

EL CONCIERTO ECONÓMICO: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Kontzertu Ekonomikoa: sorrera eta bilakaera historikoa

The Economic Accord: its genesis and historical evolution

Gregorio MONREAL ZIA

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Roldán JIMENO ARANGUREN

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 12-12-2008.

Fecha de aceptación / Onartze-data: 23-03-2009.

Tras la abolición foral producida en la última guerra carlista (1872-1876), el Presidente del Gobierno Central Cánovas del Castillo negoció un Concierto Económico con la Diputación de Bizkaia (1878), al que se adhirieron las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa. Se preservaba así un importante residuo de la foralidad. Consistió en fijar en cada una de las provincias una cantidad alzada de ingresos para el Estado respecto de cada uno de los grandes impuestos. Al conjunto de las aportaciones a realizar al Gobierno Central se le denominaría cupo. El Concierto histórico fue renovado en 1887, 1894, 1906 y 1925. El régimen de Franco suprimió la institución en Bizkaia y Gipuzkoa (1937), pero la mantuvo en Álava, donde fue renovado en 1952 y 1976. Con la llegada de la democracia, el Concierto Económico fue recuperado en el Estatuto de Autonomía de Gernika (1979) y se desarrolló normativamente en la Ley 12/1981, de 13 de mayo. Posteriormente, el nuevo Concierto Económico ha sido renovado, como se verá en la ponencia de Fernando de la Hucha.

Palabras clave: Concierto Económico. Convenio Económico. Hacienda foral. Hacienda estatal. Cupo. Diputaciones forales. Estado español. Abolición foral. Tributos. Sistema impositivo.



Azken gerra karlistan (1872-1876) izandako foru abolizioaren ondoren, Gobernu Zentraleko presidente Cánovas del Castillok, Kontzertu Ekonomikoa negoziatu zuen Bizkaiko Diputazioarekin (1878), eta ondoren Araba eta Gipuzkoako Diputazioak atxiki zitzaizkion. Foraltasunaren hondar garrantzitsu bati eustea lortu zuten. Lurralde bakoitzean Estatuari eman beharreko diru sarreren kopuru bat ezarri zuten, zerga handi bakoitzari zegokionez. Gobernu Zentralari eman beharreko osotasun horri kupo esango zitzaion. Kontzertu historikoa 1887an, 1894an, 1906an eta 1925ean berriro zuten. Francoren erregimenak (1937) Bizkaian eta Gipuzkoan ezabatu egin zuen kupo honen ezarpena, baina Araban mantendu egin zuen eta 1952an eta 1976an berriro zuten. Demokrazia iritsi zenean, Kontzertu Ekonomikoa berreskuratu egin zuten, Gernikako Autonomia Estatutuari esker (1979) eta maiatzaren 13ko 12/1981 Legearen bidez garatu zuten. Gerora, Kontzertu Ekonomiko berria berriro egin dute, Fernando de la Huchak bere hitzaldian azalduko duen bezala.

Giltza hitzak: Kontzertu ekonomikoa. Ekonomia hitzarmena. Foru ogasuna. Estatu ogasuna. Kupo. Foru Aldundiak. Estatu espainola. Foru-abolizioa. Zergak. Zerga-sistema.



Following the abolition of the charters during the Carlist war (1872-1876), the President of the Central Government, Cánovas del Castillo, negotiated an Economic Accord with the Provincial Council of Vizcaya (1878), which was subsequently joined by the provincial councils of Álava and Guipúzcoa. This preserved an important residue of the region's special status and consisted of establishing a specific sum for each of the provinces raised for the state in relation to each of the major taxes. The total sum of the contributions to be paid to the central government was known as the quota. The historical Accord was renewed in 1887, 1894, 1906 and 1925. The Franco regime abolished the institution in Vizcaya and Guipúzcoa (1937) but maintained it in Álava, where it was renewed in 1952 and 1976. With the arrival of democracy, the Economic Accord was reinstated in the Guernica Statute of Autonomy (1979) and legally articulated via Law 12/1981, of 13 May. Since then the new Economic Accord has been renewed, as shall be seen in Fernando de la Hucha's presentation.

Keywords: Economic Accord. Economic Agreement. Basque provincial finance system. State finance system. Quota, Provincial councils. Spanish state. Abolition of the charters. Taxes. Taxation system.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES REMOTOS. III. EL CONVENIO DE BERGARA Y SUS CONSECUENCIAS. IV. LA IMPOSICIÓN DE LA UNIDAD CONSTITUCIONAL (1876) Y EL NACIMIENTO DE LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS (1878). 1. La imposición de la unidad constitucional. 2. El residuo del Concierto Económico (1878). 3. El complicado afianzamiento legal de la institución. 3.1. Real Orden de 23 de noviembre de 1878. 3.2. Real Decreto del 4 de noviembre de 1879. 3.3. El Concierto en peligro (1880-1882). 4. Ley provincial del 29 de agosto de 1882. 5. Las Conferencias de Diputaciones y la preparación de la renovación del Concierto. V. LAS RENOVACIONES DEL CONCIERTO ECONÓMICO. 1. El período de la primera renovación (1887-1894). 1.1. Primera renovación (1887). 1.2. Nuevos ataques al Concierto: Reales Órdenes de 1 de septiembre de 1890 y de 8 de agosto 1891. 1.3. Germán Gamazo y la revisión del Concierto. 2. El período de la segunda renovación (1894-1906). 2.1. El tercer Concierto Económico (Real Decreto de 1 de febrero de 1894). 2.2. Recargos ajenos al Concierto de 1894. 3. El período de la tercera renovación (1906-1925). 3.1. El cuarto Concierto Económico (Real Decreto de 13 de diciembre de 1906). 3.2. Real Decreto de 23 de octubre de 1913. 3.3. Real Decreto de 6 de marzo de 1919. 3.4. Real Decreto de 28 de julio de 1920. 4. El período de la cuarta renovación (1925-1936). 4.1. Cuarta renovación (1925). 4.2. Vigencia de los Conciertos económicos durante la II República. VI. GUERRA CIVIL Y FRANQUISMO. 1. El General Franco suprime los Conciertos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia y mantiene el de Álava. 2. Revisiones del Concierto alavés (29 de febrero de 1952 y 26 de noviembre de 1976). 3. Intentos fallidos de recuperación de los Conciertos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia en la etapa final de la Dictadura. 4. Los primeros pasos dados en la Transición. VII. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978). 1. Los derechos históricos como título para la disposición de una Hacienda propia en el País Vasco. 2. La naturaleza política y jurídica de los derechos históricos vascos. 3. El Concierto Económico, el derecho histórico por excelencia. VIII. EL ESTATUTO DE GERNIKA. IX. LA LEY DE CONCIERTO ECONÓMICO DE 1981. X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El régimen concertista vasco actual constituye la última etapa de una larga evolución de las Haciendas provinciales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa. La institución surgió en 1878, después de que se derogara *manu militari* el régimen de

instituciones propias que habían gozado las tres provincias durante más de medio milenio. El Concierto Económico nació como resultado de la contraposición entre las ideas uniformistas defendidas por el constitucionalismo liberal y las de los defensores del particularismo institucional de las tres provincias, que habían conseguido sobrevivir tras los Decretos de Nueva Planta de Felipe V a comienzos del siglo XVIII. La Hacienda foral estaba caracterizada por la fiscalidad propia derivada de la exención de los gravámenes que afectaban a otros territorios de la Monarquía y que, a la larga, justificaría el establecimiento de un sistema basado en el arreglo fiscal con el Estado.

El Concierto Económico fue renovado en 1887, 1894, 1906 y 1925. Tras su abolición por Francisco Franco en Gipuzkoa y Bizkaia (1937), se mantuvo en Álava, que lo actualizó en 1952 y 1976. Examinando las fechas de renovación, se observa que los plazos de vigencia tienden a dilatarse. Se empieza por siete años y se pasa a una cadencia de veinte y veinticinco. El sistema concertista pivota sobre las Diputaciones forales, cuya gestión les confirió un prestigio basado en la honestidad y eficacia. Al ver reconocida éstas, de manera explícita en los sucesivos Conciertos Económicos, su condición de sucesoras de parte de las competencias fiscales, económicas y administrativas de las antiguas Diputaciones forales, recuperaron su denominación propia, distinguiéndose así de las Diputaciones provinciales de régimen común. La habilidad de los comisionados forales se puso de manifiesto en la negociación del cupo. Acreditaron tener flexibilidad, teniendo en cuenta la evolución de la economía española y vasca, y el incremento del gasto público estatal, y acertaron en la interlocución con el Estado, facilitada en general por la sintonía política con los Gobiernos del turno. Personas como Adolfo Gabriel de Urquijo (1866-1933)¹ u Horacio Echevarrieta (1870-1963)², contrarios al nacionalismo vasco emergente, apoyaron decididamente al Concierto en los momentos delicados de la renovación.

La Historia del Concierto Económico es bien conocida gracias a la producción doctrinal que en momentos clave para la institución han ido elaborando autores como Pablo de Gorosábel (*Noticias de las cosas memorables de Guipúzcoa*, 1899-1901)³, Gabriel Martínez de Aragón (*El régimen foral*,

¹ Vid. CASTAÑO SAN JOSÉ, Gregorio, *Adolfo Gabriel de Urquijo e Ybarra (1866-1933). Un artífice del Concierto Económico*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2005.

² Vid. DÍAZ MORLÁN, Pablo, *Horacio Echevarrieta, 1870-1863. El capitalista republicano*, Madrid: LID, 1999.

³ 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.

1906)⁴, Nicolás de Vicario y Peña (*Costumbres administrativas de la autonomía vascongada*, 1903⁵; *Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas*, 1909⁶; y la monografía inédita *Fiat Lux*, 1923⁷), Francisco Gascue Murga (*El Concierto Económico con el Estado*, 1907)⁸, Pablo de Alzola y Minondo (*Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, 1910)⁹, José María Estecha (*Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, 1918, 1926, 1935)¹⁰, G.A. Izaga (*Los Conciertos Económicos Vascongados*, 1919)¹¹, Tomás Elorrieta y Artaza (*El espíritu del Régimen Foral Vasco*, 1920)¹², José de Orueta (*Concierto Económico: nuestra situación ante la futura renovación de cupos del año 1926 y modo de prepararnos para ella*, 1922¹³; *Fueros y autonomía. Proceso del Estatuto Vasco (1905-1933)*, 1934¹⁴), Carmelo de Echegaray Corta (*Compendio de las*

⁴ MARTÍNEZ DE ARAGÓN, G., *El régimen foral*, Vitoria: Egaña, 1906.

⁵ VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Costumbres administrativas de la autonomía vascongada*, Madrid: Asilo Corazón de Jesús, 1903.

⁶ VICARIO Y PEÑA, Nicolás de, *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 Vasconia, 1998.

⁷ VICARIO Y PEÑA, Nicolás de, *Fiat Lux. Monografía sobre tributación comparada de Vasconia y otras provincias españolas*, Bilbao, 1923. Estudio 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 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.

⁹ ALZOLA Y MINONDO, Pablo de, *Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao: Casa de la Misericordia, 1910.

¹⁰ ESTECHA, José María, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1918; *Apéndice*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1926; *Apéndice II*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1935. Reed. facsímil con introducción a cargo de Joseba Agirreazkuenaga, Colecc. Clásicos de la Hacienda Foral, núm. 1, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 1997.

¹¹ IZAGA, G. A., Los Conciertos Económicos Vascongados, *Estudios Deusto*, 6 (1919), pp. 342-357; 392-410; 461-469.

¹² ELORRIETA Y ARTAZA, Tomás, *El espíritu del Régimen Foral Vasco*. Conferencia pronunciada en Bilbao, el 16 de abril de 1920, San Sebastián: Sociedad de Estudios Vascos, 1920.

¹³ ORUETA, José de, *El Concierto Económico: nuestra situación ante la futura renovación de cupos del año 1926 y modo de prepararnos para ella*. [Conferencia en el Ateneo Guipuzcoano, noviembre de 1921], San Sebastián: Imprenta de Martín, Mena y Cía, 1922.

¹⁴ ORUETA, José de, *Fueros y autonomía. Proceso del Estatuto Vasco (1905-1933)*, San Sebastián: Imprenta Nueva Editorial, 1934.

instituciones de Guipúzcoa, 1924)¹⁵, Federico Zabala y Allende (*El Concierto Económico, qué ha sido, qué es, qué debe ser*, 1927)¹⁶, Quintín Altolaguirre (*El Concierto Económico visto desde mi escaño de Diputado*, 1930)¹⁷, Luis Ezcurdia Elola (*La contribución de utilidades en el Concierto económico*, 1933)¹⁸, Justo de Garrán y Moso (*El Sistema Foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, 1935)¹⁹, Mínimo Martín de Justiz (*En defensa del Concierto Económico del País Vasco*, 1936)²⁰, Felipe Elorrieta y Artaza (*Crisis del Régimen Especial Vasco*, 1936)²¹, o J. Ruiz de Gordoia (*La Historia de Álava en relación con el Concierto Económico*, 1968)²², entre los más significativos.

Desde la Transición a nuestros días han proliferado los estudios historiográficos, como las tesis doctorales de Rafael Mieza Mieg (1984)²³ y de Eduardo J. Alonso Olea (1995)²⁴, y los análisis generales en torno a la evolu-

¹⁵ ECHEGARAY CORTA, Carmelo, *Compendio de las instituciones de Guipúzcoa*, San Sebastián: Imprenta de la Diputación de Guipúzcoa, 1924, cap. 7 (Sistema tributario), pp. 197-238. Reed. facsímil, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1984. En 2009 volverá a reeditarse como primer tomo de la colección *Textos Jurídicos de Vasconia. Gipuzkoa* (Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia), con edición y estudio introductorio a cargo de Lourdes Soria Sesé.

¹⁶ ZABALA Y ALLENDE, Federico, *El Concierto Económico, qué ha sido, qué es, qué debe ser*, Bilbao: Editorial Vizcaína, 1927. Reed. facsímil con introducción a cargo de Eduardo J. Alonso Olea, Colecc. Clásicos de la Hacienda Foral, núm. 3, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 1999.

¹⁷ ALTOLAGUIRRE, Quintín, *El Concierto Económico visto desde mi escaño de Diputado*, Beasáin: Imprenta y Encuadernación de L. Zunzunegi, 1930.

¹⁸ EZCURDIA ELOLA, Luis, *La contribución de utilidades en el Concierto económico*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1933.

¹⁹ GARRÁN Y MOSO, Justo de, *El Sistema Foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, Pamplona: Aramburu, 1935.

²⁰ MARTÍN DE JUSTIZ, Mínimo, *En defensa del Concierto Económico del País Vasco: recopilación de artículos escritos por... y otros buenos guipuzcoanos en defensa de nuestro régimen especial, desde el año 1930 hasta el 1936*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1936.

²¹ ELORRIETA Y ARTAZA, Felipe, *Crisis del Régimen Especial Vasco*. Conferencia pronunciada en la Sociedad *El Sitio*, Bilbao: Casa de Misericordia, 1936.

²² RUIZ DE GORDOIA, J., *La Historia de Álava en relación con el Concierto Económico*. Conferencia pronunciada en el Salón de Actos de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava el día 26 de Enero de 1968, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1968.

²³ MIEZA MIEG, Rafael, *El Régimen de Concierto Económico y administrativo. Orígenes y primer desarrollo (1842-1900)*, Bilbao: Universidad de Deusto. 2 vols. Tesis doctoral inédita dirigida por M^a Ángeles Larrea Sagarmínaga, 1984.

²⁴ ALONSO OLEA, Eduardo J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995. Además de su tesis doctoral, entre sus trabajos generalistas sobre la evolución de la institución destacamos: Para repensar el Concierto Económico: de migaja a Derecho Histórico, *Historia Contemporánea*, 13-14 (1996), pp.

ción del Concierto desarrollados, entre otros, por Alfredo Gallego (1976)²⁵, Federico Zavala (1976²⁶, 1977²⁷), Miguel Zurita Sáenz de Navarrete (1977)²⁸, Ainhoa Arozamena (1978)²⁹, Carmen Postigo (1979)³⁰, Manuel Medina Guerrero (1991, 1992)³¹, Javier Pérez Arraiz (1994)³², Carlos Lámbarri y José Luis Larrea (1995)³³, y Gregorio Monreal (1999, 2002, 2005)³⁴. Gonzalo Martínez Díez es autor de los únicos análisis iushistóricos críticos con el régimen concertista (1976, 1979)³⁵, elaborados en el marco de los debates político-ideológicos de la Transición. Existen, además, numerosos estudios específicos sobre los di-

431-464; El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa, 1968-1981. En Javier Tusell (coord.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, vol. I, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1995, pp. 377-406; *Continuidades y Discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «Esencia» de los Derechos Históricos*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1999; *Foru Ogasunaren 500 urte/500 años de Hacienda Foral*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2001; El Concierto Económico, 1878-2005, *Hermes*, 21 (octubre 2006), pp. 34-42.

²⁵ GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Conciertos Económicos Vascongados. Gestación histórica*, 1976. Estudio inédito.

²⁶ ZAVALA Y ALCÍBAR-JÁUREGUI, Federico, *De los Fueros a los Estatutos. Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, 1976.

²⁷ ZAVALA Y ALCÍBAR-JÁUREGUI, Federico, *Fueros y Conciertos Económicos*. En *Cultura Vasca*, San Sebastián: Erein, 1977, pp. 295-310.

²⁸ ZURITA SÁENZ DE NAVARRETE, Miguel, *Cien años de Concierto Económico*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1977.

²⁹ 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.

³⁰ POSTIGO, Carmen, *Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Haranburu, 1979.

³¹ MEDINA GUERRERO, Manuel, *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991. *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las CCAA*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

³² PÉREZ ARRAIZ, Javier, *El Concierto Económico. Evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

³³ LÁMBARRI GÓMEZ, Carlos y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, José Luis: *El Concierto Económico*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995, 2ª edic., pp. 15-41.

³⁴ MONREAL ZIA, Gregorio, *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. El origen y construcción del derecho histórico del Convenio y de los Conciertos Económicos (1841-1991), *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002); núm. monográfico Joxe Mari Aizega (edit.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de Estudio*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, pp. 353-365. Estudio introductorio. En *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005, pp. 9-26.

³⁵ MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, *Fueros sí, pero para todos. Los Conciertos Económicos*, Madrid: Alce-Silos, 1976; *Fueros y Conciertos Económicos, Documentación Administrativa*, 181 (1979), pp. 583-620.

ferentes Conciertos y sus renovaciones, bien desde una perspectiva historiográfica³⁶, bien realizados como análisis jurídicos y económicos de los Conciertos vigentes³⁷. Buena parte de las fuentes legislativas fueron compendiadas en un volumen conmemorativo de los 25 años del Concerto Económico guipuzcoano (2005)³⁸.

No podemos obviar la historia paralela y, en buena parte hermanada, del Convenio Económico navarro, cuya producción historiográfica y doctrinal es similar a la del propio Concerto³⁹. La diferencia fundamental entre los Conciertos Económicos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y el Convenio navarro, radica en que los primeros son resultado de la aplicación o desarrollo de una ley abolicionista (1876), con la posterior aplicación transitoria de un Real Decreto de vigencia limitada a ocho años que establecía el cupo a satisfacer por las Provincias Vascongadas mediante una imposición forzosa (1878); mientras que, el segundo, es fruto de un acuerdo para la aplicación de la Ley de 1839 a través de la denominada *Ley paccionada* de 1841. Ambas instituciones difieren en su génesis y en su forma, si bien, a partir del Estatuto de Gernika (1979) y del primer Concerto de 1981, se han venido asemejando cada vez más, sobre todo desde la renovación del Convenio navarro de 2003 (Ley 25/2003, de 15 de julio), que se equiparó, con diferencias de matiz, al Concerto de 2002 (Ley 12/2002, de 23 de mayo)⁴⁰.

³⁶ Vid. una bibliografía exhaustiva en JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALABERRIA, Virginia, Criterios de edición. En *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005, pp. 39-61.

³⁷ Vid. una bibliografía exhaustiva en ATXABAL RADA, Alberto y MUGURUZA ARRESE, Javier, *Recopilación del Concerto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía 1981-2004*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concerto Económico Ad Concordiam, 2006, pp. 361-415.

³⁸ JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALABERRIA, Virginia (comp.), *Corpus Documental*. En *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005, pp. 63-855.

³⁹ Vid. una bibliografía actualizada en JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Nafarroa eta Estatuaren arteko Hitzarmen Ekonomikoaren testu historikoak. Erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2009, pp. 351-367.

⁴⁰ Las similitudes a partir del texto de 2003 han sido subrayadas por diferentes autores, entre los que destacamos ARANBURU URTASUN, Mikel, *Provincias Exentas. Convenio-Concerto: identidad colectiva en la Vasconia peninsular (1969-2005)*, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005; DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, *El régimen jurídico del Concerto Económico*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concerto Económico Ad Concordiam, 2006; *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; BAKAIKOA, Baleren, *Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Ituna eta Nafarroako Ekonomia Hitzarmena*, Bilbo: Udako Euskal Unibertsitatea, 2007, pp. 9, 81-95.

En nuestro análisis nos centraremos en la descripción de los rasgos principales de la evolución del Concierto Económico, partiendo de sus antecedentes y llegando hasta el Concierto de 1981.

II. ANTECEDENTES REMOTOS

Desde los siglos XV y XVI, los vascos consiguieron declaraciones de exención impositiva provenientes de la realeza. Contribuían a los gastos de la Monarquía española, incluso con cantidades considerables, aunque cuidaban de destacar su carácter voluntario y gracioso. Se ha calculado que la carga fiscal soportada por los territorios vascos era más liviana que la de los territorios de régimen ordinario, pero la administración era más rigurosa y el gasto público más productivo socialmente. La relación resultaba satisfactoria para ambas partes: de hecho, la conflictividad de los territorios vascos con la Monarquía fue muy baja o nula mientras subsistió la dinastía austríaca, hasta comienzos del XVIII. Fue entonces, con motivo de la guerra de Sucesión, cuando el rey Felipe V suprimió por medio de los Decretos de Nueva Planta la autonomía política de Valencia y Aragón (1707), Mallorca (1715) y Cataluña (1716), ante el apoyo que estos territorios ofrecieron al Archiduque Carlos. En cambio, mantuvo los fueros e instituciones políticas de las Provincias Vascongadas y del Reino de Navarra como reconocimiento al respaldo recibido para su causa de estos territorios occidentales de la Monarquía. A pesar del centralismo borbónico, los cuatro territorios mantuvieron en su integridad su propio sistema fiscal y administrativo hasta bien entrada la Edad Contemporánea.

No obstante, los problemas surgieron pronto. Se intentó, en primer lugar, trasladar las aduanas vascas desde los puntos tradicionales en que se hallaban —los llamados puertos secos—, hasta los puertos de mar. La falta de rendimiento fiscal de las aduanas en los nuevos puestos y la reacción de las provincias ante la supresión de la libertad de comercio llevó al restablecimiento de la situación anterior y, pocos años más tarde, se produjo la firma de un gran acuerdo comercial entre las provincias y la Corona. Es el llamado *Estipulado de Patiño de 9 de noviembre de 1727*, una especie de primer Concierto Económico⁴¹. Ahora bien, la libertad de comercio molestaba a los órganos centrales de la Monarquía que, a lo largo del siglo, intentaron abolir las aduanas y controlar el comercio del tabaco y otros géneros coloniales, pretendiéndose la novedad de introducir la policía fiscal que luchara contra el contrabando. Al resistirse las provincias, la

⁴¹ Edit. *Suplemento de los Fueros, Privilegios y Ordenanzas de esta Muy Noble y Muy Leal Provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián, 1758, Título XVIII, pp. 48-54.

Monarquía privó a los puertos vascos de la concesión de comerciar directamente con América y empezó a tratar los productos provenientes de las provincias forales con los aranceles que gravaban las mercancías extranjeras.

Pese a los esfuerzos desplegados por Godoy para equiparar el régimen fiscal de las Provincias Vascongadas y Navarra con el del resto de la Corona, a fines del siglo XVIII, ante las necesidades financieras derivadas de la guerra contra Inglaterra, se exigió a los cuatro territorios forales el pago de las contribuciones previstas en la **Real Cédula de 17 de julio de 1799**. Al igual que ocurrió con la Diputación de Navarra, las Provincias Vascongadas aceptaron las contribuciones, pero siempre de acuerdo con sus fueros, a título de donativos.

Pero el malestar que imperaba en la Corte respecto de la fiscalidad vasca y de la foralidad en general se puso de manifiesto en la fase final del reinado de Carlos IV, mientras tuvo poder e influencia Godoy. Tras la Guerra de la Convención, la Monarquía puso en marcha iniciativas de tipo intelectual para deslegitimar la foralidad vasca. Parece que no fue algo casual que la Real Academia de la Historia, que proyectaba sacar adelante un Diccionario geográfico-histórico, empezara por Vasconia. Martínez Marina se ocupó de Álava, Traggia del artículo general correspondiente a Navarra y de la merindades de Pamplona y Estella, y Abella de las de Sangüesa, Tudela y Olite, y González Arnao de Vizcaya. La voz Guipúzcoa corrió a cargo de los cuatro académicos⁴². En 1802 se publicó la obra con el rótulo inicial de *Diccionario geográfico-histórico de España, por la Real Academia de la Historia, seguido de sección I, comprende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya, y provincias de Álava y Guipúzcoa*⁴³. Las voces principales tenían como objetivo central debelar los títulos históricos que se invocaban para justificar el autogobierno.

Pero sin duda, el esfuerzo mayor de deslegitimación de los Fueros se encomendó –quizás inmediatamente después de la Paz de Basilea (1795)– al canónigo riojano Juan Antonio Llorente que, en sus *Noticias Históricas*⁴⁴, puso un énfasis especial en socavar los fundamentos históricos de la fiscalidad. Baste

⁴² ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo, El *Diccionario* en la trayectoria del trabajo científico de la Academia. En *Diccionario geográfico-histórico de España por la Real Academia de la Historia. Sección I. Comprende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa, 1802*, Donostia/ San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005, pp. 11-17.

⁴³ *DICCIONARIO geográfico-histórico de España, op. cit.*, Reed. facsímil y en base de datos por voces en CD-Rom, «Serie Digital», núm. 1, Donostia/ San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005.

⁴⁴ LLORENTE, Juan Antonio, *Noticias históricas de las tres Provincias Vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de sus Fueros*, Madrid: Imprenta Real (Luciano Vallín), 1806-1808, 4 vols.

decir que la mitad del volumen dedicado al examen de las instituciones forales singulares está dedicado a la investigación de los orígenes y naturaleza de la fiscalidad vasca⁴⁵. Estamos ante la obra clave de la centuria en lo que concierne al cuestionamiento central de las instituciones de los territorios de Vasconia.

La **Constitución de Bayona** debía abordar la cuestión de los territorios de fiscalidad especial, y, en principio, atenerse al principio de igualdad impositiva inherente a la concepción heredada de la Revolución en cuanto a derechos y deberes iguales para todos los ciudadanos. No obstante, las gestiones eficaces de los representantes vascos ante el emperador Napoleón y su hermano el rey José I, lograron que el artículo 144 del Estatuto bayonés aplazara la reforma foral, y con ella la de la fiscalidad peculiar de los territorios de Vasconia. La *Acte Constitutionnel de l'Espagne* fue aprobada el 8 de julio de 1808.

La nueva concepción constitucional del Estado surgida en 1812 en el marco de la Guerra de la Independencia contra la invasión napoleónica de la Península acarrió la crisis de mayor trascendencia del sistema foral. La llegada del régimen liberal planteó un reto formidable a la supervivencia del sistema político vasco y a su fiscalidad, puesto que parecían incompatibles con los dogmas políticos del nuevo constitucionalismo centralista y uniformador de cuño francés. Los liberales y conservadores españoles entendían que la soberanía popular o nacional estaba residenciada exclusivamente en las Cortes de Madrid, las únicas dotadas de poder constituyente. Para el Estado liberal la foralidad vasca, y con ella la fiscalidad, eran algo anómalo, una realidad extra o paraconstitucional tolerada como un sistema de hecho.

La **Constitución gaditana** (19 de marzo de 1812) ignoró en su articulado la existencia de regímenes especiales dentro de la Monarquía, y por lo que concierne a la fiscalidad foral, sus preceptos se enfrentaban directamente a cualquier forma de excepción. El artículo 8 indicaba que: *También está obligado todo español sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado*. El artículo 131, al enumerar las facultades de las Cortes, incluía el establecimiento anual de las contribuciones e impuestos y aprobar el reparto de las contribuciones entre las provincias. Sobre el reparto de las contribuciones, el artículo 339 establecía que se repartirían *entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno*; mientras que el 344 indicaba que, *Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las Provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza*. Finalmente, el

⁴⁵ Dedicada a Gipuzkoa las pp. II, 99-105, a Bizkaia II, 106-122, y a Álava II, 123-135, además de II, 31-323.

problema de las aduanas interiores de la Nación se abordaba en el artículo 354, desplazándolas a los puertos de mar y a las fronteras, si bien esa disposición no tendría efectos hasta que lo determinasen las Cortes.

En cumplimiento de los preceptos constitucionales, el Gobierno interino suprimió todas las contribuciones conocidas con los nombres de rentas provinciales, sustituyéndolas por una contribución directa en todo el territorio peninsular de la Monarquía que recaía sobre las rentas de todos los individuos de la sociedad sin distinción de estado noble o clerical (**Decreto del 13 de septiembre de 1813**)⁴⁶. La normativa quedó en suspenso por las circunstancias bélicas de ese año 1813 y del siguiente.

Ahora bien, la inmensa mayoría de los vascos de la época, fueran o no liberales, consideraban que la relación política entre los territorios de Vasconia y la Monarquía debía descansar en un pacto bilateral que, aceptando el principio de la unidad política de esta última, establecería un orden político-constitucional singular para los vascos, fruto del acuerdo entre las partes, en el que una pieza fundamental debía ser la existencia de un régimen fiscal particular. Realizable o no, según las situaciones políticas y la coyuntura de relación de fuerzas, la bilateralidad ha sido un principio político del fuerismo nunca abandonado, y que heredó más tarde el emergente nacionalismo vasco. Pero viniendo al momento que nos ocupa, con la entrada de los ejércitos aliados en Vasconia, la confusión se hizo sentir al requerir a las Juntas Generales y Diputaciones la jura de la Constitución, que se produjo –aparentemente al menos, y salvo el caso vizcaíno– sin resistencias u objeciones, y se empezaron a tomar medidas para aplicarla junto con la legislación gaditana.

El retorno de Fernando VII del exilio y la anulación por **Decreto de 4 de mayo de 1814**⁴⁷ de la Constitución de 1812 y de los decretos de las Cortes generales y extraordinarias, propició la supervivencia de la foralidad y de los poderes fiscales de las Juntas Generales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y de las Cortes de Navarra. Pero persistía la desconfianza de la Monarquía absoluta respecto del sistema foral, ahora con los argumentos aportados en la demoladora obra de Llorente, a pesar de que se mantuvieron en vigor hasta el Trienio Constitucional (1820-1823). El 6 de noviembre de 1815 se puso en marcha una Junta de reforma de abusos de la Real Hacienda en las Provincias Vascongadas para que dictaminara sobre la situación y el comportamiento fiscal de las provincias exentas. El Informe de la Junta se llevó a la imprenta después de dos décadas, y

⁴⁶ ARTOLA, Miguel, *La Hacienda del Siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid: Alianza Editorial; Banco de España, 1986, p. 40.

⁴⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. extraordinario, de 12 de mayo de 1814.

se limitó a resumir las *Noticias históricas llorentianas*⁴⁸. Todavía bajo el absolutismo fernandino, un antiguo colaborador de Godoy, Calormarde, encargó a Tomás González, un personaje de la Academia, de la magistratura y la Administración, la elaboración de una obra documental sobre los Fueros vascos. Debía subrayar en los documentos seleccionados aquellos puntos que cuestionaran las pretensiones forales. Hombre de talento y de erudición pero poco escrupuloso, refleja en los cuatro volúmenes de su obra la influencia decisiva de Llorente⁴⁹. El canónigo riojano había trazado un surco argumental muy hondo que seguirán a lo largo del siglo tanto los absolutistas como los liberales contrarios a la pervivencia de los regímenes forales.

A la muerte de Fernando VII (29-IX-1833) estalló una guerra dinástica que acabó vinculándose a la cuestión foral, entre el pretendiente Carlos María Isidro y la reina Isabel II, que aglutinó en torno a sí a liberales moderados y radicales que habían luchado por la Constitución de 1812 y recibieron con entusiasmo la regencia de María Cristina. Las guerras carlistas, que empezaron siendo una confrontación sucesoria en la que se ponía de manifiesto la tensión entre el Antiguo Régimen y la monarquía constitucional, en Vasconia incorporaron el ingrediente mayor de la confrontación entre las libertades forales frente al centralismo unificador e igualitario.

III. EL CONVENIO DE BERGARA Y SUS CONSECUENCIAS

Vencidos los carlistas, que habían levantado la bandera foral en la fase final de la guerra y de manera un tanto oportunista, se firmó el **Convenio de Bergara** (31 de agosto de 1839), con el compromiso del general Espartero de influir en el Gobierno de la Reina para que respetase los fueros. El compromiso formal de Espartero era muy limitado. El duque de la Victoria recomendaría *con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros*. En el Proyecto de Ley que el Gobierno llevó a las Cortes el 11 de septiembre, en aplicación del Convenio de Bergara, confirmaba a través de su primer artículo los fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra. En principio los fueros se confirmaban íntegramente, sin mencionar el sometimiento a los preceptos constitucionales, aunque se efec-

⁴⁸ JUNTA DE REFORMA DE ABUSOS DE LA REAL HACIENDA, *Copia del Informe de la Junta de abusos de la Real Hacienda de las Provincias Vascongadas, creada en Real Orden de 6 de noviembre de 1815*, Madrid: Tomás Jordán, 1839.

⁴⁹ GONZÁLEZ, Tomás, *Colección de cédulas, cartas-patentes, provisiones, reales órdenes, y otros documentos concernientes a las Provincias Vascongadas copiados de orden de S.M. de los registros, minutas y escrituras existentes en el Real Archivo de Simancas, y en los de la Secretarías de Estado y del Despacho y otras oficinas de la Corte*, Madrid: Imprenta Real, 1829-1830, 4 vols.

tuarían las modificaciones necesarias para amoldarlos a la Constitución. Este proyecto fue aprobado por la **Ley de 25 de octubre de 1839**⁵⁰, que confirmó *los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía* (artículo 1º), y ordenó al Gobierno proponer a las Cortes la actualización de los fueros oyendo antes a las provincias afectadas. Pero, como se ve, el arreglo tendría que estar sujeto a los términos introducidos por la mayoría parlamentaria en el debate de la ley, al principio de la unidad constitucional, que no estaba formulado en el proyecto original del Gobierno.

Dos años después, los comisionados de la Diputación de Navarra aceptaron negociar la transformación del reino en provincia, salvando un sistema fiscal y algunas especialidades administrativas (Ley de Modificación de Fueros o *Paccionada*, de 16 de agosto de 1841)⁵¹. Las élites de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, impresionadas por lo que consideraron el acuerdo a la baja realizado en Navarra, se resistieron a una negociación. Las tres Diputaciones vascongadas parecen haber participado en la conspiración antigubernamental que se inició en Pamplona con O'Donnell: el Gobierno envió al ejército a Vasconia y desde Vitoria dictó un Decreto que abolía de raíz los Fueros (**Decreto de 29 de octubre de 1841**)⁵². Su artículo 9 establecía la unidad del mercado estatal, pues prescribía que,

Las aduanas desde el 1º de Diciembre de este año, o antes si fuese posible, se colocarán en las costas y fronteras, a cuyo efecto se establecerán, además de las de San Sebastián y Pasajes, donde ya existen, en Irún, Fuenterrabía, Guetaria, Deva, Bermeo, Plencia y Bilbao.

A continuación, intentó una especie de arreglo a la navarra, sin mayor éxito. Tres años más tarde, un golpe de Estado moderado restableció las Juntas Generales y las Diputaciones, y toleró de hecho otras instituciones forales, pero las aduanas y la administración de justicia se atuvieron a lo establecido en el Decreto de 29 de octubre de 1841. Con el **Real Decreto de 4 de julio de 1844**⁵³ se inauguró un período de treinta años de paz, con un peculiar régimen neoforal,

⁵⁰ Ley de 25 de octubre de 1839. Edit. *Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes, y de los Reales Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales*, Madrid: Imprenta Nacional, 1842, Tomo XXV-VII, pp. 491-492. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 16.

⁵¹ Ley de Fueros de 16 de agosto de 1841. *Gaceta de Madrid*, núm. 1498, de 19 de agosto de 1841.

⁵² Decreto de 29 de octubre de 1841. Edit. *Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes, y de los Reales Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales*, Madrid: Imprenta Nacional, 1842, Tomo XXVII, pp. 758-763. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 18.

⁵³ Real Decreto de 4 de julio de 1844, art. 9. Edit. *Colección de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes, y de los Reales Decretos, Órdenes, Resoluciones y Reglamentos Generales*, Madrid: Imprenta Nacional, 1844, Tomo XXXIII.

que, sin embargo, asentó y enraizó el fuerismo como ideología en amplias capas de la sociedad. Pero se trataba de un régimen de hecho que requería un respaldo jurídico, y no avanzaron las negociaciones para aplicar la reforma prevista en la Ley de 1839. El traslado de aduanas afectó de distinta manera al consumo de la mayor parte de los ciudadanos vascos y a las expectativas profesionales de los comerciantes y de la incipiente industria, tal y como lo pusieron de relieve autores como Madoz, Gorosábel o Alzola.

En la Ley de **Presupuestos de 23 de mayo de 1845**, el ministro de Hacienda, Alejandro Mon, 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 había accedido en 1841 en la Ley de Reforma de los Fueros. La propuesta no fue aceptada y las tres provincias se limitaron a responder de las obligaciones en materia de culto y clero.

IV. LA IMPOSICIÓN DE LA UNIDAD CONSTITUCIONAL (1876) Y EL NACIMIENTO DE LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS (1878)

1. La imposición de la unidad constitucional

Una parte importante de la población del País Vasco se embarcó en 1872 en una nueva aventura insurreccional carlista, en una ocasión en que nadie amenazaba los Fueros. La derrota carlista trajo el cuestionamiento del residuo foral navarro y la supresión de los Fueros vascongados (1876), al amparo de la nueva Constitución de la Restauración aprobada en julio de ese año. Nada pudieron hacer algunos diputados de sólida formación jurídica, como el tribuno alavés Mateo Benigno de Moraza que, en defensa del sistema tradicional, pronunció en las Cortes dos célebres discursos los días 13 y 19 de julio, en los que intentó hacer comprender a la Cámara el error de asimilar los conceptos *carlista* y *fuerista*, y la injusticia que se cometería al eliminar el sistema de autogobierno vasco⁵⁴.

Dos días después se aprobó la **Ley abolitoria del 21 de julio de 1876**⁵⁵ impulsada por el presidente del Gobierno, Antonio Cánovas del Castillo. Se implantó así la unidad constitucional en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, pues Navarra

⁵⁴ MORAZA, Mateo Benigno de, *Discursos de D. Mateo Benigno de Moraza en defensa de los Fueros Vascongados. Julio de 1876-Mayo de 1877*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1976.

⁵⁵ Ley abolitoria del 21 de julio de 1876. *Gaceta de Madrid*, núm. 207, de 25 de julio de 1876, tomo III, p. 213. Edit. *Colección legislativa de España*, Madrid: Ministerio de Gracia y Justicia, 1877, tomo CXVII, pp. 56-58. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 67.

la había aceptado en 1841, y Cánovas recibió poderes especiales para establecer en dichos territorios el servicio militar y el sistema fiscal general (art. 1º)⁵⁶. Las tres Provincias estaban obligadas a pagar al Estado en la proporción que les correspondieran las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios consignados en los Presupuestos Generales del Estado (art. 3º). A través del art. 4º se autorizaba al Gobierno para que, *dando en su día cuenta a las Cortes y teniendo presentes la Ley de 19 de septiembre de 1837 y la de 16 de agosto de 1841, y el Decreto de 29 de octubre del mismo año*, procediera a acordar con audiencia de las provincias de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y si lo juzgase 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*. Y el artículo 6º investía al Gobierno de *todas las facultades extraordinarias y discrecionales que exija su exacta y cumplida ejecución*.

Cánovas del Castillo abolió, en efecto, la parte sustancial de un sistema de gobierno que había durado al menos más de medio milenio. Procedió en primer lugar a imponer en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia el reclutamiento de soldados y el servicio militar. Dado que las Diputaciones se negaban a cooperar en la aplicación de aquella Ley, destituyó fulminantemente a la Diputación Foral de Bizkaia y meses más tarde a las de Álava y Gipuzkoa, y nombró digitalmente unas Diputaciones provinciales que fueran proclives a la cooperación con el Gobierno en la derogación del régimen foral. Se preveía que el afianzamiento del centralismo y la unidad constitucional de España eran una realidad para muy largo plazo. El presidente Cánovas dictó la **Ley de 10 de enero de 1877**⁵⁷ sobre la aplicación del art. 6º de la Ley derogatoria de Fueros de 21 de julio de 1876 a las Provincias Vascongadas y Navarra, que hacía extensivos a los habitantes de las Provincias Vascongadas los deberes que la Constitución de la Monarquía imponía a todos los españoles, y declaraba al Gobierno investido de las facultades anteriormente referidas.

A finales de aquel año, el **Real Decreto de 13 de noviembre de 1877** estableció los cupos de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería a que quedaban sometidas las provincias de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, desde el 1

⁵⁶ Ley abolutoria del 21 de julio de 1876, art. 1º: *Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre á todos los españoles de acudir al servicio de armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción de sus haberes á los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, á los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, del mismo modo que á todos los de las demás de la Nación.*

⁵⁷ 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. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 68.

de julio de 1877⁵⁸. Este Real Decreto recogió algunas de las características fundamentales del sistema concertista, como la facultad de las Diputaciones para regular el régimen tributario y su contribución a las cargas comunes (Exposición de motivos), y la naturaleza pacticia de la institución (art. 10)⁵⁹.

2. El residuo del Concierto Económico (1878)

La nueva Diputación vizcaína, nombrada digitalmente –a la que en medios oficiales de Madrid se comenzó a calificar con el término positivo de *transigente*– llegó a un entendimiento con el Gobierno en lo concerniente al pago de los tributos al Estado, con una fórmula original denominada *Concierto Económico*. Mediante éste, las Diputaciones pagarían al Estado una cantidad fija por cada uno de los tributos concertados, pero se encargarían de recaudar ellas –y no la administración fiscal del Estado– los distintos tributos con objeto de pagar el cupo correspondiente. Tendrían libertad para atender al gasto que suscitaban las competencias ejercidas por las Diputaciones provinciales. Éstas obtenían la recaudación de los principales impuestos del momento, y Cánovas resolvía el problema de cómo hacer efectiva la obligación de que las Provincias pagasen sus impuestos, pues no existía una estructura administrativa ni estadística que posibilitase la exacción por el Gobierno central. Las nuevas Diputaciones provinciales de Álava y de Gipuzkoa se adhirieron al Concierto Económico negociado por Bizkaia. Se puso en marcha así un importante residuo de foralidad, que se amplió de hecho con el ejercicio provincial de determinadas competencias administrativas.

Sólo con presunciones podemos responder a la pregunta de por qué Cánovas no aprovechó la oportunidad que le brindó la victoria militar para desmantelar por completo el régimen foral, o por qué no extendió a las tres provincias el régimen común de la Hacienda estatal. Sin duda, tuvo en cuenta la imprevisible capacidad de reacción futura de un país humillado. Cánovas conocía mejor que

⁵⁸ Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, en ejecución de la Ley abolitoria de 21 de julio de 1876, en el que se definen las contribuciones fiscales a que quedaban sometidas las Provincias Vascongadas, desde el 1 de julio de 1877. *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 14 de noviembre de 1877, tomo IV, p. 474. *Vid.*, asimismo, la Real Orden de 19 de diciembre de 1877 sobre cumplimiento del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 219-220.

⁵⁹ Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, art. 10. *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 14 de noviembre de 1877, tomo IV, p. 474: *Antes de establecerse las demás contribuciones, impuestos y rentas no planteados aun, o bien sus equivalentes en las Provincias Vascongadas, para dar cumplimiento á lo mandado en la citada ley de 21 de julio de 1876, el Gobierno oirá de nuevo y por separado á las Diputaciones, á fin de resolver sus reclamaciones convenientemente, y procurando, si es posible, que lo sean de común acuerdo.*

nadie el arraigo en la conciencia colectiva de las instituciones forales, él mismo había elogiado hacía unos años la capacidad de gestión de las instituciones vascas, y además estaba empeñado en negociaciones con Navarra para retocar o suprimir el régimen establecido en 1841. En el cálculo de riesgos se incluía la deriva a la que podía llevar la solidaridad de las cuatro provincias. Al permitir la continuidad de una Hacienda tradicional muy retocada, pensó posiblemente que el tiempo, también en materia fiscal, jugaría a favor del Estado, y por el momento bastaba con afianzar las drásticas reformas ya llevadas a cabo.

El régimen fiscal que estableció el Gobierno por **Real Decreto de 28 de febrero de 1878**⁶⁰, apoyándose en los poderes especiales conferidos por las Cortes al presidente del Gobierno, consistió en fijar en cada una de las provincias una cantidad alzada de ingresos para el Estado respecto de cada uno de los grandes impuestos existentes. Al conjunto de las aportaciones se le denominaría *cupo*, al que se aplicarían deducciones para mantener una policía provincial y por gastos de recaudación. Se establecía un período de vigencia de ocho años (art. 2º)⁶¹ que, las provincias –y en la práctica también el Gobierno–, lo interpretaron referido al cupo, y no al Concierto en sí mismo, que tendría una duración indefinida.

Se precisaba la facultad de regular los tributos concertados por parte de las Diputaciones y se encomendaba a éstas la gestión de las contribuciones dentro de su ámbito territorial⁶². Había en el Real Decreto un reconocimiento implícito de la autonomía fiscal, porque se entendía que las nuevas Diputaciones sucedían a las Diputaciones forales y a las Juntas Generales en las competencias fiscales y administrativas que tenían en la etapa precedente de plenitud foral, al menos en aquellas atribuciones no suprimidas por la ley abolitoria.

⁶⁰ Real Decreto de 28 de febrero de 1878. *Gaceta de Madrid*, núm. 60, de 1 de marzo de 1876, tomo I, pp. 505-507. Edit. *Colección Legislativa de España*, Madrid: Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, 1878, tomo CXX, pp. 215-225. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 221-226.

⁶¹ Real Decreto de 28 de febrero de 1878, art. 2º: *Se fija asimismo el cupo que por contribución industrial y de comercio han de satisfacer dichas provincias en cada uno de los ocho años expresados en el artículo anterior, en 43.194 pesetas la de Álava, 54.798 la de Guipúzcoa, y 94.983 la de Vizcaya, sin perjuicio de las alteraciones que deban hacerse en este señalamiento cuando se conozcan los resultados del padrón industrial, que ha de formarse en cumplimiento de lo mandado por el artículo 9º del Real Decreto de 13 de noviembre de 1877.*

⁶² Real Decreto de 28 de febrero de 1878, art. 11º: *En consecuencia de lo acordado en el precedente artículo, las Diputaciones provinciales vascongadas responderán en todo tiempo al Estado del importe de las cuotas que deban satisfacer. El ingreso y formalización de las mismas cuotas lo verificarán en la respectiva Administración económica por cuartas partes, dentro de los diez primeros días del mes siguiente al del vencimiento de cada trimestre, quedando sujetas dichas Corporaciones, si retrasaran el cumplimiento de esta obligación, a los procedimientos de apremio establecidos o que se establezcan, contra los deudores al Estado.*

Diversos factores contribuyeron al afianzamiento de este primer Concierto Económico. En primer lugar, el apoyo social que pronto recibió. Las elites provinciales y la población lo percibían como un resto de la foralidad perdida y se daban cuenta del beneficio que reportaba la autonomía fiscal a la economía pública. Ayudó la constatación de su continuidad por la renovación periódica y la creciente juridificación de su contenido, en un momento en el que la industria vasca conocía a una gran expansión. Aquel texto sirvió de base para la redacción de los futuros Conciertos Económicos de las tres Provincias con el Estado, y para el establecimiento de los respectivos cupos.

3. El complicado afianzamiento legal de la institución

3.1. Real Orden de 23 de noviembre de 1878

La Real Orden de 23 de noviembre de 1878 determinó la forma en que las Provincias Vascongadas habían de hacer efectivo en el año económico de 1878-1879 las cantidades fijadas por el Concierto, en equivalencia de la renta del Papel Sellado y del recargo del 50 %⁶³.

3.2. Real Decreto del 4 de noviembre de 1879

El 4 de noviembre de 1870 Arsenio Martínez de Campos, presidente del Consejo de Ministros, expidió un Real Decreto, cuyo artículo primero ponía fin al período de interinidad abierto desde la Ley de 21 de julio de 1876. El Gobierno renunciaba, respecto de las Provincias Vascongadas, a las facultades extraordinarias y discrecionales que le fueron conferidas por el artículo 6º de la mencionada Ley de 1876, y el artículo 2º del Real Decreto disponía que las Diputaciones provinciales continuarían desempeñando sus funciones *hasta la*

⁶³ Real Orden de 23 de noviembre de 1878. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 229-230: [...] *Dado cuenta al Rey (q.D.g.) del expediente instruido en esa Dirección general para determinar la forma en que las tres Provincias Vascongadas han de hacer efectivas en el presente año económico y en los siete siguientes las cantidades á que se refiere el Real decreto fecha 28 de Febrero último, en equivalencia de la renta de papel sellado y del recargo del 50 por 100;*

S.M., confromándose con lo propuesto por V.I. é informado por la Intervención general de la Administración del Estado, se ha servido disponer que la recaudación de dichas cantidades se verifique por las Administraciones económicas respectivas como valores íntegros para el Tesoro por dozavas partes, ó sea por meses vencidos, debiendo figurar en columna separada con aplicación al concepto de «productos varios del sello del Estado» en sustitución de los derechos procesales suprimidos en las enunciadas provincias desde 1º de Julio del corriente año, á cuyo fin deberá encargarse á los Jefes económicos de aquellas provincias que los ingresos se verifiquen oportunamente, y á la mayor brevedad los descubiertos que resulten por el indicado concepto. [...]

*época en que tenga lugar la primera renovación de las demás del Reino, ajustándose en un todo para esta renovación a la ley provincial vigente de 2 de octubre de 1877, verificándose en la primera vez la elección de la totalidad de los individuos que han de constituir la nueva Corporación*⁶⁴.

3.3. El Concierto en peligro (1880-1882)

En 1880 el Banco de España dirigió una consulta a la Dirección general de Rentas estancadas sobre si el impuesto del sello de guerra estaba o no comprendido en el artículo 6º del Real Decreto de 28 de febrero de 1878. La consulta originó un expediente de la Sección de Hacienda del Consejo de Estado, resuelto por la **Real Orden de 25 de mayo de 1880**, que consideró que en el cupo fijado en el Concierto Económico de 1878 *para el encabezamiento de las Provincias Vascongadas no debió comprenderse el sello de guerra cuando para nada se le menciona en el preámbulo, y además porque la cantidad asignada en él a cada provincia es inferior a los rendimientos calculados al impuesto extraordinario y sellos sueltos*. Por ello, el Real Decreto declaraba que el impuesto del sello de guerra era obligatorio en las provincias de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa⁶⁵.

La instrucción de un nuevo expediente, en este caso referente al establecimiento de estancos en las Provincias Vascongadas consignado en el Concierto de 1878, fue resuelto por el Ministerio de Hacienda a través de una **Real Orden de 23 de septiembre de 1880**, que derogaba las Reales Órdenes de 1 de marzo y 17 de abril de 1878, referidas a la creación y provisión de estancos en las Provincias Vascongadas. Mandaba que se realizase en la forma que regía en las demás provincias, aunque limitando la provisión o supresión de estancos a los que:

vayan resultando vacantes, por cualquier causa que lo motive, hasta tanto que con presencia del expediente general que se tramita en esa Dirección en el cual deberá oírse el dictamen del señor General en jefe del ejército del Norte, de los gobernadores civiles y jefes económicos de las Provincias Vascongadas, se acuerde la nueva organización y las reformas que deban introducirse⁶⁶.

⁶⁴ Real Decreto del 4 de noviembre de 1879. *Gaceta de Madrid*, de 5 de noviembre de 1879. Edit. GOROSÁBEL, *Noticia de las cosas memorables*, pp. 271-276. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 70-73.

⁶⁵ Edit. GOROSÁBEL, *Noticia de las cosas memorables*, pp. 277-278. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 327-328.

⁶⁶ GOROSÁBEL, *Noticia de las cosas memorables*, pp. 278-280. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 531.

El Ministro de la Gobernación, Francisco Romero Robledo, dirigió la **Circular de 9 de octubre de 1880** a los Gobernadores civiles de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, que derogaba la Real Orden de 8 de junio de 1878 y que, en la práctica, ignoraba el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, toda vez que la Real Orden derogada desarrollaba el Concierto Económico. En Gipuzkoa y Álava no se aplicó íntegramente la Circular, y fue en Bizkaia donde más se extremó su aplicación. La Diputación de Bizkaia –con el apoyo de las otras dos– envió comisionados que solicitaron la derogación al propio Cánovas del Castillo primero, y a Sagasta y a Martínez Campos después. Las negociaciones no fructificaron, y el Gobierno dictó **en abril de 1882 cuatro Reales Órdenes** relativas a diferentes expedientes incoados en Bizkaia que confirmaron la Circular de 9 de octubre de 1880, reiterando que las Corporaciones provinciales carecían de competencias para aprobar determinados proyectos de obras⁶⁷.

4. Ley provincial del 29 de agosto de 1882

Finalmente, aprovechando el sometimiento a las Cortes de un Proyecto de Ley provincial, diputados y senadores vascongados lograron confirmar las facultades especiales de las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y lograr, de esa manera indirecta, la derogación de la Circular de 9 de octubre de 1880 y el restablecimiento de las facultades de las Corporaciones provinciales en relación al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 y a la Real Orden de 8 de junio de aquel año. La Ley provincial de 29 de agosto de 1882 incluyó una Disposición transitoria cuarta que reconocía las atribuciones económico-administrativas de las Diputaciones Provinciales Vascongadas⁶⁸.

5. Las Conferencias de Diputaciones y la preparación de la renovación del Concierto

Las Diputaciones forales actuaron siempre de consuno, armonizando sus políticas en las Conferencias periódicas que venían celebrando desde el

⁶⁷ GOROSÁBEL, *Noticia de las cosas memorables*, pp. 280-293.

⁶⁸ *Gaceta de Madrid*, de 1 de septiembre de 1882. Edit. GOROSÁBEL, *Noticia de las cosas memorables*, p. 293. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 79. *Mientras subsista el concierto económico, consignado en R. D. de 28 de Febrero de 1878 y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se consideran investidas dichas corporaciones, no sólo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6 y 10 de la presente, sino de las que con posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacer lo efectivo.*

último tercio del siglo XVIII. De hecho, las Conferencias constituyeron un verdadero órgano consultivo interprovincial. Las habidas en 1885 estudiaron la forma de encarar la renovación del Concierto y negociar con el Gobierno la estabilidad de la institución. La Diputación de Gipuzkoa redactó un estudio detallado y unas bases que, con ligeras modificaciones, fueron aprobadas por el resto⁶⁹.

La nueva situación política en España trajo un cambio de interlocutores, pero las negociaciones, siempre difíciles, siguieron su curso. El 25 de noviembre de 1885 había fallecido Alfonso XII. Bajo la regencia de María Cristina los comisionados de las Diputaciones de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia lograron frenar la pretensión del ministro de Hacienda, Joaquín López Puigcerver, de segregar del Concierto determinados impuestos, a fin de que fueran recaudados directamente por la Hacienda estatal. Los comisionados convinieron con el ministro los términos en que había de prorrogarse el Concierto. Las Cortes autorizaron al Gobierno central a prorrogar al 30 de junio de 1887 el estado de tributación de las Provincias Vascongadas en las mismas condiciones en que se hallaba ajustado (**Ley de 12 de enero de 1886**)⁷⁰. Algunos autores consideran ésta la primera renovación del Concierto⁷¹ si bien, jurídicamente, se trató de conceder una prórroga a la interinidad en que se hallaba el régimen concertista.

En el año de duración de la prórroga, los comisionados de las Diputaciones no lograron del ministro de la Gobernación, Fernando León y Castillo, la aprobación de las bases que llevaban acordadas para garantizar la autonomía administrativa de las Diputaciones y Ayuntamientos del país, y que suponían un regreso a la tradición foral. Tampoco permitió dar un cierto revestimiento foral a las Diputaciones con el fin de poder dar cumplimiento a las obligaciones del Concierto Económico.

⁶⁹ AGIRREAZKUENAGA, Joseba (edit.), *La articulación político-institucional de Vasconia. Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Diputación Foral de Gipuzkoa; Diputación Foral de Álava, 1995, vol. 2, núms. 207-210, pp. 828-843.

⁷⁰ Ley de 12 de enero de 1886, *Gaceta de Madrid*, núm. 13, de 13 de enero de 1886, p. 101, punto 5º: *Para considerar prorrogado hasta 30 de Junio de 1887 el estado actual de tributación de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya*. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 231.

⁷¹ Por ejemplo, ALONSO OLEA, Eduardo, *Foru Ogasunaren 500 urte/500 años de Hacienda Foral*, pp. 19-20.

V. LAS RENOVACIONES DEL CONCIERTO ECONÓMICO

1. El período de la primera renovación (1887-1894)

1.1. Primera renovación (1887)

La Real Orden de 3 de enero de 1887 invitó a las Diputaciones provinciales de las Provincias Vascongadas a celebrar conferencias con el Gobierno central para concertar los impuestos y contribuciones:

Terminado el 30 de Junio del presente año según la Ley de 12 de Enero de 1886 la prórroga del Concierto celebrado con las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya por la de 21 de Julio de 1876 referente al sistema de tributación de las mismas, es conveniente conocer antes de la presentación del Presupuesto general para 1887-88 todo lo necesario para resolver con el posible acierto tan importante y delicada cuestión.

A este fin este Ministerio cree prudente oír el parecer y observaciones que sobre el particular tenga que hacer la Excma. Diputación de esa provincia, y por lo tanto espera que la misma nombre persona ó personas que el día 8 del actual se hallen en este Ministerio competentemente autorizados, y con los datos y antecedentes relativos al asunto que obren en la expresada Diputación, para resolver en vista de todo ello lo que respecto al sistema actual de tributación de las Provincias Vascongadas se considere más conveniente⁷².

La renovación del Concierto convenido entre el ministro de Hacienda y los representantes de las tres Diputaciones se incluyó en el proyecto de Ley de Presupuestos que, para el año económico de 1887-1888, se presentó a la aprobación de las Cortes. La Ley de Presupuestos Generales del Estado, aprobada el 29 de junio de 1887⁷³, estableció los cupos de contribuciones e impuestos que debían satisfacer las Provincias Vascongadas⁷⁴ y la forma de pago⁷⁵. Se recono-

⁷² Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 231-232.

⁷³ Ley de Presupuestos Generales del Estado, 29 de junio de 1887, art. 14. *Gaceta de Madrid*, núm. 181, 30 de junio de 1887, pp. 841-849. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 18.

⁷⁴ Ley de Presupuestos Generales del Estado, 29 de junio de 1887, artículo 14º: *Las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuirán en lo sucesivo con arreglo al siguiente estado: Por inmuebles, cultivo y ganadería: Álava, 575.000 pesetas; Guipúzcoa, 789.254; Vizcaya, 905.008. Totales, 2.269.262. Por industrial y de comercio: Álava, 58.194; Guipúzcoa, 229.139; Vizcaya, 323.178. Totales, 610.511. Por derechos reales y transmisión de bienes: Álava, 15.030; Guipúzcoa, 60.564; Vizcaya, 95.512. Totales, 171.106. Por papel sellado: Álava, 21.651; Guipúzcoa, 24.552; Vizcaya, 33.793. Totales, 79.996. Por consumos: Álava, 207.000; Guipúzcoa, 478.175; Vizcaya, 573.732. Totales, 1.258.907. Total: Álava, 876.875; Guipúzcoa, 1.581.684; Vizcaya, 1.931.223. Total, 4.389.782.*

Serán compensables con los respectivos cupos las cantidades que a continuación se expresan: Por recaudación a razón de 2,62 por 100 y 0,47 por rectificación de amillaramientos, o sean 3,09 sobre la cifra de inmuebles, cultivo y ganadería: Álava, 17.767,50; Guipúzcoa, 24.387,90; Vizcaya, 27.964,70.

cían también las atribuciones especiales de dichas Diputaciones (art. 14)⁷⁶. El régimen concertista lograba un carácter permanente, pues los cupos a satisfacer por las Corporaciones provinciales tenían un tiempo indefinido, y para su alteración tendrían que ser oídas las propias Diputaciones. El cupo habría de ajustarse, además, a las modificaciones existentes en la riqueza de las provincias o en las bases de imposición consignadas en los presupuestos del Estado.

1.2. Nuevos ataques al Concierto: Reales Órdenes de 1 de septiembre de 1890 y de 8 de agosto 1891

A partir de la promulgación del segundo Concierto Económico, fueron dictadas diferentes resoluciones gubernativas en torno a las facultades reconocidas a las tres Diputaciones en relación al artículo 14 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 29 de junio de 1887. Ni la institución concertista ni las facultades de las Diputaciones sufrieron modificaciones hasta la **Real Orden de 1 de septiembre de 1890**, emanada del Ministerio de la Gobernación, que

Totales, 70.120,10. Por premio de cobranza y recaudación de 3,75 sobre la cifra de la industrial: Álava, 2.182,27; Guipúzcoa, 8.592,70; Vizcaya, 12.119,10. Totales, 22.894,07. Por sostenimiento de Miqueletes y Miñones: Álava, 0,000; Guipúzcoa, 41.185; Vizcaya, 36.500. Totales, 77.685. Por intereses y amortización del capital invertido en la construcción de carreteras de carácter general y conservación de las mismas ínterin estos servicios se hallan a cargo de las provincias: Álava, 327.293,23; Guipúzcoa, 523.851,40; Vizcaya, 567.990,20. Totales, 1.419.134,83. Total: Álava; 347.243; Guipúzcoa, 598.017; Vizcaya, 644.574. Total, 1.589.834.

Las Diputaciones provinciales responderán en todo tiempo al Estado del importe total de los cupos que cada provincia debe satisfacer. [...]

⁷⁵ *Ibid.*, artículo 14º: [...] *El ingreso y formalización de las cantidades que deberán abonar las expresadas provincias se verificará en la respectiva Delegación de Hacienda por cuartas partes, dentro del mes siguiente al vencimiento de cada trimestre, quedando sujetas dichas Corporaciones, si retrasaran el cumplimiento de esta obligación, a los procedimientos de apremio establecidos o que se establezcan contra deudores del Estado.*

Los descuentos sobre sueldos de empleados provinciales y municipales, honorarios de los Registradores de la Propiedad, cédulas personales, minas, tarifas de viajeros y mercancías, y descuento de 25 por 100 sobre cargas de justicia, seguirán realizándose como hasta aquí.

Cualquiera otra contribución, renta o impuesto que las Leyes de presupuestos sucesivas establezcan, obligarán también a las provincias referidas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine, oyendo previamente a las respectivas Diputaciones provinciales. [...] Las cuotas señaladas en el cuadro del párrafo primero podrán modificarse, oyendo a las Diputaciones, por alteraciones sensibles en la riqueza de las provincias, o en las bases de imposición consignadas en los presupuestos del Estado, en la proporción que corresponda a aquellas alteraciones. [...]

⁷⁶ *Ibid.*, artículo 14º: [...] *Para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas, las Diputaciones de las tres provincias se consideran investidas, no sólo de las atribuciones establecidas en la Ley provincial, sino de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 han venido ejercitando. [...]*

ordenaba al Gobernador civil de Gipuzkoa que prestara su aprobación a un presupuesto extraordinario formulado por el Ayuntamiento de San Sebastián. Las tres Diputaciones exigieron su derogación a través de un recurso colectivo, a resultas del cual se dictó la **Real Orden de 8 de agosto de 1891**⁷⁷, fijando las atribuciones de las Diputaciones provinciales vascongadas en materia de presupuesto y cuentas municipales, enajenación de bienes, Derechos reales, títulos de la Deuda pública y contratación de empréstitos. En su parte dispositiva reconocía las facultades que las Diputaciones de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia habían venido ejerciendo en materia de aprobación de presupuestos y cuentas municipales, si bien, en su conjunto, buscaba cercenar las facultades competenciales de las Corporaciones provinciales y municipales vascongadas, pues les negaba toda clase de atribuciones especiales en el orden puramente administrativo, y subordinaba las de tipo económico-administrativo a la subsistencia del Concierto.

1.3. Germán Gamazo y la revisión del Concierto

El 11 de diciembre de 1892 Germán Gamazo se hizo cargo del Ministerio de Hacienda. Cuñado de Antonio Maura, poseía una dilatada carrera ministerial en los gobiernos de Sagasta, pues había ocupado las carteras de Fomento (9 de enero-13 de octubre de 1883; 18 de mayo-22 de octubre de 1898), y de Ultramar (27 de noviembre de 1885-10 de septiembre de 1886). Su mandato al frente de Hacienda –hasta el 12 de marzo de 1894–, estuvo caracterizado por una política reformista encaminada a menoscabar la singularidad fiscal de las Provincias Vascongadas y de Navarra.

En la Vasconia occidental se conoció pronto la voluntad centralista del ministro. Una **Real Orden de 5 de enero de 1893** invitaba a las Diputaciones provinciales vascongadas a celebrar conferencias con el Gobierno Central, encaminadas a la revisión del Concierto Económico aprobado por la Ley de Presupuestos de 1887. Gamazo recordaba que las modificaciones establecidas por la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892

en la contribución industrial y en los impuestos de alcoholes, Derechos reales y Timbre, así como la creación del que grava en 1 por 100 todos los pagos que se realicen con cargo á los créditos consignados en los presupuestos del Estado, de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos, hacen necesaria la alteración de las cuotas consignadas en el Concierto económico con las Provincias

⁷⁷ *Gaceta de Madrid*, 11 de agosto de 1891. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 82-85.

Vascongadas aprobado por la Ley de presupuestos de 29 de junio de 1887, al par que obliga á determinar la forma de exacción en ellas de los impuestos de reciente creación⁷⁸.

Los comisionados de las Diputaciones advirtieron al ministro que las pretensiones del Gobierno consistían en aumentar considerablemente la cuota que satisfacían Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y en replantear la forma de percepción de los impuestos. En el marco de aquellas conversaciones fue expedido el Real Decreto de 16 de febrero de 1893, relativo al Concierto Económico con las Diputaciones Vascongadas, respecto al impuesto sobre pago de créditos provinciales y municipales, derechos reales, contribución industrial, Timbre del Estado y alcoholes⁷⁹.

En mayo de aquel año Gamazo presentó el proyecto de Presupuestos para 1893-1894. Proponía establecer en Navarra las contribuciones, rentas e impuestos que regían para todas las provincias de España en ese momento y los que se crearan por la Ley de Presupuestos. A la firme protesta institucional de la Diputación navarra se unió una masiva respuesta popular concretada en más de 120.000 firmas que respaldaban un escrito de protesta. Fue la primera movilización pacífica de masas de la Edad contemporánea. Conocida con el nombre de *Gamazada*, recibió la adhesión de las provincias hermanas Vascongadas. Aquella inmensa reacción popular tuvo resonancias épicas y quedó reflejada en la **Ley de Presupuestos** para el año económico de 1893-1894 (5 de agosto de 1893), que autorizaba al Gobierno a revisar los Conciertos de las Provincias Vascongadas y la concertación con la Diputación de Navarra sobre los mismos extremos, así como *para condonar á las provincias aforadas los atrasos del impuesto de viajeros y mercancías devengados y no cobrados antes del mes de Marzo último* (art. 41)⁸⁰.

Los ánimos no quedaron, sin embargo, aplacados. En Bizkaia, el naciente nacionalismo vasco llevó a cabo su primera manifestación pública el 16 de agosto de 1893 en Gernika, en lo que posteriormente se conoció como la *Sanrrocada*. Días después, el 27 de agosto, morían tres personas en San Sebastián en una manifestación promovida contra Sagasta, y se sucedieron nuevas agitaciones forales en las capitales de las cuatro provincias de régimen fiscal especial.

⁷⁸ Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 235.

⁷⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 48, de 17 de febrero de 1893, p. 600. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 235-236.

⁸⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 218, de 6 de agosto de 1893, p. 441. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, p. 237.

2. El período de la segunda renovación (1894-1906)

2.1. El tercer Concierto Económico (Real Decreto de 1 de febrero de 1894)

Las negociaciones entre los comisionados de las Diputaciones y el Gobierno culminaron en el Real Decreto de 1 de febrero de 1894⁸¹. El tercer Concierto incluía las últimas modificaciones introducidas en el sistema tributario y volvía a establecer el criterio de temporalidad, disponiendo una duración de doce años, hasta el 1 de julio de 1906. Los cupos serían inalterables hasta esa fecha y, pasada ésta, podrían modificarse en determinadas circunstancias (art. 11). Las Diputaciones provinciales de Bizkaia, Gipuzkoa y Álava continuarían investidas en los órdenes administrativo y económico, *de todas las atribuciones que vienen ejerciendo* (art. 14). La consolidación de la posición de las Diputaciones también quedó reflejada de manera nítida en el artículo 10, en el que se establecía que:

Cualquiera otra nueva contribución, renta o impuesto que establezcan las leyes sucesivas y que no tengan relación con los encabezados, obligarán también a las Provincias referidas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado, y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine, oyendo previamente a las respectivas Diputaciones provinciales. Del mismo modo, si las leyes sucesivas suprimieran alguna contribución, renta o impuesto de los encabezados, se dejará de satisfacer el cupo correspondiente, a no ser que al suprimirse un impuesto se establezca otro en equivalencia, representando la misma cuantía, en cuyo caso no se hará alteración alguna.

2.2. Recargos ajenos al Concierto de 1894

El Gobierno buscó fórmulas para eludir el Concierto y obtener dinero de las Provincias Vascongadas mediante recargos en los impuestos que se venían pagando, con el fin de hacer frente a los cuantiosos gastos que habían ocasionado a España la guerra de Cuba, contra los Estados Unidos de América (1898). La situación excepcional hizo obviar la inalterabilidad del cupo del Concierto de 1894, y el Gobierno reclamó reunirse con las Diputaciones para discutir los recargos en el cupo que habían de satisfacerse, aplicando unos porcentajes fijos de aumento. Los comisionados forales expresaron en diferentes reuniones su sentir y comprensión por la dramática situación española al ministro de Hacienda, Joaquín López Puigcerver, y propusieron como solución un Donativo voluntario, únicamente para ese año, de tal forma que no se vieran gravadas los siguientes.

⁸¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 38, de 7 de febrero de 1894, tomo I, pp. 513-514. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 238-241.

La fórmula fue aceptada y se concretó en la **Real Orden de 9 de agosto de 1898**⁸², por la que se aceptaba el Donativo de las Diputaciones provinciales Vascongadas por necesidades de la guerra, dando con ello por cumplida la Ley de Presupuestos que estableció un recargo transitorio y de guerra.

Con posterioridad a esta disposición se dictó la **Real Orden de 10 de mayo de 1899**, que venía a confirmar el régimen especial vasco en cuanto al nombramiento de personal de archivos provinciales y municipales se refiere. El fundamento de esta Real Orden radicaba en la excepción del régimen tributario y administrativo de las Diputaciones, que estaban facultadas para la designación del personal que había de servir a sus órdenes.

La reforma fiscal de Raimundo Fernández Villaverde (1900) originó una modificación parcial del Concierto Económico aprobada por **Real Decreto de 25 de octubre de 1900**⁸³. El ministro de Hacienda, Manuel Allende Salazar, y los comisionados de las tres Diputaciones, negociaron las contribuciones relacionadas con los cupos ya concertados y otras nuevas que no estaban sujetas a Concierto. Resultado de ello fue este Real Decreto, en cuyo preámbulo se recordaban la inalterabilidad del cupo hasta el 1 de julio de 1906 y las nuevas circunstancias económico-tributarias que habían obligado a su modificación. La novedad más reseñable fue la incorporación de la Contribución sobre las Utilidades de la riqueza mobiliaria. Además de añadir este impuesto a los ya concertados, se estableció una cláusula por la que las empresas vascongadas fundadas hasta entonces y que operasen en el resto de España, sólo pagarían impuestos a las Diputaciones y no al Ministerio. El artículo 7º del Real Decreto indicaba que *el presente concierto tendrá efecto hasta 1º de Julio de 1906*.

El último recargo realizado al Concierto de 1894 se derivó de la **Ley de 19 de julio de 1904** que establecía, entre otros aspectos, dos impuestos especiales, uno sobre la fabricación de alcoholes y otro relativo a su consumo. En la tarifa de percepción del impuesto de consumos la Ley suprimía la partida *Trigo y sus harinas*. Gobierno y Diputaciones discutieron sobre si los nuevos impuestos tenían o no relación con los incluidos en el Concierto Económico. Para las Diputaciones existía tal 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 1904⁸⁴. Ésta fijaba las cantidades que habían de deducirse de los cupos concertados por consumos, patentes y contribución industrial por la aplicación de la Ley de

⁸² Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 243-244.

⁸³ *Gaceta de Madrid*, núm. 299, de 26 de octubre de 1900, pp. 333-334. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 246-249.

⁸⁴ Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 268-269.

Alcoholes. La Hacienda central se reservaba directamente el cobro del impuesto relativo a Alcoholes, aspecto sobre el que volvió el **Real Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 1904**⁸⁵ al regular el Impuesto especial de Alcoholes. Este Real Decreto estableció que en la Real Orden emanada el 26 de septiembre del Ministerio de Hacienda,

en la cual han creído ver menoscabo para el régimen especial concertado con las tres provincias, resulta que sólo por equivocadas interpretaciones ha podido ser apreciada la dicha Real Orden en contra del propósito constante y firme en el Gobierno de mantener la integridad del Concierto basado en el Real Decreto de 1 de febrero de 1894, respetar cualesquiera derechos y prestar á todas las leyes la ineludible común obediencia.

Sin duda alguna ha de entenderse que cuando invocan la inalterabilidad del aludido Concierto y de los cupos vigentes al sobrevenir la Ley de 19 de julio último, las Corporaciones reclamantes quieren referirse á ella tal como está definida por el dicho Real Decreto de 1894.

Conforme se acercaba el 1 de julio de 1906 la renovación del Concierto no se veía factible. Las negociaciones con el ministro de Hacienda, el liberal antiforalista Juan Navarro Reverter, fueron especialmente difíciles y bordearon la ruptura. Se sucedieron las manifestaciones populares, artículos de prensa y folletos antiliberales. 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 (art. 1). El artículo segundo establecía que las conferencias que habrían de celebrarse para la fijación de los Concierdos Económicos de las Provincias Vascongadas desde el 1 de enero de 1907, se *inaugurarían* el 1 de noviembre de 1906⁸⁶.

3. El período de la tercera renovación (1906-1925)

3.1. El cuarto Concierto Económico (Real Decreto de 13 de diciembre de 1906)

En noviembre de 1906 se retomaron las conferencias entre el ministro Juan Navarro Reverter y los representantes de las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en torno al nuevo Concierto y su cupo. Las arduas y dilatadas gestiones culminaron en el cuarto Concierto Económico, aprobado finalmente por Real Decreto de 13 de diciembre de 1906⁸⁷. El ministro de Hacienda hacía constar en el preámbulo que se había *llegado felizmente a un acuerdo sobre las*

⁸⁵ Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 269-272.

⁸⁶ *Gaceta de Madrid*, núm. 129, de 9 de mayo de 1906, p. 521. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 250-251.

⁸⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 348, de 14 de diciembre de 1906, tomo I, pp. 984-985. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 251-255.

cifras de los cupos que pueden representar una equitativa proporcionalidad tributaria, así como sobre la duración del concierto, un poco mayor que la del que terminará en 31 del mes actual, si bien se divide, con prudente previsión, en dos períodos de un decenio cada uno. A lo que añadía:

Conviene a la paz de los pueblos que no sean frecuentes las renovaciones de estos conciertos tributarios, y a este legítimo deseo de los representantes vascos ha creído conveniente acceder el Gobierno de V. M. por considerar necesario el plazo solicitado para el mejor planteamiento y el útil desarrollo del nuevo régimen económico, que a semejanza de lo que ocurre con el resto de la nación, impone un mayor esfuerzo contributivo a las provincias vascas, bien justificado por la natural expansión de su riqueza, y todavía más por las nuevas cargas que desde hace algunos años sufren las demás de España.

Como puede apreciarse, el nuevo Concierto tendría un período de vigencia más largo que el habitual (20 años), señalándose una duración del cupo por diez años y un aumento fijo para diez años más⁸⁸.

A pesar de que en las declaraciones de la Exposición de Motivos del Real Decreto de 25 de octubre de 1900 se indicaba que la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria no debía concertarse y que sería gestionada por la Hacienda del Estado, el Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 la incluyó (art. 4º). El artículo 5º declaró comprendidos 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 6º fijaba los cupos por los impuestos de transportes de las tres provincias, y el 7º hacía referencia a las cantidades concertadas por la asignación de las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección y vigilancia. Las contribuciones e impuestos que no fueran objeto de Concierto serían *administradas y recaudadas directamente por la Hacienda pública en la forma que disponen sus respectivos reglamentos* (art. 8).

La controvertida regulación sobre la tributación a las Diputaciones de las empresas vascas que operaban en el resto de España fue resuelta a través del artículo 9º:

⁸⁸ Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, art. 12: *Las cuotas señaladas serán inalterables hasta 31 de diciembre de 1916, y desde esa fecha sufrirán aumento de 500.000 pesetas hasta 31 de diciembre de 1926. Pasada esta fecha, podrán modificarse con sujeción a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de 5 de agosto de 1893.*

Artículo 13: *Para el día 31 de diciembre de 1916, las Diputaciones comunicarán al Gobierno la proporcionalidad con que cada una de ellas ha de contribuir por cada tributo al aumento total de las 500.000 pesetas referidas.*

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 29 de marzo de 1900 se hayan constituido o se constituyan para explotar industrias fuera del territorio de las Provincias Vascongadas, aunque en éstas tengan establecido o 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 (art. 15)⁸⁹.

3.2. Real Decreto de 23 de octubre de 1913

El 23 de octubre de 1913 se dictó un Real Decreto de adición al Concierto Económico de 1906 respecto a la contribución de utilidades de las Compañías navieras establecidas en las Provincias Vascongadas. Su artículo 4º establecía que *el presente Concierto será considerado como adición al celebrado el 13 de diciembre de 1906, y, por tanto, regirá hasta el 31 de diciembre de 1926, en que termina aquél*⁹⁰.

3.3. Real Decreto de 6 de marzo de 1919

En la historia del Concierto Económico tuvo especial relevancia el Real Decreto de 6 de marzo de 1919⁹¹, que aclaró el concepto jurídico y político de la institución y reafirmó su carácter de pacto bilateral entre las provincias y el Estado. El pacto, como elemento rector del Concierto, era un principio sacro para el fuerismo vasco, pero las instancias del Estado no compartían sin más el planteamiento. Los artículos 1 y 2 del Real Decreto de 1919 supusieron, en efecto, un espaldarazo al carácter pacticio del régimen concertista⁹².

⁸⁹ Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, art. 15: *Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo.*

No obstante, no podrán adoptar disposición alguna tributaria que se halle en contradicción con los pactos internacionales, ajustados por España con las naciones extranjeras.

⁹⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 298, de 25 de octubre de 1913, p. 219. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 255-257.

⁹¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 67, de 8 de marzo de 1919, pp. 832-833. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1918, pp. 257-259.

⁹² Real Decreto de 23 de octubre de 1913, art. 1: *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*

3.4. Real Decreto de 28 de julio de 1920

El Real Decreto de 6 de marzo de 1919 nacía en un período clave para la economía vasca. Mientras la Primera Guerra Mundial (1914-1918) había sumido a la sociedad europea en una grave crisis económica, los sectores naviero y sidero-metalúrgico vizcaínos lograban unos beneficios históricos. El cupo pactado en 1906 no se correspondía con la impresionante expansión de la economía vasca. A pesar de ello y en la línea pactista, el Real Decreto de 28 de julio de 1920 declaraba, en relación al Concierto Económico aprobado por Real Decreto del 13 de diciembre de 1906, que fueran oídas las Provincias Vascongadas antes de resolver sobre cuantas reformas tributarias precisasen las aplicaciones de las nuevas leyes⁹³. En la Exposición preliminar del Real Decreto de 1920 se definió el principio de la territorialidad indicando que la sociedad o compañía, nacional o extranjera, que operase en territorio aforado, quedaba sometida *en cuanto a utilidades de la riqueza mobiliaria e impuesto del Timbre, a la ley económica concertada que allí rige, condición que pierde en cuanto extiende su radio de acción más allá de las Provincias Vascongadas*. Por su parte, las Sociedades extranjeras que operasen en territorio vascongado, se hallarían sujetas a las contribuciones establecidas por cada una de las tres provincias en razón de las operaciones realizadas en ellas (art. 3).

4. El período de la cuarta renovación (1925-1936)

4.1. Cuarta renovación (1925)

Corresponde al quinto Concierto, suscrito durante la dictadura de Primo de Rivera, una renovación de profundo calado. Su gestación arranca del Real

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 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. 2: 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.

⁹³ *Gaceta de Madrid*, núm. 212, de 30 de julio de 1920, pp. 372-373. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1926, pp. 116-117.

Decreto del Presidente interino del Directorio Militar, de 9 de junio de 1925, en el que se nombraba la Comisión mixta (Estado-Diputaciones Forales), para proceder a la redacción del Concierto Económico, de acuerdo con las bases indicadas en el mismo⁹⁴. Se entablaron complicadas negociaciones con el almirante Antonio Magaz y Pers y con el propio ministro de Hacienda José Calvo Sotelo. Ni uno ni otro eran entusiastas de la institución, pero contribuyeron paradójicamente a juridificarla y a garantizarla. Por la parte vasca, resultó clave la labor desarrollada por el empresario y político getxotarra Horacio Echevarrieta. El reglamento del quinto Concierto redactado por las comisiones junto con José Calvo Sotelo, se aprobó por **Real Decreto de 24 de diciembre de 1926**⁹⁵.

La institución conoció entonces un despliegue reglamentario que afectó a las distintas figuras concertadas, acompañado del perfeccionamiento de los aspectos técnicos y de la adaptación al sistema tributario vigente. Se afirmaba explícitamente la facultad de las Diputaciones Forales de establecer el sistema tributario que estimasen procedente. Las únicas limitaciones consistían en la prohibición de adoptar disposiciones que pudieran estar en contradicción con los acuerdos internacionales suscritos por España, o que se refirieran a contribuciones, rentas o impuestos reservados al Estado.

El Reglamento fijaba el mecanismo de ejecución del Concierto y creó un Jurado Mixto de Utilidades. Esta última figura, de carácter provincial y central, establecería las bases impositivas concernientes a los beneficios de la riqueza mobiliaria sobre los que las empresas que operaban tanto dentro como fuera de las provincias concertadas debían tributar directamente al Estado.

Se previó una vigencia de veinticinco años (art. 2), divididos en lapsos de un lustro, en los que los cupos aumentarían progresivamente de modo que, partiendo de 40 millones de pesetas anuales se llegara, en 1951, a los 50, con la siguiente gradación (art. 3):

<i>Períodos</i>	<i>Cupo anual</i>
1927-1931	40 millones pesetas.
1932-1936	40,5 millones pesetas.
1937-1941	41 millones pesetas.
1942-1946	42,5 millones pesetas.
1947-1950	45 millones pesetas.
1951	50 millones pesetas.

⁹⁴ *Gaceta de Madrid*, núm. 161, de 10 de junio de 1925, pp. 1670-1671. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1926, p. 25.

⁹⁵ *Gaceta de Madrid*, núm. 363, de 28 de diciembre de 1926, pp. 1740-1747. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1926, pp. 254-255.

La desproporción de la riqueza contributiva e impositiva de cada uno de los territorios quedaba nítidamente reflejada en el artículo 4º: en el *Reparto de cupos*, de los 40 millones de pesetas totales, Bizkaia contribuía con 28.380.000 pesetas, Gipuzkoa con 10.050.000 y Álava con tan solo 1.570.000.

Además del cupo, algunos artículos se dedicaban a la recaudación relativa a las empresas radicadas en territorio común, aunque tuvieran presencia en las Provincias Vascongadas, fórmula que supuso una vía alternativa de percepción de ingresos por parte del Ministerio.

4.2. Vigencia de los Conciertos económicos durante la II República

El sistema concertista se mantuvo intacto durante toda la etapa republicana sin que se viera cuestionado por la interferencia de la reivindicación de una autonomía política más amplia y de nuevo signo. La República, mediante **Decreto de 29 de abril de 1931**, se apresuró a ratificar los entonces vigentes Conciertos de las Provincias Vascongadas y el Convenio navarro⁹⁶, pero era indudable que su continuidad algo tenía que ver con los resultados del ya inminente proceso constituyente, pues, en esta ocasión, a diferencia de lo acontecido con las anteriores constituciones del Estado, sería difícil soslayar la eventual constitucionalización de los regímenes privativos de los territorios vascos. La implantación de un Estado políticamente descentralizado requería que, a semejanza de las Constituciones federales, la Carta Magna de la Segunda República diseñase el sistema de financiación regional o, cuanto menos, dibujara algunas líneas o principios directrices que posteriormente habrían de ser desarrollados por los respectivos Estatutos. Y habida cuenta de que la extensión a otros territorios autónomos de los sistemas de Concierto y Convenio era sencillamente inimaginable –puesto que con el amplísimo autogobierno financiero del poder central que de ello derivaría sería irreconocible no ya el *Estado integral*, sino incluso un genuino Estado federal–, era obvio que el constituyente debía reconocer expresamente la excepción fiscal vasca, distinguiéndola del régimen hacendístico aplicable al resto de las Regiones.

Un nuevo **Decreto, de 18 de mayo de 1931**⁹⁷, reguló la audiencia previa de las Diputaciones de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia en cuestiones de inter-

⁹⁶ El Decreto declaraba subsistentes los Reales Decretos de 9 de junio de 1925, 24 de diciembre de 1926 y 15 de agosto de 1927, referentes al Concierto Económico con las Diputaciones Vascongadas y la de Navarra. *Gaceta de Madrid*, núm. 121, de 1 de mayo de 1931, pp. 462-463. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1935, pp. 254-255.

⁹⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 254, de 11 de septiembre de 1931, p. 1763. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1935, pp. 22-23.

pretación y aplicación del régimen de Concierto Económico, que se resolvería siempre de mutuo acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y las Diputaciones Forales. La exposición de motivos reconocía la institución por su ya consolidada trayectoria histórica basada en el pacto, y fortalecía el papel de las Corporaciones provinciales restableciendo el Decreto de 6 de marzo de 1919:

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.

Tanto el **Anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos** (31 de mayo de 1931)⁹⁸, como el **Proyecto de Estatuto de la Asamblea de Municipios Vascos** celebrada en Estella (14 de junio de 1931), mantuvieron el principio de que las relaciones financieras entre las provincias y el Estado se regirían por los Concierdos Económicos tradicionales (tít. 9, art. 21)⁹⁹.

⁹⁸ *Estatuto General del Estado Vasco. Anteproyecto de la Sociedad Eusko Ikaskuntza*, San Sebastián: R. Leizaola, 1931, art. 21 del Título IX.

⁹⁹ *Estatuto General del Estado Vasco aprobado en la Magna Asamblea de Municipios Vascos celebrada en Estella (Lizarrá), el día 14 de junio de 1931*, Bilbao: Verdes Achirica, 1931. Título noveno: Régimen de relaciones tributarias. Artículo 21: *Estando vigentes en el País Vasco el Concierto Económico con las Vascongadas y el Convenio de Navarra, sancionados por los Reales decretos de 9 de junio de 1925 y 15 de agosto de 1927, una vez aprobado el presente Estatuto y establecidos los organismos dirigentes del Estado Vasco, éste, previa consulta y aprobación por parte del Pueblo Vasco, representado por los Ayuntamientos, propondrá al Gobierno de la República dentro del término máximo de diez meses, una nueva regulación de las relaciones tributarias sobre la base del mantenimiento de los cupos actuales, con las correcciones inherentes a la delimitación de funciones, servicios y facultades establecidos en el presente Estatuto.*

Avanzado aquel verano, el socialista Indalecio Prieto, gran conocedor de la institución, que percibía la importancia del Concierto Económico en el afianzamiento del régimen republicano en Vasconia, promovió la decisiva **Ley de 9 de septiembre de 1931**¹⁰⁰. No hay duda que, además del efecto político, desde el punto de vista jurídico añadía un plus de consistencia normativa al Concierto, que a partir de ahora se sustentaría no en un Decreto, sino en una Ley Formal, con todo lo que ello significaba desde el punto de vista de la estabilidad y la seguridad jurídica. De haberse consolidado el régimen republicano, aquel acto normativo de las Cortes hubiera tenido una relevancia muy grande.

Tres meses después se aprobó la **Constitución republicana** (9 de diciembre de 1931). Con la finalidad probable de preservar los regímenes fiscales vascos, adoptó la solución de silenciar por completo el tema de la financiación regional. Una decisión poco afortunada porque, aun cuando la conservación del Concierto y el Convenio dependiese en última instancia de la voluntad del Parlamento central, la Ley de 9 de septiembre de 1931 ya había validado con norma de rango de ley el Concierto de 1925 y el Convenio de 1927.

A raíz de la Ley de 9 de septiembre de 1931 y de la promulgación de la Constitución, los protagonistas del proceso estatutario vasco pusieron un énfasis mayor en la institucionalización del Concierto. Lo hizo, en primer lugar, el **Proyecto de las Gestoras de las Diputaciones de Gipuzkoa, Bizkaia, Álava y Navarra** (21 de marzo de 1932), al que dedicó un extenso título VI denominado *Régimen de relaciones tributarias y económicas* (arts. 45-54)¹⁰¹. El artículo 45 establecía que las cuatro provincias continuarían *en posesión de su estado jurídico-económico*, y su contribución a las cargas generales del Estado se realizaría *mediante el pago de los cupos fijados en los R.D. de 9 de junio de 1925 y 15 de agosto de 1927, sancionados con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931, y con el producto de las contribuciones, impuestos, arbitrios, derechos y propiedades que constituyan la Hacienda de la República, excepto los que por este Estatuto se transfieren al País Vasco-Navarro*. Cuando terminase el plazo de vigencia de los cupos fijado por el Real Decreto de 1925, la representación de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, de acuerdo con la del Estado, revisaría y concretaría su cuantía. El País Vasco-Navarro adquiriría *nuevos servicios*, sobre las bases siguientes (art. 46):

1ª Establecimiento de una Hacienda propia, deslindada de la del Estado.

2ª Elasticidad del sistema tributario para seguir el mejoramiento de los servicios traspasados al país y las necesidades del progreso civil.

¹⁰⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 254, de 11 de septiembre de 1931.

¹⁰¹ Edit. ORUETA, José de, *Fueros y autonomía. Proceso del Estatuto Vasco (1905-1933)*, San Sebastián: Imprenta Nueva Editorial, 1934, pp. 409-432, tít. VI (pp. 426-428).

3ª El sistema aplicado a las relaciones tributarias por tales servicios será fijado dentro de las soluciones siguientes: a) atribución al País Vasco-Navarro de impuestos que actualmente percibe el Estado en este País; b) modificaciones de la reglamentación del Concierto y del Convenio vigentes, y c) deducciones de los cupos establecidos.

Al establecerse la Contribución General sobre la Renta por **Ley de 20 de diciembre de 1932**¹⁰², el Gobierno republicano fracasó en sus intentos de recaudar dicha contribución progresiva en el País Vasco, a pesar de que el artículo 1º disponía que se exigiera en todas las provincias de la Nación. Las Diputaciones Vascongadas y la Navarra se opusieron a la vigencia de la Contribución en sus provincias, y para decidir el litigio se dictó la **Orden Ministerial del 2 de diciembre de 1933**¹⁰³, que fundamentó su resolución favorable a la universalidad territorial de dicha contribución en la

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 de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra 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.

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.

Desvinculada Navarra del proceso estatutario vasco, el nuevo **Proyecto de Estatuto del País Vasco** aprobado en Vitoria por las Comisiones Gestoras de las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, y por la Asamblea de los Ayuntamientos de las tres Provincias (6 de agosto de 1933)¹⁰⁴ –plebiscitado con resultado positivo el 5 de noviembre de aquel año–, incluyó el Título VI, denominado *Régimen de relaciones tributarias y económicas* (arts. 40-49). Ya es conocido el tortuoso itinerario que siguió este proyecto estatutario durante el Bienio negro republicano.

El texto sufrió una profunda modificación ya en plena guerra civil, en la **Ley sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco** aprobada *in extremis* por las Cortes republicanas el 6 de octubre de 1936 (Título IV, Hacienda y relaciones

¹⁰² *Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República*, 21 dediciembre de 1932.

¹⁰³ *Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República*, 8 de diciembre de 1933. Edit. ESTECHA, José María, *Régimen Político*, 1935, pp. 83-86.

¹⁰⁴ Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones de las Cortes de la República Española*, núm. 19, Apéndice 14, pp. 8-9. Edit. ORUETA, José de, *Fueros y autonomía*, pp. 433-455.

tributarias, arts. 12-13)¹⁰⁵. El único Estatuto de Autonomía realmente aprobado durante este breve y agitado período, mantuvo y actualizó la institución concertista ateniéndose a la *forma y condiciones sancionadas con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931* (art. 13). El Estatuto republicano reconocía claramente la potestad foral vasca, entendida como posibilidad de regular su sistema tributario de modo peculiar, pero mediante previo Concerto con el Estado. El artículo 12 declaraba que *El País Vasco podrá adoptar el sistema tributario que juzgue justo y conveniente*.

VI. GUERRA CIVIL Y FRANQUISMO

1. El General Franco suprime los Conciertos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia y mantiene el de Álava

A los dos días de ocupar Bilbao, el general Francisco Franco infligió un castigo de guerra suprimiendo, mediante **Decreto-Ley de 23 de junio de 1937**, los Conciertos para Bizkaia y Gipuzkoa, y manteniendo vigentes los correspondientes a Álava y Navarra. El Preámbulo de esta norma expresa claramente los motivos punitivos que inspiraron al Caudillo¹⁰⁶.

¹⁰⁵ *Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República*, núm. 281, de 7 de octubre de 1936, pp. 211-214. Edit. en castellano y euskera en *Diario Oficial del País Vasco-Euzkadi'ko Agintaritzaren Egunerokoa*, 9, 10, 11, 12 y 13 de octubre de 1936.

¹⁰⁶ *Boletín Oficial del Estado*, Burgos, núm. 247, de 24 de junio de 1937, p. 231. En su preámbulo, se indicaba: *El sistema concertado que en materia económica rige en las Provincias Vascongadas, entraña un notorio privilegio con relación al resto del territorio nacional sujeto al régimen común, no sólo por la amplísima autonomía de que gozan en este respecto las Diputaciones de dichas provincias, sino por el menor sacrificio con que el contribuyente atiende en ellas al levantamiento de las cargas públicas, tanto más sensible cuanto que de antiguo han sido manifiestas y frecuentes las evasiones de carácter fiscal realizadas al amparo de ese sistema, en perjuicio siempre del Estado.*

Olvidando muchísimos de los favorecidos por el Concerto esta prodigalidad que les dispensó el Poder público, se alzaron en armas en Guipúzcoa y Vizcaya contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la traición a aquella generosidad excepcional, sin que los constantes requerimientos realizados en nombre de España para hacerles desistir de su actitud, lograsen el efecto pretendido. No es, pues, admisible que subsista ese privilegio sin agravio para las restantes regiones que, con entusiasmo y sacrificio sin límites, cooperaron desde un principio al triunfo del Ejército, y sin mengua también de aquellas normas de elemental y obligada justicia en que ha de inspirarse el nuevo Estado.

Mientras la singularidad de régimen fiscal y administrativo sirvió en algunas provincias, como en la lealísima Navarra, para exaltar cada día más su sentimiento nacional y el fervor de su adhesión al común destino de la Patria, en otras, por el contrario, ha servido para realizar la más torpe política anti-española, circunstancia ésta que, al resultar ahora hasta la saciedad comprobada, no ya aconseja, sino que imperativamente obliga a poner término, en ellas, a un sistema que utilizaron como instrumento para causar daños tan graves.

Las mismas consideraciones imponen que el sistema vigente en la actualidad en la provincia de Álava, continúe subsistiendo, porque ella no participó en acto alguno de rebeldía y realizó por el con-

En la privación del Concierto a las dos provincias cantábricas y su mantenimiento en las dos interiores se tiende a destacar la vertiente de acto de discriminación arbitraria y de prepotencia militarista, de carácter similar al que llevó a cabo el general Baldomero Espartero en 1841. De hecho, tenía un alcance muy grande, puesto que debilitaba al país en su conjunto: las industrializadas provincias de Gipuzkoa y Bizkaia representaban en 1937, en términos de población y de peso económico, bastante más que el bloque territorial de Álava y Navarra, meramente agrícolas y de población menor. La herida causada pudo apreciarse desde principios de los años cuarenta, como lo pone de manifiesto la *Memoria* del Presidente de la Diputación de Gipuzkoa, Fernando Aramburu Olarán, dirigida al Ministro Secretario General del Movimiento, José Luis Arrese, el 1 de abril de 1942, sobre la situación económica de la Diputación guipuzcoana a raíz de la supresión del Concierto Económico¹⁰⁷.

Tantos años sin Concierto Económico se plasmaron en el preocupante déficit de infraestructuras que padecieron Bizkaia y Gipuzkoa al terminar la dictadura y en la falta de medios públicos para combatir la asoladora crisis económica de los años setenta. Por otra parte, la asimetría en el régimen fiscal en las dos partes de Vasconia durante cuarenta años añadió un elemento más de desvertebración del país. En todo caso, hay que considerar como algo providencial el mantenimiento del Concierto alavés y del Convenio navarro durante la dictadura, pues posibilitó el renacer de la institución en Bizkaia y Gipuzkoa en la Transición.

2. Revisiones del Concierto alavés (29 de febrero de 1952 y 26 de noviembre de 1976)

El artículo 4º del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 indicaba que el Concierto Económico aprobado por Decreto de 9 de junio de 1925 y reglamentado por el de 24 de diciembre de 1926, subsistiría *en toda su integridad para la provincia de Álava, continuando, por tanto, la Diputación de la misma investida de las facultades que aquél le reconoce*.

trario aportaciones valiosísimas a la Causa Nacional que no pueden ni deben ser olvidadas en estos momentos.

Finalmente, interesa hacer constar que, al promulgar esta disposición, se tiene muy presente que tanto en Guipúzcoa como en Vizcaya, existen españoles de acendrado patriotismo que antes y ahora sintieron vivamente la causa de España. Reconocido y proclamado así, nadie en definitiva podrá afirmar, con fundamento, que el equiparar unas provincias a la inmensa mayoría de las que integran la Nación sometiénolas a idéntico régimen tributario, no obstante ser notorias las diferencias en su manera de proceder, sea acto de mera represalia y no medida de estricta justicia.

¹⁰⁷ *Actas de las Sesiones celebradas por la Excm. Diputación Foral de Guipúzcoa*, San Sebastián: Imprenta de la Diputación de Guipúzcoa, 1942, pp. 23-62.

Por Decreto de 9 de mayo de 1942 se dictó una modificación del Concierto alavés por la que se incorporaron una serie de impuestos, como la Contribución de usos y consumos, y la Contribución sobre beneficios extraordinarios, además de otros dos tributos introducidos en la República y que en su momento no se habían podido incluir entre los concertados por la negativa de los sucesivos gobiernos republicanos, el Impuesto sobre consumos de lujo y la Contribución sobre la Renta. El cupo se aumentó en 700.000 pesetas, y se incluyó una cláusula sobre el control de la Hacienda Central sobre la Foral consistente en la remisión de documentación y capacidad de inspección de aquella sobre ésta.

En Álava, los dos nuevos Conciertos de 1952 y 1976 se atuvieron a la pauta marcada en la época de Calvo Sotelo en cuanto a los 25 años de vigencia, con revisión automática del cupo cada cinco años. Pero la debilidad política de aquella provincia en la negociación, desprovista ahora de la compañía de Gipuzkoa y Bizkaia, se puso pronto de relieve y repercutió a la hora de efectuar la renovación.

Un **Decreto de 28 de septiembre de 1951**¹⁰⁸ dispuso la constitución en el Ministerio de Hacienda de una Comisión Mixta encargada de estudiar las bases de la nueva revisión del Concierto alavés. En su preámbulo se recordaba que el plazo de vigencia del Concierto terminaba el 31 de diciembre de 1951 y que en una Orden de 3 de mayo de 1951 se había constituido una Comisión Mixta *encargada de estudiar el problema*. Terminados los trabajos de los comisionados, *se estaba en el caso de sentar las bases de un nuevo Concierto que, acomodándose en lo esencial al Decreto-ley de nueve de junio de mil novecientos veinticinco, recoja las modificaciones que aconseja la experiencia y haga compatibles el principio de territorialidad con el de proporcionalidad fiscal entre los contribuyentes de Álava y los de las demás provincias de régimen común, y la libertad de exacción, en los casos en que se establezca, con las facultades inspectoras del Estado, para corregir cualquier posible abuso o desviación*. Para ello se constituiría una nueva Comisión Mixta que estaba integrada por los Directores Generales del Ministerio de Hacienda –que tenían a su cargo conceptos contributivos afectados por el Concierto–, y por miembros de la Diputación alavesa, con el fin de que formularan la oportuna propuesta que sería sometida al examen y discusión del Gobierno.

El sexto Concierto Económico fue aprobado por **Decreto de 29 de febrero de 1952**. En él se utilizaron con asiduidad la vía de los *conceptos en gestión administrativa* que se exigirían en Álava con arreglo a la normativa de territorio común, pero bajo la gestión de la Diputación Foral. Se previó una duración de

¹⁰⁸ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 285, de 12 de octubre de 1951, p. 4.608.

25 años, facilitándose el tránsito del sistema anterior al nuevo mediante el establecimiento del período de 10 años para alcanzar la cifra señalada como importe líquido del Concierto. Se concretó también un mecanismo de revisión automática que operaría cada cinco años. El art. 22 dispuso que, en caso de no llegarse a un acuerdo, arbitrara la cuestión el Ministro de Hacienda, previo informe de la Diputación y dictamen del Consejo de Estado. El tono del nuevo texto es el de la preeminencia del Estado.

En 1963, se hizo público un **Anteproyecto de Ley de Reforma del Sistema Tributario del Estado**, cuyo artículo 397 ponía en cuestión los regímenes privativos de Navarra y de Álava. Las Diputaciones de los dos territorios protestaron. Finalmente, en la redacción del **Proyecto de reforma fiscal** que fue a las Cortes y se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* del 10 de enero de 1964, se introdujo una novedad relevante. Tras las gestiones de las Diputaciones de Álava y Navarra, el apartado primero del artículo 397 del Anteproyecto había quedado así:

A los efectos de la aplicación de esta Ley en Álava y Navarra, se adoptarán las disposiciones que determinen, con arreglo a sus respectivos regímenes forales, las aportaciones que cada una de aquellas provincias debe prestar al sostenimiento de las cargas generales del Estado. Al mismo tiempo, y de acuerdo, asimismo, con las respectivas Diputaciones, se adoptarán las medidas conducentes a asegurar la realización de los criterios distributivos, sociales y económicos en que se inspire la política nacional.

En junio, las Cortes españolas aprobaron la **Ley de Reforma del Sistema Tributario** con el texto inicial. Se autorizaba al Gobierno a actualizar los cupos contributivos de Álava y Navarra *con arreglo a sus respectivos regímenes forales*, y a asegurarse de que en ambas se realizaban *los criterios distributivos, sociales y económicos en que se inspiraba la política nacional*. Pero, en el texto publicado en el *Boletín Oficial del Estado*¹⁰⁹, se sustituyó la expresión *regímenes forales* por *regímenes fiscales*, lo que pareció a la Diputación navarra una reducción de la naturaleza y alcance del fuero¹¹⁰. La reacción alavesa no fue perceptible, si es que existió.

¹⁰⁹ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 142, de 13 de junio de 1964.

¹¹⁰ La Diputación de Navarra protestó y se comprobó que lo acordado en el Consejo de Ministros había sido la primera expresión; de manera que la rectificación se había introducido –equivocada o fraudulentamente– en el tránsito del proyecto hasta el *Boletín Oficial*. Pero no se obtuvo rectificación, y sí tan sólo la promesa de que el asunto quedaría claro en las Cortes. Pero en diciembre, al desarrollarlo por Decreto, en el Ministerio se cambiaron también estas palabras y se habló ya de hacer realidad *los criterios de uniformidad tributaria en que se inspiraba la política nacional*. En enero de 1965 la Diputación de Navarra denunció el *error jurídico sustancial* de esas palabras y obtuvo del Gobierno una inmediata *corrección de erratas* en el Decreto.

El séptimo Concierto, exclusivamente alavés, se aprobó por **Real Decreto 2948/1976, de 26 de noviembre**¹¹¹, con una vigencia de veinticinco años y una revisión especial cada cinco, si bien se introdujo una revisión anual del cupo en función de la evolución del presupuesto de ingresos del Estado, práctica que ya se venía haciendo desde 1967. Por otra parte, el texto estableció un amplio régimen de facultades sobre el sistema tributario, y separó la parte tributaria (los tributos concertados) y la parte financiera (los cupos), que luego se plasmará en el Concierto de 1981. La existencia de este Concierto fue decisiva cuando llegó el momento de reclamar la autonomía y el régimen fiscal privativo de Gipuzkoa y en Bizkaia, pues a la llegada del régimen democrático la institución continuaba viva y se había adaptado al nuevo contexto de desarrollo económico general que se produjo en España a partir de los años sesenta, y que tuvo su reflejo en la Ley de Reforma Tributaria de 1964. Hay que tener en cuenta que, según el Estatuto de Autonomía para el País Vasco aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, la negociación del nuevo Concierto debía inspirarse en el contenido material del vigente para la provincia de Álava (disposición transitoria octava).

3. Intentos fallidos de recuperación de los Concierdos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia en la etapa final de la Dictadura.

Era evidente para todos, incluso para las autoridades franquistas de Gipuzkoa y Bizkaia, el deterioro de las infraestructuras básicas del país. En 1966 el Ayuntamiento de Tolosa impulsó una campaña para solicitar la derogación del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, a la que se adhirieron numerosas instituciones, encabezadas por la Diputación de Gipuzkoa, que el 8 de junio de 1966, en sesión extraordinaria¹¹², informó sobre las gestiones realizadas ante el Ministro de la Gobernación del Gobierno Central en orden a la citada derogación. El presidente de la Diputación provincial, Antonio Epelde Huetto, sometió a la aprobación del Pleno la siguiente moción, de acusado sesgo retórico:

Señores Diputados: Algunos de vosotros fuisteis testigos y el resto ha conocido por el informe que ha concluido, de la fraternal y cariñosa acogida de que la Diputación de Guipúzcoa fue objeto, el pasado lunes, por el Excmo. señor ministro de la Gobernación. Oímos de sus labios y sentimos salidas de su corazón aquellas palabras de «Estoy totalmente identificado con vosotros y convencido de que Guipúzcoa, que no debió ser agraviada, merece la total reivindicación».

¹¹¹ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre de 1976, pp. 25.716-25.722.

¹¹² *Actas de las Sesiones celebradas por la Excmo. Diputación Foral de Guipúzcoa*, San Sebastián: Imprenta de la Diputación de Guipúzcoa, 1966, pp. 91-95.

Postura tan clara y gallarda merece, a mi juicio, dando amor por amor y gratitud por reconocimiento, que hoy, aquí, en esta sesión plenaria de carácter extraordinario, tomemos por aclamación el acuerdo de hacer llegar al Excmo. señor ministro de la Gobernación el agradecimiento, satisfacción y afecto profundos de la Diputación y de la provincia de Guipúzcoa.

La moción fue aprobada por aclamación y se completó, en la misma sesión, con un informe del propio presidente sobre las gestiones realizadas con el Gobierno central en relación a la derogación del citado Decreto-ley y la consiguiente moción sometida a la aprobación del Pleno¹¹³. Sin embargo, nada se consiguió hasta el **Decreto de 6 de junio de 1968**, que se limitaba a modificar el preámbulo del Decreto-ley de 1937, pero no el contenido material del articulado derogatorio del Concierto¹¹⁴. Aquel pequeño paso no estuvo exento de alguna crítica en el seno de las propias Diputaciones, que consideraba necesaria la derogación total del texto legal de 1937¹¹⁵.

Los dos **Proyectos de Ley de Régimen Local** (1972 y 1974) tuvieron sendas enmiendas solicitando la reinstauración del Concierto Económico en Gipuzkoa y Bizkaia, presentadas por el sector de la clase política menos implicado con el régimen, los procuradores de representación familiar. Ninguna de las enmiendas prosperó.

En los últimos meses de la dictadura, las Diputaciones de Gipuzkoa y Bizkaia intensificaron sus esfuerzos para solicitar la derogación del Decreto-Ley

¹¹³ *Ibid.*, s.p.

¹¹⁴ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 137, de 7 de junio de 1968, p. 8255. *El Decreto-ley de veintitrés de junio de mil novecientos treinta y siete, por el que se acomodó al régimen común la gestión y recaudación de todas las contribuciones, rentas e impuestos del Estado en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, aun manteniendo en su aspecto sustantivo toda su vigencia las razones de unidad política tributaria que lo inspiraron, contiene en su preámbulo expresiones que no se corresponden con el noble esfuerzo y laboriosidad que han caracterizado siempre a dichas provincias dentro de la unidad nacional.*

Aun no constituyendo las exposiciones de motivos normas jurídicas propiamente dichas, parece oportuno que el Poder público, haciéndose eco de los deseos reiteradamente manifestados por las Corporaciones de Guipúzcoa y Vizcaya y posteriormente por Procuradores en Cortes de dichas y otras provincias, adopte las medidas necesarias, superando posibles consideraciones de mera técnica legislativa, en atención a la finalidad que se persigue, que no es sino la de suprimir del preámbulo las expresiones aludidas. [...]

Artículo primero.- Sin perjuicio de la subsistencia del articulado del Decreto-ley de veintitrés de junio de mil novecientos treinta y siete, se declaran suprimidos los párrafos segundo al quinto, ambos inclusive, del preámbulo de dicha disposición legal, los cuales –en consecuencia– no se reproducirán como parte integrante del texto de la misma en las publicaciones oficiales que en lo sucesivo se verifiquen.

¹¹⁵ *Vid.*, por ejemplo, la discusión mantenida en la Sesión de la Diputación de Guipúzcoa del 25 de junio de 1968. *Actas de las Sesiones celebradas por la Excm. Diputación Foral de Guipúzcoa*, San Sebastián: Imprenta de la Diputación de Guipúzcoa, 1968, pp. 147-152.

de 23 de junio de 1937 y establecer el régimen especial aplicable a sus respectivas provincias¹¹⁶. Este último aspecto se concretó finalmente el 7 de noviembre de 1975, por **Decreto 3142/1975**, si bien se limitaba a un compromiso de crear una Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Bizkaia y Gipuzkoa¹¹⁷.

4. Los primeros pasos dados en la Transición

Muerto el dictador, se publicó una Orden de 3 de diciembre de 1975 disponiendo las personas que habrían de constituir la citada Comisión para el estudio del régimen administrativo especial para Bizkaia y Gipuzkoa¹¹⁸.

En 1976, en el momento de inicio de la Reforma política, la cuestión de la recuperación de los Conciertos para estas dos provincias ocupaba un lugar central en las preocupaciones de los renacidos partidos de implantación exclusivamente vasca. La Comisión especial para la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Bizkaia y de Gipuzkoa consiguió que se derogara el Decreto abolicionista franquista de los Conciertos económicos. Ahora bien, el **Real Decreto-Ley 20/1976 de 30 octubre 1976**¹¹⁹ no contrajo compromiso alguno respecto de la recuperación del régimen fiscal, pero dejó abierta la posibilidad de mantener los de Álava y Navarra y de restablecer para Gipuzkoa y Bizkaia el sistema de Convenios.

La reivindicación de un derecho histórico injustamente abolido estaba acompañada de la preocupación que mostraron todos los partidos políticos por el deterioro de las infraestructuras y del equipamiento social. El Pacto autonómico acordado por el PNV y el PSOE en el Hotel Maisonnave de Pamplona, en el momento de la convocatoria de las primeras elecciones, contemplaba el establecimiento de un régimen provisional de autonomía y después de un Estatuto para Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Navarra. Al pacto se sumaron otros partidos menores. En el acuerdo entre ambas formaciones políticas se explicitaba la necesidad de establecer la homogeneización fiscal interior vasca que pusiera fin a la disparidad de las haciendas de cada territorio.

¹¹⁶ *Vid.* el Dictamen aprobado por el Pleno de la Comisión de Gobierno de la Diputación Provincial de Guipúzcoa el 29 de julio de 1975, sobre la derogación del Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 y el establecimiento del régimen especial aplicable a las Provincias de Gipuzkoa y Bizkaia. Recogido en DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA, *Trabajos preliminares del estudio sobre el Régimen Administrativo Especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya. Tomo II. Anexos de la Memoria*, San Sebastián: Diputación Provincial de Guipúzcoa, febrero 1976, Anexo VII, pp. 246-247.

¹¹⁷ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 290, de 3 de diciembre de 1975, p. 25.176.

¹¹⁸ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 296, de 10 de diciembre de 1975, pp. 25.662-25.663.

¹¹⁹ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 267, de 6 de noviembre de 1976, p. 21.910.

Celebradas las primeras elecciones constituyentes en el mes de junio de 1977, cuando todavía no había dado comienzo la elaboración de la Constitución, los diputados y senadores vascos reunidos en Asamblea de Parlamentarios redactaron un proyecto de Autonomía provisional que extendía el Concierto de Álava a Gipuzkoa y Bizkaia. El Gobierno central desechó la propuesta de la Asamblea, y simplemente se limitó a estudiar la posibilidad constituyendo una Comisión especial.

El pesimismo creció en el País Vasco al conocerse el proyecto de la nueva Constitución del Estado. Los diputados y senadores vascos presentaron enmiendas respecto al restablecimiento de los Concierdos Económicos. El artículo 133-1º del texto constitucional prescribía que *la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado mediante ley*, con lo que parecía alzarse un muro legal infranqueable para la recuperación de la Hacienda propia vasca. Aquel año de 1978 se vivió un duro debate político, trasladado a la sociedad, en torno a la posibilidad de restaurar los Concierdos según el marco de la nueva Constitución. En ese clima de incertidumbre, el 8 de mayo de 1978, el Consejo General del País Vasco adoptó un acuerdo por el que se manifestaba el propósito de restablecer los Concierdos Económicos de Gipuzkoa y Bizkaia, *en los que se señalará su contribución a las cargas generales del Estado y a los fondos de solidaridad entre los diferentes pueblos del mismo, adoptando el compromiso de que la presión fiscal por los diversos conceptos tributarios no sea inferior a la establecida en el resto del Estado*¹²⁰.

VII. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (1978)

1. Los derechos históricos como título para la disposición de una Hacienda propia en el País Vasco

La Constitución española promulgada en 1978 no contiene un reconocimiento expreso y directo de los Concierdos o una habilitación manifiesta para darles cobertura. Se llegó a ese resultado por otra vía, la del reconocimiento de los derechos históricos, recogidos en la polémica e incierta Disposición Adicional Primera del texto constitucional español:

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

¹²⁰ *Boletín Oficial del Consejo General del País Vasco*, núm. 4, de 1 de julio de 1978, pp. 27-28.

Las peculiaridades del régimen de financiación foral obedecían al deseo político, plasmado en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, de mantener, en algunos casos, y restablecer, en otros, la situación diferencial que habían gozado las provincias vascas y Navarra en el pasado. Así, el Concierto y el Convenio encontraron su fundamento jurídico en la citada Disposición que declaraba que, dentro del marco constitucional, la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, territorios que todos entendían ser Álava, Gipuzkoa, Bizkaia y Navarra.

Era necesario encontrar una salida al bloqueo constitucional a la recuperación de los Conciertos Económicos. El Partido Nacionalista Vasco buscó el entendimiento con los grandes partidos estatales –el Partido Socialista e incluso la Unión de Centro Democrático del presidente Adolfo Suárez– con la finalidad de aprovechar los márgenes de maniobra que ofrecía la nueva realidad constitucional. Era necesario elaborar un Estatuto de Autonomía para Vasconia (en aquel momento se pensaba que Navarra se integraría en una autonomía conjunta con las otras tres provincias) y encontrar en la Constitución un título habilitador del Concierto Económico. La tan necesaria habilitación se halló en un precepto atípico que fue objeto de la controversia más enconada durante el debate constitucional.

En el íter constituyente, el Partido Nacionalista Vasco presentó una enmienda acerca del pacto tradicional de los territorios vascos con la Corona española, que al final se concretó en la mencionada Disposición Adicional Primera. Ahora bien, en el momento de la aprobación de la Constitución, en otoño de 1978, se desconocía si tales derechos históricos permitirían la recuperación o implantación en Vasconia de instituciones propias. Algo parecía evidente, sin embargo: si algún derecho histórico cabía reivindicar era el Concierto Económico de Gipuzkoa y Bizkaia, suprimido violentamente por el general Franco. La devolución constituiría un acto de pura amnistía.

Conviene detenerse en la cuestión de la Disposición Adicional Primera, con objeto de valorar la opción tomada en aquel momento. En otoño de 1978 no existía todavía una reflexión teórica sobre los derechos históricos, porque no había irrumpido la doctrina constitucional o la jurisprudencia para dilucidar con su exégesis qué alcance y valor podía tener este precepto en la positivización estatutaria de tales derechos históricos. Los redactores del Estatuto vasco de autonomía tenían por tanto las ventajas e inconvenientes de trabajar un campo que nadie había roturado.

La incertidumbre recaía sobre los dos elementos interrelacionados entre sí que figuran en la Disposición Adicional Primera, es decir, acerca del marco constitucional y acerca de los derechos históricos. Raras veces se destaca el

estrecho paralelismo que existe entre la Ley de 25 de Octubre de 1839 –que mencionábamos más arriba–, y su réplica tardía que es la mencionada Disposición Adicional Primera de la Constitución actual, la de 1978. Aquélla declaró el mantenimiento de los Fueros vascos *sin perjuicio de la unidad constitucional*, y ésta los ampara y respeta actualizados en el *marco de la Constitución*. Pero en ninguno de los dos textos hay una definición del contenido máximo o mínimo que toca a la *unidad constitucional* o se da una explicación auténtica sobre el alcance del *marco de la Constitución*, con lo que, en el momento de ejecutar entonces la reforma de los Fueros o de positivizar en 1978 los derechos históricos, en último término se deja la decisión en manos de las mayorías parlamentarias de las Cortes españolas.

La referencia a la unidad constitucional y al marco constitucional han sido objeto de una doble percepción en las instancias académicas y jurisprudenciales. Ha habido tratadistas y jueces favorables a una exégesis abierta, generosa. A la hora de llevar a cabo la positivización de los derechos históricos bastaría con tener en cuenta la definición del Estado, los valores que los sustentan, los principios de organización territorial, y los derechos fundamentales. Pero otros interpretan de manera más restrictiva y cerrada lo que representa la unidad constitucional o el marco constitucional, puesto que abogan por tener en cuenta en el momento de la actualización de tales derechos históricos no sólo aquellos principios más abstractos y que obligan menos, sino la totalidad de la Carta Magna e incluso del bloque constitucional.

2. La naturaleza política y jurídica de los derechos históricos vascos.

Pero, además del marco constitucional que acabamos de examinar, está el segundo elemento del binomio, los derechos históricos. Sobre la forma correcta de entenderlos se había formado en Vasconia a lo largo de los dos últimos siglos una especie de doctrina política acerca de su contenido. La doctrina fue elaborada por el fuerismo liberal vasco, aunque en el momento de formular de manera posibilista reivindicaciones autonómicas, tal doctrina se ha convertido en la fuente de inspiración común de otras fuerzas, incluido el nacionalismo vasco. Ciertamente, los planteamientos doctrinales de este último movimiento hacen derivar el derecho a decidir el propio estatus político de la condición nacional del pueblo vasco, pero en la praxis autonómica que tiene en cuenta la relación de fuerzas y la coyuntura política, se recurre al ideario del fuerismo liberal, que hace posibles consensos más amplios en la sociedad vasca y resulta más viable en el contexto español. Para la concepción política que comentamos, la quintaesencia de la foralidad reside en el reconocimiento de los territorios vascos como sujetos políticos dotados de una capacidad constituyente limitada,

porque aceptan la unidad política del Estado. El orden decidido por las fuerzas políticas del País Vasco debe negociarse con el Estado para armonizarlo con los principios y la arquitectura constitucional que expresan la unidad política, y el acuerdo obtenido adquiere la condición de un pacto bilateral indisponible para una sola de las partes. Dado que lo probable es que las concreciones de la autonomía demandada o conseguida se aparten ostensiblemente del orden político deseado por una parte importante de la sociedad vasca, los principales textos autonómicos del siglo XX han incluido la llamada cláusula de reserva de los derechos históricos. Presupone esta cláusula la aceptación del orden político que dimana del pacto realizado, pero no se renuncia a otro orden autonómico más amplio, decidido libremente en el país¹²¹.

A los efectos de esta exposición interesa una nota acerca del debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica de los derechos históricos, suscitado en los últimos 25 años y que ha cristalizado en un abanico de, al menos, tres tesis. Tomás Ramón Fernández Rodríguez¹²² aclimató al constitucionalismo español el concepto germánico de la garantía institucional. Los derechos históricos no consistirían en un conjunto de potestades ejercidas en el pasado, sino de un fondo competencial adscrito a una institución que evoluciona con la sociedad. Sobre esa institución cambiante recae la garantía de la Constitución. Miguel Herrero de Miñón¹²³, por su parte, ve en los derechos históricos una expresión del reconocimiento de cuerpos políticos diferenciados que se han mantenido en el tiempo. Tales cuerpos disponen de complejos institucionales de normas, valores y representaciones, y coordinan su propio orden político con el conjunto del Estado por vía de pacto. Son varios autores los que se han situado en este círculo conceptual, con sus propios matices (Bartolomé Clavero¹²⁴, Juan Porres

¹²¹ MONREAL ZIA, Gregorio, Entidad y problemas de la cuestión de los derechos históricos vascos. En *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián: Universidad del País Vasco, 1986, pp. 48-83. Actualización de los Derechos Históricos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73-2 (2005), pp. 277-285.

¹²² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los Derechos históricos de los territorios forales, Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid: Civitas, 1985.

¹²³ HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa-Calpe, 1991. Qué son y para qué sirven los Derechos Históricos, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 44-2 (1999), pp. 309-322. Con Ernest LLUCH, Prólogo. *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBVA, 1998.

¹²⁴ CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985. Fueros en tiempo de Constitución: suerte de un federalismo. En *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Bilbao: Universidad del País Vasco-Diputación Foral de Guipúzcoa, pp. 238-253. Derecho histórico (vasco) y Derecho constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: BBV, pp. 261-286.

Azkona¹²⁵, Javier Caño¹²⁶, Santiago Larrazábal¹²⁷). Hay que notar que la visión precedente guarda importantes similitudes con la del liberalismo fuerista vasco. Pero al lado de estas percepciones abiertas de la foralidad, hay otras que ven en los derechos históricos una concesión más bien simbólica dispensada por los constituyentes como respuesta a las pretensiones del nacionalismo vasco (Francisco Javier Corcuera¹²⁸ y Miguel Ángel García Herrera¹²⁹). En otro ámbito se sitúa la jurisprudencia constitucional, que guardó silencio hasta las importantes sentencias de 1984, 1986, 1988 y 1993. A la hora de pronunciarse en los conflictos suscitados por la actualización de los derechos históricos, el Tribunal Constitucional ha seguido una línea zigzagueante, adscribiéndose o a la postura de la garantía constitucional (es decir, a la idea de un fondo competencial adscrito a una institución que evoluciona con la sociedad) o a tener en cuenta las reglas competenciales generales.

3. El Concierto Económico, el derecho histórico por excelencia

La teorización doctrinal y los pronunciamientos jurisprudenciales se han visto desarmados ante un derecho histórico singular como es el Concierto Económico, el más importante y significativo de todos ellos. Porque no había mucho que interpretar o dilucidar respecto de una institución todavía viva en una parte del país, con elementos conceptuales y estructurales bien marcados, conocida y aceptada por la mayor parte de la sociedad vasca. Los redactores del Estatuto de Gernika no disponían ciertamente del aparato interpretativo doctrinal y jurisprudencial que se elaboró en las dos décadas siguientes, pero quizás tampoco lo necesitaban. Fueron directamente al grano, a hacer uso de la habilitación que figuraba en la Disposición Adicional, tomando como referencia la institución tal

¹²⁵ PORRES AZKONA, Juan, *Política y Derecho. Los derechos históricos vascos*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992.

¹²⁶ CAÑO, Javier, Los Derechos Históricos en el siglo XX. En *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2001, pp. 119-130. Teoría preposicional y funcionalidad de los Derechos históricos. En Raúl Morondo Leoncio y Pedro de Vega (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid: Universidad Complutense, vol. 4, 2001, pp. 2513-2528.

¹²⁷ LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, Santiago, *Contribución a una teoría de los Derechos históricos vascos*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.

¹²⁸ CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier, La constitucionalización de los Derechos históricos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, IV, 11 (1984), pp. 9-38. Notas sobre el debate de los Derechos históricos de los territorios forales, *Revista de Estudios Políticos*, 16-47 (1985), pp. 55-90. Consecuencias y límites de la constitucionalización de los Derechos históricos en los territorios forales, *Revista Española de Derecho Constitucional*, XXIII, 69 (2003), pp. 237-270.

¹²⁹ CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier y GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *La constitucionalización de los Derechos históricos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

como estaba configurada en Álava y Navarra, y la necesidad perentoria de recuperar los de Gipuzkoa y Bizkaia suprimidos por el régimen político franquista que estaba desapareciendo.

VIII. EL ESTATUTO DE GERNIKA

El País Vasco, considerado *Comunidad histórica* por la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución de 1978, accedió a la autonomía plena de forma automática a través del artículo 151 de la Carta Magna.

La Asamblea de Parlamentarios Vascos reunida en mayo de 1977 aprobó la elaboración de un proyecto de Estatuto de Autonomía que se presentaría al Gobierno y al Parlamento, y que habría de ser aprobado en referéndum. Aquel año se constituyeron provisionalmente las Juntas Generales de cada territorio histórico y se formó un Consejo General Vasco como órgano superior de gobierno preautonómico, integrado por tres representantes de cada territorio histórico elegidos por sus Juntas Generales. La Asamblea de Parlamentarios Vascos creó una ponencia redactora de un anteproyecto de Estatuto de Autonomía, que lo remitió al Gobierno central el 29 de diciembre de 1977. Uno de los aspectos cruciales que tuvo que resolver la Asamblea de Parlamentarios Vascos fue hallar la fórmula adecuada al capítulo de la Hacienda vasca en el nuevo Estatuto de Autonomía. Al Partido Nacionalista Vasco le costó esfuerzo recabar el consenso en torno al Concierto de los partidos estatales representados en la Asamblea, singularmente del Partido Socialista. En la negociación del Estatuto con el Gobierno central, el capítulo de Hacienda fue objeto de retoques sensibles. En la ardua y tensa fase de transacción se introdujeron medidas y cautelas para coordinar las Haciendas forales y la Hacienda central.

El **Estatuto de Gernika**, aprobado en referéndum el 25 de octubre de 1979 con una participación del 58,8% del censo y un 90,3% de votos afirmativos, dedicó al régimen hacendístico de la Comunidad Autónoma el Título III (artículos 40 al 45). El texto estatutario había dado el paso fundamental de incorporar al ordenamiento jurídico un Concierto Económico para las tres provincias de la Comunidad Autónoma Vasca. El primer artículo establece que *Para el adecuado ejercicio y financiación de sus competencias, el País Vasco dispondrá de su propia Hacienda Autónoma*. La regulación y reafirmación expresa del sistema concertista se encuentra en el artículo 41.1, que dispone que *Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas por el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios*.

Recalcando ese carácter, la Disposición Adicional del Estatuto de Autonomía dispone que la aceptación del régimen de autonomía establecido en el

Estatuto no implica *la renuncia del Pueblo Vasco a los derechos que, como tal, le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establezca el ordenamiento jurídico.*

Junto al contenido tradicional de la institución, encontramos varios principios nuevos recogidos en el artículo 41.2, que perfiló con mayor nitidez la capacidad normativa en el ámbito tributario de los territorios históricos, competencia que debía tener en cuenta la estructura general impositiva del Estado y las normas de armonización del propio Concierto (art. 41.2.a). El artículo 41.2.b consagró el protagonismo de las Diputaciones forales que *recaudan, gestionan, liquidan e inspeccionan todos los impuestos*, salvo la renta de aduanas y los monopolios fiscales. Suponía, en el ámbito tributario, la plena capacidad normativa y de gestión que hasta entonces venía ostentando la administración tributaria del Estado.

Las instituciones competentes de los Territorios Históricos deberían adoptar los acuerdos conducentes a la aplicación, en sus respectivos territorios, de las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decidiera aplicar al territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas (art. 41.2.c).

Se indicaba, además, que la aportación del País Vasco al Estado consistiría en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios, como contribución a todas las cargas del Estado que no asumiera la Comunidad Autónoma (art. 41.2.d).

Se incorporó también la figura nueva de la Comisión mixta paritaria, que ya existía en el Convenio navarro, para fijar y renovar el cupo, que debería aprobarse por Ley, con la periodicidad fijada en el Concierto. Estaba integrada por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, por un lado, y por un número igual de representantes de la Administración del Estado, por otro (art. 41.2.e). El Estatuto asentó así el carácter de pacto del Concierto Económico, con la consecuencia de que su aplicación e interpretación no quedan sujetas al arbitrio de ninguna de las partes implicadas, ni del Estado ni del País Vasco.

El Estatuto de Gernika creó una Hacienda General de la Comunidad Autónoma. El artículo 42 incluyó normativa expresa referente a los ingresos de la Hacienda General del País Vasco, entre los que se encontraban las aportaciones de las Diputaciones Forales a los gastos presupuestarios del País Vasco. El artículo 42.2.f, incorporó, además, una declaración de principios, por la cual debía aplicarse en el régimen de Conciertos el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución española.

La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.) recogió el testigo lanzado por la Cons-

titución, creando el marco jurídico de los diferentes mecanismos de financiación de las regiones, incluidos los denominados impuestos propios de las Comunidades Autónomas o simplemente impuestos autonómicos. La L.O.F.C.A. tuvo en cuenta el artículo 41.1. del Estatuto de Gernika para regular el Concierto: *El sistema foral tradicional de Concierto Económico se aplicará en la Comunidad Autónoma del País Vasco de acuerdo con lo establecido en el correspondiente Estatuto de Autonomía*¹³⁰.

IX. LA LEY DE CONCIERTO ECONÓMICO DE 1981

Se requería la más rápida concreción e instrumentación de la recuperada institución del Concierto a través de una negociación con el Estado, que, de culminar positivamente, se formalizaría después en una Ley de artículo único. Y con ello llegaba el momento de la verdad. El Gobierno central se resistía a cumplir el Estatuto de Gernika en esta materia y a concretar en una ley las previsiones en materia de hacienda autonómica, a pesar de que el artículo 41.2.a del citado Estatuto establecía que el Concierto se aprobaría por Ley, y que la Disposición Transitoria Octava expresaba alguna de las características que tendría el primer Concierto Económico a celebrar con posterioridad a la aprobación del propio Estatuto. Así, la necesidad de tener que inspirarse en el Concierto Económico que estaba vigente con la Provincia de Álava, y la exclusión de la concertación en el mismo de la imposición del Estado sobre alcoholes.

El mérito de que saliera adelante la Ley de Concierto corresponde a los que, desde el País Vasco, mantuvieron una acción sostenida –obviamente, hay que referirse al Partido Nacionalista Vasco–, pero quizás hubiera continuado bloqueado sin la actitud positiva del presidente del Gobierno español, Adolfo Suárez. No hay que olvidar que se aprobó la Ley de Concierto Económico un mes antes de que se produjera el golpe de Estado del Coronel Tejero.

La negociación de la Ley tropezó con grandes escollos económicos y jurídico-fiscales, pues ahora contaban nuevas realidades: una economía desarrollada, el peso del impuesto personal progresivo sobre la renta global, la generalización del impuesto sobre las ventas o la estructuración de los impuestos personales sobre la renta mundial, con problemas de doble o múltiple imposición.

Tras el trámite parlamentario, el 13 de mayo de 1981 se aprobó la **Ley 12/1981 del Concierto Económico** con la Comunidad Autónoma del País Vas-

¹³⁰ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, Disposición Adicional Primera.

co¹³¹. Pasamos a señalar algunos rasgos internos y externos característicos del texto concordado.

Decíamos más arriba que el Estatuto mantuvo y afianzó el carácter pacticio del Concierto Económico. Y ello tuvo reflejo en la ulterior Ley del Concierto. En primer lugar, porque la fase de negociación entre las partes se configura como un acto complejo, es decir, precisa del concurso de la voluntad del Estado y de la Comunidad Autónoma Vasca para que produzca efectos jurídicos. Y en la fase de incorporación del acuerdo al ordenamiento jurídico se requiere una *norma o ley de aprobación* que se limita a aceptar o rechazar el contenido del articulado acordado previamente entre las partes. Desde el punto de vista del procedimiento aprobatorio ha de seguirse el de lectura única ante el Pleno del Parlamento, sin enmiendas parciales. La norma será también de artículo único. Quedó ratificada, por tanto, la bilateralidad propia de la filosofía política vasca, con la consiguiente indisponibilidad del contenido de la ley por una sola de las partes.

En segundo lugar, el Concierto Económico diseña un modelo de reparto del poder tributario en el Estado y en los territorios forales, porque es, en efecto, muy amplio el poder de éstos sobre los numerosos impuestos concertados.

La tercera nota característica se refiere a la estructura triple del gasto, que comprende los que tocan a la provincia, a la Comunidad Autónoma y la cuota o *cupo* destinada al Estado. Esta fue la mayor originalidad del Concierto de 1981, aspecto que ya estaba previsto en el Estatuto de Gernika. Ahora el cupo no era proporcional a los ingresos del Estado –como lo había sido en toda la historia de la institución–, sino que:

La aportación del País Vasco al Estado consistirá en un cupo global, integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma Vasca (art. 47 del anexo).

Y, en cuarto lugar, hubo importantes innovaciones en materia de *cupo*, es decir, la cantidad total a aportar al Estado que atendería tanto el pago de los servicios que prestaba la Administración central en Vasconia (ejército, diplomacia, casa real...) como la aportación al Fondo de Compensación interterritorial. A ambos conceptos, consignados en los Presupuestos Generales del Estado, se iba a aplicar el índice de imputación vasca, concepto complejo que tiene en cuenta indicadores de renta y riqueza, así como de la población vasca y estatal. En definitiva, que lo que el país iba a pagar nada tenía que ver con sus ingresos

¹³¹ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 127, de 28 de mayo de 1981, pp. 11.677-11.687. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 25, de 30 de mayo de 1981, pp. 999-1009.

sino con lo que el Estado presupuestaba como gasto. El cupo concertado sería la diferencia entre los ingresos no concertados y las competencias no asumidas en la parte correspondiente al País Vasco, que en 1980 se estipuló que era del 6,24 %.

Por otra parte, el peso del Estado y de su organización constitucional se manifestó en los principios generales del artículo 3º de la Ley de Concierto, y los referentes a la armonización fiscal, que tiende a preservar y hacer efectivos principios constitucionales que se consideran básicos, como el de la igualdad de presión fiscal en todo el territorio estatal.

El Concierto Económico se había ido adaptando a los numerosos cambios normativos producidos a lo largo de la evolución del sistema fiscal español contemporáneo. En 1981 lo hizo una vez más, en esta ocasión como derecho histórico constitucionalizado. Concierto y Convenio se configuran como los instrumentos jurídicos que han servido para que Bizkaia, Gipuzkoa, Álava y Navarra hayan mantenido el régimen foral en materia financiera y tributaria, desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días. El sistema que ambos establecen presenta notables singularidades, no sólo respecto al resto de Comunidades Autónomas del Estado, sino incluso comparándolo con los de otros Estados políticamente descentralizados, singularidades determinadas fundamentalmente por lo que dicho sistema supone de positivización de unos derechos históricos, expresamente reconocidos por la Constitución Española (1978), el Estatuto de Gernika (1979) y el Amejoramiento del Fuero (1982).

X. BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, Joseba (edit.), *La articulación político-institucional de Vasconia. Actas de las Conferencias firmadas por los representantes de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Diputación Foral de Gipuzkoa; Diputación Foral de Álava, 1995. 2 vols.

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

- El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa, 1968-1981. En Javier Tusell (coord.), *Historia de la transición y consolidación democrática en España (1975-1986)*, vol. I, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1995, pp. 377-406.

- Para repensar el Concierto Económico: de migaja a Derecho Histórico, *Historia Contemporánea*, 13-14 (1996), pp. 431-464.

- *Continuidades y Discontinuidades de la Administración Provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «Esencia» de los Derechos Históricos*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1999.
 - *Foru Ogasunaren 500 urte/500 años de Hacienda Foral*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2001.
 - El Concierto Económico, 1878-2005, *Hermes*, 21 (octubre 2006), pp. 34-42.
- ALTOLAGUIRRE, Quintín, *El Concierto Económico visto desde mi escaño de Diputado*, Beasáin: Imprenta y Encuadernación de L. Zunzunegi, 1930.
- ALZOLA Y MINONDO, Pablo de, *Régimen económico-administrativo antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao: Casa de la Misericordia, 1910.
- ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Gonzalo, *El Diccionario en la trayectoria del trabajo científico de la Academia*. En *Diccionario geográfico-histórico de España por la Real Academia de la Historia. Sección 1. Comprende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa, 1802*, Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2005, pp. 11-17.
- 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.
- ARTOLA, Miguel, *La Hacienda del Siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid: Alianza Editorial; Banco de España, 1986.
- ATXABAL RADA, Alberto y MUGURUZA ARRESE, Javier, *Recopilación del Concierto Económico vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía 1981-2004*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2006.
- BAKAIKOA, Baleren, *Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Ituna eta Nafarroako Ekonomia Hitzarmena*, Bilbo: Udako Euskal Unibertsitatea, 2007.
- CAÑO, Javier, *Los Derechos Históricos en el siglo XX*. En *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Bilbao: Fundación BBV, 2001, pp. 119-130.
- Teoría preposicional y funcionalidad de los Derechos históricos. En Raúl Morondo Leoncio y Pedro de Vega (coords.), *Estudios de teoría del Estado y*

- derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Madrid: Universidad Complutense, vol. 4, 2001, pp. 2513-2528.
- CASTAÑO SAN JOSÉ, Gregorio, *Adolfo Gabriel de Urquijo e Ybarra (1866-1933). Un artífice del Concierto Económico*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2005.
- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, *Fueros vascos. Historia en tiempo de Constitución*, Barcelona: Ariel, 1985.
- Fueros en tiempo de Constitución: suerte de un federalismo. En *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*, Bilbao: Universidad del País Vasco-Diputación Foral de Guipúzcoa, pp. 238-253.
 - Derecho histórico (vasco) y Derecho constitucional (español). En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: BBV, pp. 261-286.
- COLECCIÓN de las Leyes, Decretos y Declaraciones de las Cortes, y de los Reales Decretos, Ordenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las... Madrid: Imprenta Nacional, 1835-1846.
- COLECCIÓN legislativa de España, Madrid: Ministerio de Gracia y Justicia, 1847-1878.
- CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier, La constitucionalización de los Derechos históricos, *Revista Española de Derecho Constitucional*, IV, 11 (1984), pp. 9-38.
- Notas sobre el debate de los Derechos históricos de los territorios forales, *Revista de Estudios Políticos*, 16-47 (1985), pp. 55-90.
 - Consecuencias y límites de la constitucionalización de los Derechos históricos en los territorios forales, *Revista Española de Derecho Constitucional*, XXIII, 69 (2003), pp. 237-270.
- CORCUERA ATIENZA, Francisco Javier y GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel, *La constitucionalización de los Derechos históricos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, *El régimen jurídico del Concierto Económico*, Bilbao: Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico Ad Concordiam, 2006.
- *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.
- DÍAZ MORLÁN, Pablo, *Horacio Echevarrieta, 1870-1863. El capitalista republicano*, Madrid: LID, 1999.
- DICCIONARIO geográfico-histórico de España por la Real Academia de la

- Historia. Sección 1. Comprende el Reyno de Navarra, Señorío de Vizcaya y provincias de Álava y Guipúzcoa, 1802*, Reed. facsímil y en base de datos por voces en CD-Rom, «Serie Digital», núm. 1, Donostia/ San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia, 2005.
- DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA, *Trabajos preliminares del estudio sobre el Régimen Administrativo Especial para las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya. Tomo II. Anexos de la Memoria*, San Sebastián: Diputación Provincial de Guipúzcoa, febrero 1976.
- ECHEGARAY CORTA, Carmelo, *Compendio de las instituciones de Guipúzcoa*, San Sebastián: Imprenta de la Diputación de Guipúzcoa, 1924, cap. 7 (Sistema tributario), pp. 197-238. Reed. facsímil, San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 1984. En 2009 volverá a reeditarse como primer tomo de la colección *Textos Jurídicos de Vasconia. Gipuzkoa* (Donostia/San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia), con edición y estudio introductorio a cargo de Lourdes Soria Sesé.
- ELORRIETA Y ARTAZA, Felipe, *Crisis del Régimen Especial Vasco*. Conferencia pronunciada en la Sociedad *El Sitio*, Bilbao: Casa de Misericordia, 1936.
- ELORRIETA Y ARTAZA, Tomás, *El espíritu del Régimen Foral Vasco*. Conferencia pronunciada en Bilbao, el 16 de abril de 1920, San Sebastián: Sociedad de Estudios Vascos, 1920.
- ESTECHA, José María, *Régimen Político y Administrativo de las Provincias Vasco Navarras*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1918; *Apéndice*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1926; *Apéndice II*, Bilbao: Imprenta Provincial, 1935. Reed. facsímil con introducción a cargo de Joseba Agirreazkuenaga, Colecc. Clásicos de la Hacienda Foral, núm. 1, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 1997.
- EZCURDIA ELOLA, Luis, *La contribución de utilidades en el Concierto económico*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1933.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Los Derechos históricos de los territorios forales, Bases constitucionales y estatutarias de la administración foral vasca*, Madrid: Civitas, 1985.
- GALLEGU ANABITARTE, Alfredo, *Conciertos Económicos Vascongados. Gestión histórica*, 1976. Estudio inédito.
- GARRÁN Y MOSO, Justo de, *El Sistema Foral de Navarra y Provincias Vascongadas*, Pamplona: Aramburu, 1935.
- GASCUE MURGA, Francisco, *El Concierto Económico con el Estado. Nuevos cupos tributarios de Guipúzcoa. Tributación total de Guipúzcoa a la Hacienda*

- da 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.
- GONZÁLEZ, Tomás, *Colección de cédulas, cartas-patentes, provisiones, reales órdenes, y otros documentos concernientes a las Provincias Vascongadas copiados de orden de S.M. de los registros, minutas y escrituras existentes en el Real Archivo de Simancas, y en los de la Secretarías de Estado y del Despacho y otras oficinas de la Corte*, Madrid: Imprenta Real, 1829-1830, 4 vols.
- 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.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, *Idea de los derechos históricos*, Madrid: Espasa-Calpe, 1991.
- Qué son y para qué sirven los Derechos Históricos, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, 44-2 (1999), pp. 309-322.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel y LLUCH, Ernest, Prólogo. En *Foralismo, Derechos Históricos y Democracia*, Bilbao: Fundación BBVA, 1998.
- IZAGA, G. A., Los Conciertos Económicos Vascongados, *Estudios Deusto*, 6 (1919), pp. 342-357; 392-410; 461-469.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, *Nafarroa eta Estatuaren arteko Hitzarmen Ekonomikoaren testu historikoak. Erakundearen historiari sarrera eta agiriak*, Oñati: Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea, 2009.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán y TAMAYO SALABERRIA, Virginia (comp.), Criterios de edición. En *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005, pp. 27-61.
- Corpus Documental. En *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005, pp. 63-855.
- JUNTA DE REFORMA DE ABUSOS DE LA REAL HACIENDA, *Copia del Informe de la Junta de abusos de la Real Hacienda de las Provincias Vascongadas, creada en Real Orden de 6 de noviembre de 1815*, Madrid: Tomás Jordán, 1839.
- LÁMBARRI GÓMEZ, Carlos y LARREA JIMÉNEZ DE VICUÑA, José Luis (1995): *El Concierto Económico*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1995, 2ª edic.

LARRAZÁBAL BASÁÑEZ, Santiago, *Contribución a una teoría de los Derechos históricos vascos*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1997.

LLORENTE, Juan Antonio, *Noticias históricas de las tres Provincias Vascongadas, en que se procura investigar el estado civil antiguo de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya y el origen de sus Fueros*, Madrid: Imprenta Real (Luciano Vallín), 1806-1808, 4 vols.

MARTÍN DE JUSTIZ, Mínimo, *En defensa del Concierto Económico del País Vasco: recopilación de artículos escritos por... y otros buenos guipuzcoanos en defensa de nuestro régimen especial, desde el año 1930 hasta el 1936*, San Sebastián: Nueva Editorial, 1936.

MARTÍNEZ DE ARAGÓN, G., *El régimen foral*, Vitoria: Egaña, 1906.

MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo, *Fueros sí, pero para todos. Los Concierptos Económicos*, Madrid: Alce-Silos, 1976.

- Fueros y Concierptos Económicos, *Documentación Administrativa*, 181 (1979), pp. 583-620.

MEDINA GUERRERO, Manuel, *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1991.

- *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las CCAA*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

MIEZA MIEG, Rafael, *El Régimen de Concierto Económico y administrativo. Orígenes y primer desarrollo (1842-1900)*, Bilbao: Universidad de Deusto. 2 vols. Tesis doctoral inédita dirigida por M^a Ángeles Larrea Sagarmínaga, 1984.

MONREAL ZIA, Gregorio, Entidad y problemas de la cuestión de los derechos históricos vascos. En *Jornadas de estudios sobre la actualización de los Derechos Históricos Vascos*, San Sebastián: Universidad del País Vasco, 1986, pp. 48-83.

- Convenio y Concierptos 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.

- El origen y construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierptos Económicos (1841-1991), *Azpilcueta. Cuadernos de Derecho*, 18 (2002); núm. monográfico Joxe Mari Aizega (edit.), *Concierto y Convenio Económico: Jornadas de Estudio*, Donostia: Eusko Ikaskuntza, pp. 353-365.

- Estudio introductorio. En *Gipuzkoa y el Estado. Relaciones fiscales y tributarias (1696-2005)*, Donostia/San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa, 2005, pp. 9-26.

- Actualización de los Derechos Históricos, *Revista Vasca de Administración Pública*, 73-2 (2005), pp. 277-285.
- MORAZA, Mateo Benigno de, *Discursos de D. Mateo Benigno de Moraza en defensa de los Fueros Vascongados. Julio de 1876-Mayo de 1877*, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1976.
- ORUETA, José de, *El Concierto Económico: nuestra situación ante la futura renovación de cupos del año 1926 y modo de prepararnos para ella*. [Conferencia en el Ateneo Guipuzcoano, noviembre de 1921], San Sebastián: Imprenta de Martín, Mena y Cía, 1922.
- ORUETA, José de, *Fueros y autonomía. Proceso del Estatuto Vasco (1905-1933)*, San Sebastián: Imprenta Nueva Editorial, 1934.
- PÉREZ ARRAIZ, Javier, *El Concierto Económico. Evolución, caracteres y fundamento de la financiación vasca*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- PORRES AZKONA, Juan, *Política y Derecho. Los derechos históricos vascos*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1992.
- POSTIGO, Carmen, *Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Haranburu, 1979.
- RUIZ DE GORDOA, J., *La Historia de Álava en relación con el Concierto Económico*. Conferencia pronunciada en el Salón de Actos de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava el día 26 de Enero de 1968, Vitoria: Diputación Foral de Álava, 1968.
- SUPLEMENTO de los Fueros, Privilegios y Ordenanzas de esta Muy Noble y Muy Leal Provincia de Guipúzcoa*, San Sebastián, 1758.
- VICARIO DE LA PEÑA, Nicolás, *Costumbres administrativas de la autonomía vascongada*, Madrid: Asilo Corazón de Jesús, 1903.
- *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 Vasconia, 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.
- ZABALA Y ALLENDE, Federico, *El Concierto Económico, qué ha sido, qué es, qué debe ser*, Bilbao: Editorial Vizcaína, 1927. Reed. facsímil con introducción a cargo de Eduardo J. Alonso Olea, Colecc. Clásicos de la Hacienda

Foral, núm. 3, Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia; Instituto de Derecho Histórico de Vasconia, 1999.

ZAVALA Y ALCÍBAR-JÁUREGUI, Federico, *De los Fueros a los Estatutos. Los Conciertos Económicos*, San Sebastián: Sociedad Guipuzcoana de Ediciones y Publicaciones, 1976.

- Fueros y Conciertos Económicos. En *Cultura Vasca*. San Sebastián: Erein, 1977, pp. 295-310.

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