 1931. Este hecho debe interpretarse como una excepción al planeado régimen de financiación regional del futuro Estado descentralizado. En la misma línea, el Decreto de 18 de mayo de 1931 normaliza el acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y las Diputaciones como modo de resolver las cuestiones sobre la interpretación y aplicación del régimen de Convenio Económico (sic). La exposición de motivos de este Decreto decía:

> «Desde que se estableció el Concierto Económico entre el Gobierno y las Diputaciones Vascongadas, ha venido entendiéndose que las dudas surgidas para la aplicación de las disposiciones legales concernientes a dicho régimen habrían de dilucidarse de común acuerdo entre ambas partes, si el acuerdo era posible, pero nunca sin dar audiencia a los representantes de las citadas Corporaciones.
>
> Este procedimiento, aplicado casi sin interrupción a partir de la ley de 21 de julio de 1876, y al que no se opuso reparo en ninguno de los Decretos dictados en diversas fechas para sancionar las renovaciones de cupos, lo solemnizó legalmente el Decreto de 6 de marzo de 1919, en el cual, y para evitar rozamientos inútiles y enojosos, se establecieron muy discretas reglas. Pero después de la última renovación de cupos, sancionada por Decreto-ley de 9 de junio de 1925 y reglamentada por el de 24 de diciembre de 1926, parece ha caído en desuso el trámite de audiencia previa a las Diputaciones Vascongadas, como lo revela el hecho de no haber logrado ser atendidas en las diversas solicitudes formuladas para que se las oyera.
>
> El Gobierno estima de estricta justicia mantener el trámite de audiencia previa a las Diputaciones para todo cuanto al Concierto Económico se refiere, y por ello, sintiendo, además, la satisfacción de rendir tributo de simpatía al País Vasco, cuya administración pública es verdaderamente ejemplar, decide restablecer y ampliar las reglas contenidas en el Decreto de 6 de marzo de 1919».

Por aquellas fechas ya se trabaja en el borrador del Estatuto de autonomía y tanto el Anteproyecto de Estatuto de la Sociedad de Estudios Vascos como el Proyecto de Estatuto de la Asamblea de Municipios Vascos celebrada en Estella, mantuvieron el principio de que las relaciones financieras entre las provincias y el Estado se regirían por los Conciertos Económicos tradicionales. Ambos se basaron en el Convenio/Concierto entonces vigente, es decir el de Calvo Sotelo. El de Estella los declaraba vigentes y emplazaba a los dirigentes del futuro Estado Vasco a proponer una nueva regulación de las relaciones tributarias manteniendo

los cupos. El de 1932 desarrolla con mayor amplitud la cuestión a la que dedica el Título VI, *Régimen de relaciones tributarias y económicas,* en el que preveía la cesión de tributos hasta entonces de competencia estatal[73] y curiosamente, a efectos de la armonización de las Utilidades, extendía a todos los territorios el criterio del Convenio de 1927[74].

Desde el punto de vista de la estabilidad y la seguridad jurídica, la Ley de 9 de septiembre de 1931 añadió convicción formal al Convenio/Concierto ya que a partir de ese momento la institución se sustentaría en una Ley Formal. El artículo 1º de esta ley dice «se aprueban y ratifican con fuerza de ley, desde el momento de su respectiva vigencia, los siguientes decretos, dictados por el Ministerio de Hacienda: …Decreto de 29 de abril […] Concierto económico con las Vascongadas y Navarra […]» y el artículo 2º señala que «Se mantienen en vigor los siguientes Decretos dictados por el Ministerio de Hacienda: …el decreto de 18 de mayo dictando normas relativas a las cuestiones que surjan entre el Gobierno y las Diputaciones vascongadas con motivo de la aplicación e interpretación del régimen de concierto económico […]».

Pero como ya es habitual, la imparable actividad normativa en materia tributaria continúa alterando las reglas del juego convenidas que con mayor o menor diligencia deben adaptarse a la realidad jurídica. Así, la Ley de 17 de marzo de 1932, crea el nuevo impuesto sobre la gasolina *a beneficio exclusivo del Estado*, obviamente no concertado ni convenido y el Decreto de 18 de abril de 1932 sobre aplicación Ley del Timbre establece reglas especiales para *las Provincias Vascongadas y Navarra* para los productos gravados cuando circulen solo dentro del territorio concertado o tengan como destino estas provincias. El Decreto de 18 de abril de 1932 que desarrolla la Ley del Timbre del Estado establece una reducción del 50 por 100 para las tarifas aplicables a los medicamentos y otros productos sanitarios que circulen por dentro del territorio de las Provincias Vascongadas y Navarra.

---

[73] Citaba expresamente el artículo 47: «a) La contribución de Utilidades, en sus tarifas 2.a y 3.3 que actualmente cobra la Hacienda pública por las Sociedades y Empresas domiciliadas en las Provincias Vascongadas. b) Los conceptos gravados por la Ley del Timbre que en la actualidad cobra el Estado en el Pais Vasco-Navarro, excepción hecha de los sellos de Correos, Telégrafos, Teléfonos y pólizas de los pasaportes. c) El canon sobre superficie de minas y los impuestos sobre alcoholes, azúcar, achicoria. rajas de seguridad, pólvora y mezclas explosivas».

[74] Artículo 48: «El impuesto de Utilidades correspondiente a las Sociedades que se constituyan o domicilien en territorio concertado después de aprobado este Estatuto, pertenecerá totalmente a la Hacienda de la región autónoma cuando las Sociedades reúnan el primero y uno de los dos últimos requisitos de los tres que a continuación se indican: 1.° Que la mayoría del capital desembolsado pertenezca a personas de condición vasco-navarra. 2.° Que la mayoría de los negocios de la Empresa se realicen desde Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra. 3.° Que estén en territorio vasco-navarro la mayoría de las inmovilizaciones de la Sociedad.»

La pretensión de gravar los artículos de lujo en concepto de timbre con el 3 por 100 en los territorios concertados provocó el rechazo de las cuatro Diputaciones, que son Comisiones Gestoras nombradas por el Gobierno, la cuales presentan una instancia el día 25 de noviembre de 1932 solicitando que no se exija este impuesto en la región vasco-navarra por estar incorporado al Concierto y Convenio vigentes. El Ministerio desestimó la instancia por Orden de 9 de febrero de 1933 y el Impuesto sería administrado y recaudado directamente por la Hacienda Pública.

La Ley de 20 de diciembre de 1932 estableció la Contribución General sobre la Renta como un tributo superpuesto a los ya existentes y el Gobierno de la República, al puro estilo de sus predecesores, pretende aplicarlo directamente en los territorios forales pues su artículo 1º disponía, deliberadamente, su exigencia en todas las provincias de la Nación. Las Diputaciones Vascongadas y la de Navarra se opusieron y, como cabía esperar, el Ministerio resolvió a favor a la universalidad territorial de dicha contribución argumentando que no está comprendida en el Convenio ni en el Concierto y que por tanto las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra están obligadas al pago de la contribución que se administrará, liquidará y recaudará directamente por el Estado en la misma forma que las demás provincias de España[75]. Pero, a pesar de esta Orden, ni se actualizó el cupo ni el Gobierno fue capaz de recaudar la Contribución General sobre la Renta en los cuatro territorios.

En los primeros diez años de vigencia del Convenio/Concierto de Calvo Sotelo, entre 1927 y 1936, se sucedieron frecuentes conflictos entre las Diputaciones y el Ministerio de Hacienda. En la República se agravaron durante el proceso de discusión del Estatuto de Autonomía porque cuando los obstáculos políticos estaban ya aparentemente resueltos aparecieron los fiscales. En efecto, en el verano de 1936 la discusión del apartado de la Hacienda autónoma y su combinación con el Concierto había atascado el Proyecto. En julio, se produjo la insurrección militar contra la República que provocó la Guerra Civil.

El Estatuto de 1936, aprobado en octubre en plena guerra y sin la participación de Navarra, evita la referencia expresa al modelo de Convenio/Concierto y muda de manera desvaída los derechos de *las Provincias Vascongadas* al nuevo sujeto activo, el *País Vasco*: *el País Vasco podrá adoptar el sistema*

---

[75] Orden Ministerial del 2 de diciembre de 1933 «inevitable consecuencia de un régimen de notoria injusticia, de verdadera iniquidad en beneficio de los aforados vascos y en evidente daño del resto de los españoles, pues aquéllos no quedarían afectados por las nuevas contribuciones y éstos sí. […] Por tanto las provincias están obligadas al pago de aquella contribución, que se administrará, liquidará y recaudará directamente por el Estado en la misma forma que en las demás provincias de España.» (MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto Económico, *op. cit.,* p. 684).

tributario que juzgue justo y conveniente. Pero mantuvo la singularidad territorial y la referencia oculta al Concierto al disponer que: *Álava, Guipúzcoa y Vizcaya continuarán haciendo efectiva su contribución a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931*.

La caída de Bilbao en poder de las tropas insurrectas el 19 de junio de 1937 supuso el fin de la Guerra en el País Vasco. Cuatro días después, Franco dictó por decreto la abolición del Concierto Económico con Bizkaia y Gipuzkoa. La derogación fue un castigo a los habitantes de estas provincias. Sin embargo el régimen continuó vigente en Álava y en Navarra. Su restablecimiento en las sancionadas provincias llegaría cuarenta y tres años después con el reconocimiento constitucional de los derechos históricos de los territorios forales.

XI. CONCLUSIONES

El Convenio/Concierto es una herramienta en construcción permanente y su versión en cada momento histórico es fruto combinado de las tensiones políticas, de su propia inercia acumulada de la dilación y los hechos consumados y, sobre todo, del consenso entre las partes. Desde el punto de vista formal Convenio y Concierto fueron meros Decretos hasta que la República los elevó a rango de ley ordinaria emanada de las Cortes españolas. Rango que conservan en la actualidad.

La peculiar evolución del sistema de Convenio / Concierto se caracteriza por el involuntario y fructífero amparo mutuo de ambos instrumentos ante el Estado. Muy esquemáticamente, el germen depositado en la Ley de 1841 sirvió de fundamento al Convenio de 1877 y éste es sólido sustento del Concierto de 1878, tenido por el primero, que se enriqueció en las subsiguientes renovaciones hasta su consolidación con el Reglamento de 1926, un avanzado texto que copiará meses después el Convenio navarro de 1927. Ambos llegan de la mano y en plano de igualdad al periodo republicano hasta la abolición del régimen para Bizkaia y Gipuzkoa por el general Franco. La supervivencia del Convenio con Navarra y el Concierto con Álava durante el franquismo es la clave para el resurgir constitucional de la institución. De tal modo que el pujante y renovado Convenio de 1969 sirvió de apoyo para el Concierto alavés de 1976, del que es fiel trasunto. Por último, será este último el eslabón necesario para la cadena del moderno Concierto que arranca en el año 1981 y que es la guía del Convenio hasta hoy[76].

[76] Ver ARANBURU URTASUN, Mikel, *Provincias Exentas. Convenio-Concierto: identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, Donostia- San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.

El sistema de financiación territorial que articula el Convenio/Concierto estimula a las Diputaciones forales a mantener una estructura administrativa capaz de gestionar los tributos propios y los concertados de manera más eficiente por cuanto el beneficio derivado de ese esmero en la recaudación, en el reparto equitativo de la carga fiscal y en la represión del fraude redunda en la Hacienda foral.

Sus contenidos se ven sometidos en la práctica a la negociación, el compromiso y la transacción en un ámbito político de sigilo u opacidad bilateral. El procedimiento adolece de falta de información pública suficiente y ninguna de las administraciones implicadas ofrece los datos y cifras relevantes que permitan su estudio y contraste. Además, sus disposiciones, si bien incide en materias tributarias, no atañen directamente a los ciudadanos sino a las administraciones concernidas. Esto explica que, al quedar lejos de la práctica cotidiana de los agentes del derecho tributario, su conocimiento se vea restringido a reducidos ámbitos de la administración o académicos. Un motivo para el desconocimiento de la realidad del modelo que alimenta el mito y la demagogia.

XII. BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, Joseba, El fortalecimiento de las Haciendas Forales antes del Concierto (1878). En AIZEGA, Jose Mari (ed. lit.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de Estudio. Azpilicueta*. Monográfico de *Cuadernos de Derecho*, núm. 18, Donostia: Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos, 2002, pp. 127-155.

- Resiliencia de las Haciendas Forales durante la Revolución Liberal en el marco homogeneizador del Estado Español. En *Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2011.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, Caracterización y fundamentación jurídica de la ley de 1841 y de los convenios de Tejada Valdosera (1877) y Calvo Sotelo (1927), *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 515-646.

- El Convenio Económico de 1927 (II): Cupo y Régimen fiscal, *Revista Jurídica de Navarra*, 48 (julio-diciembre 2009), pp. 107-129.

- *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2009.

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

- *Foru Ogasunaren 500 urte/500 años de Hacienda Foral*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2001.

ARANBURU URTASUN, Mikel, *Provincias Exentas. Convenio-Concierto: identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.

AROZAMENA AYALA, Ainhoa, Concierto Económico. En *Enciclopedia General Ilustrada del País Vasco. Cuerpo A. Diccionario Enciclopédico Vasco*. VII, San Sebastián: Auñamendi, 1978, pp. 433-443.

DEL BURGO, Jaime Arturo, *La autonomía financiera de Navarra. El sistema de Convenio Económico*, Pamplona: Gobierno de Navarra. 1996.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando: *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2006.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, *El régimen jurídico del Convenio Económico de la Comunidad Foral de Navarra*, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2006.

DE LA TORRE, Joseba y GARCÍA-ZUÑIGA, Mario, Hacienda foral y crecimiento económico en Navarra durante el siglo XIX. En Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga (eds.), *Hacienda y crecimiento económico. La reforma de Mon 150 años después,* Madrid: Gobierno de Navarra; Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998, pp. 183-210.

ESARTE, Pedro, *Navarra frente al Estado*, Pamplona: Edic. del autor, 1983.

FERNÁNDEZ DE PINEDO, Emiliano, Haciendas Forales y revolución burguesa: las haciendas vascas en la primera mitad del siglo XIX, *Hacienda Pública Española,* 108-109 (1987), pp. 197-220.

- Haciendas forales y desarrollo económico en el País Vasco (1841-1920). En Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga (eds.), *Hacienda y crecimiento económico. La reforma de Mon 150 años después,* Madrid: Gobierno de Navarra; Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1998, pp. 171-182.

GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando y MONTERO, Manuel, *Historia contemporánea del País Vasco*, Donostia: Txertoa, 1995.

GASCUE MURGA, Francisco, *El Concierto Económico con el Estado. Nuevos cupos tributarios de Guipúzcoa. Tributación total de Guipúzcoa a la Hacienda Pública*, San Sebastián: Martín, Mena y Cía, 1907. Reed. facsímil con introducción a cargo de Eduardo J. Alonso Olea, Colecc. Clásicos de la

Hacienda Foral, núm. 6, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 2003.

GOROSÁBEL, Pablo de, *Noticias de las cosas memorables de Guipúzcoa: descripción de la provincia y sus habitantes, exposición de sus instituciones, fueros, privilegios, ordenanzas y leyes, reseña del Gobierno civil, eclesiástico...* Tolosa, 1899-1901.

JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Nafarroa eta Estatuaren arteko Hitzarmen Ekonomikoaren testu historikoak. Erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2009.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, La evolución histórica del régimen foral navarro (1841-1975). En *Derecho público foral de Navarra*, Madrid; Pamplona: Civitas; Gobierno de Navarra, 1992.

MINA APAT, María Cruz, *Fueros y revolución liberal en Navarra,* Madrid: Alianza Universidad, 1981.

MIRANDA, Francisco, ILUNDAIN, Eliane y BALDUZ, Jesús, *Cien años de fiscalidad en Navarra (1841-1941)*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.

MONREAL ZIA, Gregorio, Presentación de la Jornada. En AIZEGA, Jose Mari (ed. lit.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de Estudio. Azpilicueta*. Monográfico de *Cuadernos de Derecho*, núm. 18, Donostia: Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos, 2002, p. 96.

- El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Conciertos Económicos (1841-1991). En AIZEGA, Jose Mari (ed. lit.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de Estudio. Azpilicueta*. Monográfico de *Cuadernos de Derecho*, núm. 18, Donostia: Eusko Ikaskuntza/Sociedad de Estudios Vascos, 2002, pp. 353-365.

- Convenio y Conciertos Económicos con el Estado en Vasconia. En *El territori i les seves institucions històriques. Actes. Ascó, 28, 29 i 30 de novembre de 1997*, Barcelona: Fundació Noguera, 1999, pp. 385-440.

MONREAL ZIA, Gregorio y JIMENO ARANGUREN, Roldán, El Concierto económico: génesis y evolución histórica, *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 647-708.

MONREAL ZIA, Gregorio, JIMENO ARANGUREN, Roldán, TAMAYO SALABERRIA, Virginia, *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696–2005)*, Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005.

POSTIGO, Carmen, *Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Haranburu, 1979.

SOLÉ VILLALONGA, Gabriel, La Reforma de Raimundo Fernández Villaverde, *Hacienda pública española*, Núm. extra (1999), pp. 21-31.

VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, Bilbao: Andrés Cardenal, 1909. Reed. facsímil con introducción a cargo de Eduardo J. Alonso Olea. Colecc. Clásicos de la Hacienda Foral, núm. 2, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria (UPV-EHU), 1998.

- *Fiat Lux*. *Monografía sobre tributación comparada de Vasconia y otras provincias españolas*, Bilbao, 1923. Trabajo inédito editado, con estudio introductorio, por Eduardo J. Alonso Olea, Colecc. Clásicos de la Hacienda Foral, núm. 4, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 1998.

ZABALTZA PÉREZ NIEVAS, Xabier, *Mater Vasconia*. *Fueros, lenguas y discursos nacionales en los países vascos*, San Sebastián: Hiria, 2005.

ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1977.