

# El origen y la construcción del derecho histórico del Convenio y de los Concierdos Económicos (1841-1991)\*

(The origin and construction of historical rights of the Economic Settlements and Agreements (1841-1991))

Monreal Zia, Gregorio  
Univ. Pública de Navarra  
Fac. de Derecho  
Campus Arrosadia  
31006 Iruñea

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 353-365]

---

*El tema de los Concierdos Económicos en su proyección pública, en todo tipo de coyunturas, es recurrente: unas veces porque se van a renovar los Concierdos, y otras porque se está discutiendo el problema general de la financiación autonómica que hace volver los ojos hacia sistemas como los que existen en los Territorios de Vasconia.*

*Palabras Clave: Concierdos Económicos. Vasconia. Pacto. Tributo.*

*Kontzertu Ekonomikoen proiektzio publikoaren gaia, egoera mota guztietan, behin eta berriro agertu ohi da: batzuetan Kontzertuak berri behar direlako eta bestetan autonomien finantzazioaren arazo orokorra eztabaidatzen ari delako, orduan Euskal Herriko Lurraldeetan diren sistemetara zuzentzen baitiren begiradak.*

*Giltza-Hitzak: Kontzertu Ekonomikoak. Euskal Herria. Ituna. Zerga.*

*Le thème des Accords Economiques dans leur projection publique, dans n'importe quelle conjoncture, est récurrent: parfois parce que les Accords vont être renouvelés, et parfois parce que le problème général du financement autonome qui fait tourner les yeux vers des systèmes tels qu'il en existe dans les Territoires du Pays Basque, est discuté.*

*Mots Clés: Accords Economiques. Pays Basque. Pacte. Impôt.*

---

\* Transcripción.

No va a formar parte de mi exposición la argumentación sobre la validez o legitimidad del Concierto Económico en términos de Estado, ni tampoco las cuestiones generales que tienen que ver con el encuadramiento de los tres modelos básicos que rigen la relación Hacienda autonómica respecto de la estatal, ni tampoco me voy a ocupar obviamente de los problemas de derecho financiero sustantivo, el positivo, a los cuales soy ajeno.

Sabemos que el tema de los Conciertos Económicos en su proyección pública, en todo género de coyunturas, es recurrente: unas veces porque se van a renovar los Conciertos, y otras porque se está discutiendo el problema general de la financiación autonómica que hace volver los ojos hacia sistemas como los que existen en los territorios de Vasconia. Hablaré, por tanto, de la evolución de los Convenios y los Conciertos Económicos, una figura que construida históricamente en Navarra en 1841, y cuya última renovación es del año 1991, y en el caso de Vasconia de una institución que va desde 1878 hasta la actualidad.

Yo creo que la figura es importante contemplarla en su origen y en su desarrollo como lo ha acreditado la exuberante bibliografía, por lo menos la que se ha producido en los últimos treinta años (es verdad que no toda es igualmente válida, pues abundan las reiteraciones y la repetición, pues son realmente excepcionales las obras que aportan informaciones o enfoques nuevos). Simplemente recordar que ya en la preguerra hubo varios clásicos que están siendo reeditados por el Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria: Vicario de la Peña, Alzola y Minondo, Estecha, Zabala Allende, etc. La interrupción de los Conciertos de Gipuzkoa y Bizkaia interrumpió también la literatura sobre los mismos; sólo la Diputación de Alava publicó algunas cosas antes de 1977. La bibliografía se anima cuando llega la Transición: bien en obras de encargo, fue el caso del trabajo del administrativista Tomás Ramón Fernández, bien en obras inspiradas en el amor al país como fue el caso del tantas veces recordado Federico de Zavala, e incluso en obras de beligerancia anticoncertista, y me estoy acordando por ejemplo de la obra de Gonzalo Martínez Díez, Fueros sí, pero para todos, o la de Vicente Teotonio. La bibliografía se dispara a partir del comienzo de la autonomía propiamente dicha. Prosigue la investigación de tipo histórico, caso de los trabajos de Vázquez de Prada o de Rafa Mieza, y sobre todo el caso del que es ahora el máximo especialista en temas históricos del Concierto: Eduardo Alonso Olea; y también surgen obras que se ocupan del derecho concertista sustantivo, como las de Lambari, de Pérez Arraiz, de la Hucha Celador, Beldarrain y últimamente los trabajos de Zubiri.

En el caso de Navarra, como no ha habido ningún tipo de interrupción, la literatura no se ha interrumpido aunque ciertamente no han sido importantes los trabajos si excluimos la obra de una persona tan diligente como ha sido Jaime Ignacio del Burgo Tajadura, que ha trabajado el tema del Concierto con profundidad, y más recientemente los trabajos de los hermanos Razquin Lizarraga, Demetrio Loperena, etc.

Toda esta literatura no ha tenido el debido reflejo en la manualística histórica general o en la manualística jurídica, y esto hace que el desconoci-

miento de la institución entre nuestros estudiantes y, en general, en el Estado sea algo chocante y ello porque, como digo, las síntesis no se han trasladado a los manuales que son los que en definitiva determinan la formación de los licenciados.

Dicho esto, me voy a ocupar rápidamente del tema de la Hacienda foral tradicional y de su crisis, para ver cuál es el origen del Concierto moderno.

Como sabemos, fuimos una excepción dentro de la monarquía española durante el siglo XVIII y parte del XIX porque conservamos nuestras instituciones políticas cuando catalanes, aragoneses y valencianos las perdieron. Esta excepción durante tanto tiempo fue decisiva en nuestra historia institucional y política contemporánea. Por ello, esta duración de siglo y pico tuvo que ver también con la duración de nuestro sistema hacendístico: en los siglos XVIII y XIX tenemos una Hacienda propia, la cual entró en un cierto riesgo con motivo del acceso de los Borbones a la corona española con un talante unificador y unitarista que intentaron moldear el Estado español al estilo francés. Sabemos que hubo un intento de modificar el sistema por lo menos de libre comercio y aduanero en 1717, se produjo un conflicto enorme, la monarquía dio marcha atrás y todo quedó más o menos solventado y atado con los llamados “Estipulados de Patiño” en 1727. En realidad el primer Concierto Económico es el de Patiño, entre 1727 y 1840, el entendimiento de los vascos con la monarquía tiene como marco estos capitulados de Patiño de los cuales habla mucho Gorosabel.

¿Por qué se caracteriza nuestra Hacienda tradicional, esa que llega hasta el siglo pasado? En el caso de Navarra, porque los monarcas no tienen capacidad impositiva, tienen que solicitar las ayudas que se sustentan como un objeto puramente legislativo, atendiéndose o sin atenderse. Aunque, por otra parte, el gasto público, como en los sistemas del Antiguo Régimen, es muy escaso: mantener las Cortes, la Diputación o la red de caminos, y por eso el sistema impositivo, que ha estudiado Artola, es también muy elemental, básicamente se mantiene con los aranceles de las aduanas por los llamados “derechos de las tablas reales”.

Las Haciendas tradicionales de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia acceden a la exención fiscal por un procedimiento largo. Al principio no se cobran impuestos porque la población se compone de hidalgos, y los hidalgos no pagan, el privilegio estamental se va transformando paulatinamente en un privilegio general a través de la fuerza de la costumbre y de privilegios reales; el resultado final es un principio de exención impositiva. Pero no es total ya que el país contribuye voluntariamente a las cargas generales de la monarquía a través de los pedidos, y quedan residuos de antiguas imposiciones pero que quedaron fosilizadas por un sistema de encabezamiento que era puramente simbólico. En todo caso, faltan estudios (como el que realizó López Atxurra para el caso de Bizkaia) sobre la contribución real de las provincias a la monarquía, aunque a uno le queda la impresión de que la presión fiscal aquí era más liviana, pero también que existía una administración pública más rigurosa y el fraude era menor.

La crisis del sistema llega, como sabemos, con el advenimiento del sistema constitucional. De hecho, el tema de la fiscalidad con el de la libertad de comercio inherente al país –y que para mí es nuestra institución más importante– crearon problemas continuos durante el XVIII y parte del XIX, es una fuente permanente de conflictos. Molestaba mucho más a los Borbones este tipo de instituciones económicas que otras de carácter político. Cuando sobreviene la crisis del Antiguo Régimen, y Napoleón intenta según su mentalidad civilizar a la monarquía española con una Constitución, los vascos fueron a Bayona para decir que ellos ya tenían su Constitución histórica y en concreto que no aceptaban que la nueva Constitución que daba Napoleón nos igualara a todos en las cargas fiscales. Sin embargo, en Madrid las cosas se veían de otra manera y ahí está el diccionario de hacienda de Canga Argüelles donde se dice que los vascos “no pagan las contribuciones reales que las demás provincias de la península”, y añade: “que este monstruoso sistema hace de las referidas provincias una nación extraña dentro de España”. Esta era la percepción que se tenía de la fiscalidad a la altura de los años 1830 cuando escribe su diccionario Canga Argüelles.

En entonces cuando se incubaba la crisis. La desafección a la foralidad comenzó en Navarra, tuvo un eco fuerte en San Sebastián por distintas circunstancias, pero no en la provincia, no en Bizkaia, no en Alava. Antes de 1833, y sobre todo después del Estatuto real, después de que se inicien las grandes reformas de Javier de Burgos, la Diputación navarra ya empieza a ver que aquello hay que cambiar; que el reino con sus instituciones no puede continuar, y esto se acentúa cuando se hace cargo de la Diputación gente revolucionaria. Estos acometen como tarea demoler el edificio foral. Básicamente por tres razones: hay una crisis fiscal en Navarra, crisis provocada por la invasión napoleónica, dos ejércitos peleando en Navarra y todos alimentados por los pueblos que se arruinan vendiendo comunales; de nuevo viene la ruina en la guerra de los seis años, dos ejércitos, el carlista y el de Madrid, alimentándose de la población, y además está la deuda contraída para la construcción de caminos. Es decir, los titulares de deuda pública en Navarra no se fían del reino como institución que garantice el pago de intereses y la devolución de lo anticipado. Les parece que el Gobierno de Madrid es mucho más solvente que Navarra, y si para ello Madrid exige terminar con los Fueros, pues adelante. Por otra parte están los que han comprado bienes desamortizados por Mendizábal, que temen que el restablecimiento de las Cortes suponga la eliminación de la legislación desamortizadora por contrafuero y tengan que devolver los bienes, y sobre todo están todos los grandes cosecheros de la Ribera navarra que quieren que se abra el mercado estatal, no quieren que sobrevivan los Fueros con las aduanas en el Ebro, quieren colocar el trigo y el vino en el mercado español, y si para ello hace falta terminar con la foralidad, pues adelante.

La mayoría de la población de Alava, de Bizkaia, la provincia de Gipuzkoa, desean que los Fueros se mantengan, y también en Navarra eran de esta opinión los carlistas que ya no van a contar nada a partir del 30 de agosto del 39 porque entre otras cosas los carlistas navarros no se rindieron y fueron al exilio dejando el campo libre a los reformistas.

En Bergara recordemos que a poco se comprometió realmente Espartero, pero el Gobierno consideró que había un pacto político y mete la ley en Cortes y allí se aprueba el mantenimiento de los Fueros. Pero la mayoría de las Cortes, de signo progresista (en la que por cierto se encontraba un hermano de Zumalacárregui), impone la unidad constitucional como límite objetivo a la foralidad. Y era muy difícil entonces ver el alcance del principio de unidad constitucional. Y Navarra entró por esa vía, en solitario, porque los navarros se dieron cuenta que aquí no había voluntad de negociación y ellos querían liquidar cuanto antes una serie de cuestiones y asegurar el tema de la deuda. En un mes “transformaron un reino en una provincia”, como dijera Rodríguez Garraza. Aceptaron por tanto el principio de unidad constitucional y conservaron algunas cosas, como el Convenio Económico, que no se llamaba de ninguna manera, pues ese nombre es posterior: simplemente, Navarra por el artículo 24 tendría que pagar 1.800.000 reales, que era exactamente el importe que tenía la Diputación de Navarra como deuda pública.

Navarra, por tanto, aceptó la unidad de mercado, resolvió el problema de la deuda, pero no quedó nada claro que competencias tributarias tenía la provincia, nada decía al respecto la llamada Ley paccionada. Ahora bien, si tenía que pagar 1.800.000 reales todos los años al Estado, en realidad a los rentistas de la deuda pública, de algún sitio tenía que sacar el dinero. Por tanto, de hecho Navarra conservó el sistema fiscal anterior. Quiero decir que la nueva Diputación tenía las facultades del antiguo Consejo real y de la Diputación foral, pero ni unos ni otros tenían facultades tributarias, que sólo tenían las Cortes. Así que Navarra quedó durante 91 años sin Convenio, en una situación de hecho en la cual anualmente paga una cantidad que se revisará en la época de Cánovas, fácticamente con un sistema fiscal completamente autónomo.

Alava, Gipuzkoa y Bizkaia no entran a negociar; se llevan mal con el Gobierno de la reina regente, mal con Espartero, a pesar de que dijera “desenvainaré mi espada contra aquel que amenace los Fueros”, y se comprometen en un golpe de Estado moderado que hace que venga Espartero a Vitoria y elimine la foralidad de arriba abajo. Se restablece la foralidad tres años más tarde, pero de manera incompleta. ¿Qué pasaba con la fiscalidad? Con Espartero, el 29 de octubre de 1841 desaparecen las aduanas, se establece la unidad del mercado estatal, pero del resto de la foralidad no se dice nada. Como ha sido restablecida por Narváez el silencio sigue: como en el caso de Navarra, una situación de hecho. El Gobierno del Estado no removió para nada el tema en treinta años. ¿Qué ocurre por tanto entre 1844, cuando se recuperan los Fueros parcialmente con Narváez, y el momento en el cual Cánovas desmonta el sistema foral? Sencillamente que en estos treinta años no se pagan impuestos, se paga una cantidad al año que se dedica a culto y clero pero no hay contribuciones, incluso no se dan los donativos de la etapa anterior. Esto Lasala lo puso de relieve: el Gobierno no se atreve a pedir impuestos ni quinta porque le parecería peligroso, pero por otra parte tampoco los vascongados, dice Lasala, están presentando el tercio militar foral, como en la etapa anterior; cuando se pedía, ni están haciendo los

donativos. Fue una situación, como se puede ver, completamente atípica, mucho más ventajosa que la etapa anterior y que permitió construir palacios como en el que nos encontramos ahora.

Esta situación va a terminar con Cánovas, en una guerra que ya no va a ser de equilibrio, como la anterior, sino una guerra que se va a ganar sin condiciones. Y Cánovas dirá que “cuando la fuerza causa Estado, la fuerza es el derecho”. Cánovas estimaba los Fueros, le parecía que las provincias estaban muy bien gobernadas, pero claro, estimaba mucho más el principio de unidad constitucional. El proyecto de Cánovas era reformar el tema navarro, porque le parecía que no se pagaba dinero, y después reformar el sistema foral vasco en todos los aspectos pero también en el fiscal. Y por eso convocó primero a las tres provincias y después a los navarros a negociar. La postura es que no se puede negociar, mantener el Fuero a ultranza: es la posición sobre todo de Bizkaia, muy radical, ignorando que ha habido un cambio total en la relación de fuerzas. Cánovas elaboró inmediatamente una Constitución, que va a ser la de la Restauración, y va a llevar al Parlamento a los quince días una ley que impone la igualdad constitucional de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia, la igualdad de derechos y deberes, y que en concreto en su artículo tercero dice: “Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta Ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava a pagar en la proporción que les correspondan y con destino a los gastos públicos las contribuciones, rentas, impuestos ordinarios, extraordinarios que se consignent en los Presupuestos generales del Estado”.

Esta ley había que aplicarla. Cánovas al principio intentó que las Diputaciones cooperaran, que se implicaran en la aplicación de la ley, que se viera como una aplicación real de la ley de 25 de octubre de 1839 que no se había todavía aplicado en las provincias. Posiblemente quería instaurar, después de rebajar previamente el Convenio navarro, el mismo tipo de Convenio Económico en las provincias, pero naturalmente tuvo que seguir una metodología particular: primero pactar con los navarros, y luego presentar a los demás el resultado de esa negociación con un antiguo reino. Les convocó, les dijo que Navarra ya había pasado por la unidad constitucional, que no iba a discutir que naturaleza tenía la ley de 1841, que lo que quería ahora era que se pagara más. Los navarros le dijeron que él no podía modificar unilateralmente la ley, que si la ley de 1841 no era un tratado internacional sí era una ley especial, que pagarían más pero que esto no pasara por las Cortes, que fuera un entendimiento directo con el Gobierno. Y efectivamente, este arreglo al que llegan para pagar más, llamado Convenio Tejada-Valdosera, brevísimo, no juridifica nada la situación, se sigue en un marco de pura situación de hecho.

Recordemos que después hubo un terrible conflicto cuando el año 1894 el Ministro de Hacienda vallisoletano Gamazo intentó en la ley de presupuestos incluir un artículo en el que se decía que en Navarra se aplicaría el régimen común. Esto dio lugar a la primera gran explosión popular de masas de la edad contemporánea, que muestra que ya había una identificación de la población con el resto de la foralidad que había podido ser conservada en

1841. Es la época en que se erige el monumento a los Fueros de Navarra, es el momento en el cual a todas las plazas principales de Navarra se van a rebautizar como plazas de los Fueros, el libro de oro, los escritos a la reina regente, etc.

En el debate en las Cortes que se produjo en 1894 ya se vieron las posturas: los cuarentaiunistas navarros opinan que la forma definitiva de articulación de Navarra en el Estado es esa ley, los carlistas y liberales moderados no aceptan la ley del 41 pero se dicen que ya lleva mucho tiempo, este Estado no tiene trazas de caminar hacia la descentralización, y hay que mantener esta situación. El Gobierno de Madrid, según expresa Cánovas en un famoso discurso, declara que no acepta el carácter pactado de la ley del 41, que es una ley ordinaria pero que no la van a tocar por el momento.

Hemos visto, por tanto, que la estrategia de Cánovas era primero entenderse con los navarros y luego ir al trato con los demás. Desde aquí la postura fue de bastante ceguera. El Gobierno no pudo conseguir la colaboración de las Diputaciones, tenía además todos los triunfos en la mano, tenía un ejército que lo estaba alimentando el país porque pidió que el pan lo aportaran las Diputaciones y como se resistieron se incautó de las cajas forales, tenía mayoría en el Congreso, y además declarado el Estado de excepción que duró cuatro años. Por tanto, las condiciones eran óptimas. Y yo creo que aquí, sobre todo las Juntas Generales no percibieron que había cambiado todo drásticamente y que se negociaba a la baja o se podía perder todo.

Sabemos que Bizkaia llevaba la voz cantante, y que se destituyó a su Diputación y prohibió la reunión de las Juntas Generales con aquel telegrama famoso al gobernador diciendo “si se resisten a la autoridad, arróllelos”. Al año siguiente se va a destituir a las Diputaciones de Alava y de Gipuzkoa nombrando a Diputaciones transigentes o colaboracionistas, y después de haber obligado ya a la primera leva militar se va a aplicar la igualdad fiscal. Para ello presenta un proyecto que la Diputación transigente vizcaína pacta con Cánovas, y después se adherirán las otras dos Diputaciones. Cánovas dice que quiere “la proporcionalidad en el pago de los impuestos, pero que ésta no se realice de un golpe sino paulatina y sucesivamente, y que la forma de establecerse esta proporcionalidad se atempere en todo lo posible a las circunstancias locales y a los antiguos usos y costumbres del país”; y en otro lugar afirma que se da cuenta que “es difícil y arriesgado prescindir de un modo violento de instituciones seculares encarnadas en cada uno de los vascongados y que constituye su manera de ser social, política y económica”. Cánovas conocía bien el régimen, no hay más que leer el prólogo al libro de los vascongados de Ferrer:

A este arreglo le va a llamar incidentalmente y sin ninguna voluntad “Concierto Económico” pero ahí quedará de manera definitiva.

¿Qué pasaba con las Diputaciones? No se dijo nada, pero las Diputaciones entendieron que todo aquello que no había sido derogado por

la ley de 21 de julio de 1876 se mantenía. Como nada había dicho la ley sobre las competencias de las Diputaciones, se entendió que continuaban funcionando. El Concierto tuvo una duración de ocho años, y Alzola se dio cuenta de los defectos: por ejemplo, el corto periodo de vigencia, la excesiva tutela de los tributos locales, y sobre todo la falta de rango legal de la norma aprobatoria porque se trataba de un decreto, en tanto que los navarros el 16 de agosto de 1841 habían garantizado con ley el mantenimiento de la foralidad residual y del Convenio.

Después de esta fecha y hasta la Guerra civil vamos a tener cuatro Convenios. Me voy a limitar solamente a la evolución de tres puntos: al tema referente al incremento de cupos, a las competencias de las Diputaciones y a la duración.

Los cupos van aumentando de manera liviana: 4 millones en el 87, 5 en el 94, 500.000 pts a partir de 1916, y luego todos los años 500.000 pts desde el año 1925. De modo que hay un incremento del cupo de Concierto a Concierto pero no parece, en pesetas de la época, un incremento significativo. Segundo, las competencias de las Diputaciones se van afianzando de Concierto en Concierto, el hecho de que las Diputaciones son herederas de las Diputaciones forales y de sus competencias queda simplemente como un presupuesto pero que se va diciendo de una manera bastante directa en los distintos Conciertos, y esto es importante porque se está creando ya no sólo un régimen económico fiscal sino un auténtico régimen económico-administrativo que supera lo fiscal.

Y por último, el tiempo. De nuevo el año 1887 se incrementa en ocho años, pero ya el 94 se sube a doce años, en 1906 se sube a veinte años y el Concierto con Calvo Sotelo establecía ya una fecha de veinticinco años. Se está yendo por tanto paulatinamente hacia un Concierto de duración indefinida.

Como característica complementaria señalaré que se va asumiendo el carácter pactado del Concierto. El año 1919 hay una declaración importante en un Real decreto en el que se dice: “El Concierto es un concepto jurídico y político que (...) presupone siempre el común acuerdo. Genéricamente ninguna interpretación puede dar una de las partes al contrato por su sola autoridad. La última palabra de la resolución administrativa la tiene el Estado, pero no es menos cierto que cualquiera que se tome sin oír a las Provincias vascas infiere agravio al concepto jurídico de Concierto”.

El Concierto, por tanto, se va solidificando, asentando, admitiendo que tiene un carácter pactado, una duración que tiende a ser indefinida. El Concierto pasó por un mal o un buen momento, según se mire, durante la dictadura de Primo de Rivera. Aquí fue el magnate vizcaíno Horacio Echevarrieta el que puso de por medio toda su influencia para sacar adelante el Concierto, y ahí se dividió entre el Concierto en sí mismo y un amplio reglamento de aplicación que prestó gran atención a las sociedades que operaban en el territorio y que va a ir hacia una regulación minuciosa de las



distintas contribuciones concertadas. Llegó la hora de los navarros, quienes llevaban 91 años pagando prácticamente la misma cantidad sin que el Estado interfiriera para nada; por eso cuando hablamos del derecho y de la juridificación, no deja de sorprender que un territorio de un Estado pueda tener un régimen fiscal distinto sin que tenga prácticamente ninguna apoya-tura en el derecho, y la voluntad política es mucho más importante que el derecho cuando se quiere.

En el caso de Navarra, la negociación llevó a que Calvo Sotelo en su libro *Mis servicios al Estado* dijera: “Yo vencí a Navarra y no la vencí por el fuego sino por el Fuero”. Fue una negociación ardua, durísima, y como el resultado no sólo consiguió la elevación del cupo sino que, sobre todo, se produjo la primera juridificación del Convenio. Jaime Ignacio del Burgo ha dicho que el primer Convenio propiamente dicho de Navarra con el Estado se produce en la etapa de Calvo Sotelo, quien va a juridificar en dos puntos fundamentales. Uno, atribuyendo un carácter pactado, pues claramente se indica en el Convenio que tiene esta característica; y en segundo lugar aceptando ampliamente el principio de la autonomía fiscal de Navarra. La Diputación de Navarra, dirá, tiene amplias facultades para mantener y establecer en la Provincia el régimen tributario que estime pertinente. Si a esto añadimos el carácter indefinido del Concierto, nos daremos cuenta que la Diputación hiciera una declaración diciendo que Navarra tenía soberanía en su administración pública como no la tuvo nunca después que dejó de ser reino.

Llega la República. El ministro de Hacienda es Prieto, un hombre que conoce muy bien al Concierto Económico, un hombre inteligentísimo que había pactado con las elites vizcaínas en la década anterior, y sabe hasta que punto hay arraigo y cuenta el Concierto con los apoyos no sólo del bloque dinástico constitucional sino también del nacionalismo emergente. Por eso, el Gobierno provisional a las dos semanas de producirse el relevo declara la subsistencia del Convenio y hay toda una ley de cortes constituyentes importantísima, y sobre la cual extrañamente los tratadistas de los conciertos pasan por encima, en que se afirma la vigencia y la validez del sistema de Conciertos Económicos.

Los proyectos de Estatutos, en el capítulo de Hacienda, todos vuelven al sistema concertista. La autonomía de nuevo cuño, si se obtiene, en lo que se refiere a la Hacienda se regirá por el sistema de los Conciertos Económicos: en el de Estudios Vascos de 1931, en el de las gestoras que dice que las cuatro provincias continuarán en posesión de su estado jurídico-económico, y también el Estatuto de Autonomía de 1936. Recordemos que fue informado por la Comisión de Estatutos en la cual estaba como presidente Prieto y como secretario José Antonio de Aguirre, y no tuvo ningún problema, una comisión que dio la vuelta al calcetín y modificó profundamente el Estatuto que había sido plebiscitado por el país sin embargo no tocó una coma, como quien dice, en materia de Conciertos Económicos. Por tanto la República, salvo los episodios del Bienio Negro que dieron lugar a la Asamblea de Zumárraga de 1934, respetó totalmente los Conciertos Económicos.

No lo hizo Franco, que a los dos o tres días de ocupar Bilbao promulgó el famoso decreto-ley del 23 de junio declarando traidoras a Gipuzkoa y a Bizkaia, dice que el Concierto ha servido para las evasiones fiscales de todo tipo siempre en perjuicio del Estado, lo cual siendo coherente le hubiera llevado a abolirlo también en Alava y Navarra, pero dado el sentimiento nacional y que el fervor de su adhesión al Movimiento ha sido tan claro se mantuvieron los Conciertos en ambas provincias. Le costó solamente una semana dismantelar la Hacienda foral e introducir la Hacienda común. El 1 de julio de 1937 ya estaban las delegaciones de Hacienda conectadas con el Ministerio de Hacienda en Madrid.

Después de la Guerra civil se va a mantener el Convenio navarro. Sin embargo, la reforma Larraz hizo necesaria una renovación del Concierto Económico. No hubo problemas mayores en este momento: estamos en 1941, en plena postguerra civil, Navarra tiene la Laureada, hay una conexión muy buena de la provincia con el Gobierno central y el Convenio se renueva.

El año 1969 Navarra firma su tercer Convenio Económico con el Estado. Ahí se va de nuevo a una amplia definición del carácter pacticio del Convenio navarro porque, por primera vez, en su aprobación se utiliza el decreto-ley con artículo único y por otra parte se dirá expresamente que cualquier modificación tendrá que seguir la misma vía pactada. Además, se consagra de nuevo la más amplia autonomía fiscal de Navarra, se repite la formulación del 27: Navarra tendrá amplias facultades para mantener y establecer el régimen tributario que estime procedente. Y tampoco se va a fijar un plazo de vigencia.

En Alava se aguardó hasta 1952 para hacer la renovación del Convenio, aunque se hicieron adaptaciones por vía de decreto con motivo de la reforma Larraz. Y el año 1976 Alava estableció el séptimo Concierto con el Estado, el cual es muy importante porque servirá de punto de referencia en la recuperación de los de Gipuzkoa y Bizkaia. Hay que decir que Alava acreditó una gran debilidad política respecto del Estado, al contrario que Navarra, cuando ya no tenía la compañía concertista de Bizkaia y de Gipuzkoa. El Gobierno aplicaba por vía de decreto las reformas ante unas instituciones alavesas que en la época de la dictadura acreditaron muy poca energía, haciendo dejación de fueros sobre todo en temas de autonomía normativa. Y esto se hizo sentir en el momento de la renovación del Concierto de las otras dos provincias.

En Gipuzkoa y Bizkaia el silencio fue absoluto, el tema del Concierto fue tabú en los años 40 y 50, un presidente de la Diputación de Gipuzkoa fue dimitido fulminantemente por solicitar la devolución del Concierto, y sólo los senadores familiares se movilaron en los años sesenta, aprovechando la ley de régimen local, para intentar la recuperación de los Conciertos Económicos, pero como sabemos sus enmiendas no prosperaron.

Este era el gran problema vasco en el momento de la transición a la democracia: el obstáculo de la disparidad de las Haciendas territoriales. El

problema era que la mayoría de los partidos democráticos que aparecen cuando cae la dictadura están de acuerdo en aquel momento en una autonomía conjunta para las cuatro provincias. Ahora bien, la cuestión era: ¿cómo se puede tender una cúpula autonómica común sobre cuatro territorios en los cuales Alava tiene un Concierto, Navarra un Convenio y Gipuzkoa y Bizkaia están sujetas a un régimen común? O se suprimía el régimen de Navarra y Alava, lo cual era impensable, o se recuperaban los estatutos de Bizkaia y Gipuzkoa. Pero unas Cortes constituyentes en las cuales privaba una mentalidad a favor de un principio de igualdad y solidaridad entre todas las partes de España, se oponían a la concesión de un régimen a determinadas provincias. Y así era difícil que la nueva Constitución asumiera nuevos Concierdos para dos provincias. De hecho, la Asamblea de parlamentarios vascos, en la preautonomía, hizo una declaración de restablecimiento de los Concierdos pero en la negociación que se hizo con el Ministro Clavero quedó reducido a que el tema de los Concierdos se estudiaría, sin ningún compromiso por parte del Estado. Y de hecho en la Constitución de 1978 las cosas parecía que estaban muy oscuras, parecía que el texto constitucional erigía un muro difícil de saltar para hacer reconocer los Concierdos. El artículo 133 indicaba, desde el primer proyecto, que “la potestad originaria para establecer tributos corresponde al Estado mediante Ley”. Esto tuvo un enorme eco en la sociedad vasca que todavía estaba discutiendo si había que participar en la reforma política y en el proceso constituyente.

Las enmiendas que presentaron los partidos nacionalistas en las Cortes sobre este particular cayeron. Los que tengan edad recordarán que hubo una enorme manifestación convocada en junio de 1977 en Bilbao por los partidos nacionalistas y la extrema izquierda para reclamar los Concierdos, pero la verdad es que el pesimismo era total sobre las posibilidades, con la Constitución en la mano. Sin embargo, la solución iba a venir de la Constitución misma, en concreto de la disposición adicional primera. Me refiero a la disposición que elaboraron los partidos del consenso constitucional transformando una enmienda que había presentado el PNV del pacto con la Corona. Se repetía la misma fórmula, en el fondo, de la ley de 25 de octubre de 1839 y la misma fórmula que manejó el artículo 144 de la Constitución de Bayona; por tanto hay un tracto histórico muy largo en ese sentido. En todo caso, el reconocimiento constitucional de los derechos históricos aportó la base jurídica de la restauración de los Concierdos de Alava, de Gipuzkoa y de Bizkaia.

Con esa disposición en la mano, los redactores del Estatuto de Gernika pudieron decir que el sistema hacendístico de la Comunidad Autónoma sería el sistema tradicional del Concierto Económico: allí se reconocía la capacidad de los territorios forales para mantener, establecer y regular el régimen tributario propio, y se reconocería a las Diputaciones forales la capacidad de recaudar, gestionar, liquidar e inspeccionar todos los impuestos. Además se añadía –ante el miedo que había en Alava de que esta política pusiera en entredicho su propio Concierto– que el marco de referencia sería el Concierto alavés y que en ningún caso los alaveses se verían perjudicados por la restauración a las otras dos provincias de sus Concierdos.

Ahora bien, la restauración del Concierto fue algo duro y muy difícil, hubo necesidad de nuevas movilizaciones, y de aquella famosa y azarosa visita que giró el presidente Suárez a la Comunidad Autónoma para que el proceso se pusiera en marcha. Duró un año la negociación entre el Ministro de Hacienda García Añoveros y el Consejero de Economía del Gobierno vasco Pedro Luis Uriarte. El 9 de enero de 1981 firmaban en la sede del Ministerio de Hacienda el acuerdo y era aprobado el 13 de mayo de 1981. Las dificultades fueron muy grandes, y realmente la recuperación del Concierto Económico se puede considerar como un hito de la mayor relevancia en la historia de este país y que acreditó la grandeza del Gobierno del Presidente Suárez al cual siempre tendremos que estar reconocidos por lo que hizo para resolver en su día la cuestión vasca, junto a un consejero inteligentísimo que tuvimos la suerte de tener en esa época como fue Pedro Luis Uriarte.

Tuvieron que vencer muchísimas dificultades, no sólo dificultades jurídicas sino también dificultades desde el punto de vista de las nuevas realidades económicas y fiscales, el enorme peso que tenía ahora el impuesto general progresivo sobre la renta global o la generalización del impuesto sobre las ventas, etc. Ellos consiguieron, primero, que el Concierto tuviera rango de ley y que se aprobara a la manera de un pacto previo político, por lectura de artículo único; arreglaron el problema interprovincial que hemos tenido históricamente, haciendo un Concierto confederativo pero al mismo tiempo atenuándolo a través de la intervención del Consejo vasco de finanzas; establecieron un modelo de reparto de poderes tributarios entre el Estado y las provincias; estructuraron el gasto de la comunidad en tres niveles; y sobre todo reflexionaron y estatuyeron sobre un cupo enormemente complejo tanto en cuanto a la definición del concepto como sobre todo en la determinación del índice de imputación. Y por último, atribuyeron ciertamente un peso al Estado y a las normas de armonización.

Y para terminar, dos palabras sobre Navarra. Navarra, como sabemos, accedió a la autonomía a través de la vía que le abrió Martín Villa al restituir el Parlamento foral. Martín Villa y Jaime Ignacio del Burgo meditaron mucho sobre la vía foral, que consistió básicamente en eludir la intervención de los ayuntamientos y sobre todo evitar el referéndum popular. En esa norma se preveía que la Diputación de Navarra elaboraría unas bases que se discutirían en Madrid y después se aprobarían por el parlamento de Madrid y por el parlamento de Navarra. Pues bien, en esas bases, el artículo quinto decía que el sistema hacendístico navarro sería el vigente, el sistema tradicional del Convenio Económico. Esto fue aprobado, se llegó a un acuerdo en el año 1982 y se convirtió en el Amejoramiento. Un Amejoramiento que al final se convirtió formalmente en un estatuto de autonomía pero con unos requisitos de aprobación distintos, donde se repiten las declaraciones del año 1927 y del año 1969: Navarra tiene facultad muy amplia para establecer su propio sistema.

Ahora bien, en el caso navarro no había prisas en renovar el Convenio, que ya estaba garantizado por el Amejoramiento; iba a entrar muy pronto Solchaga como Ministro, diputado por Navarra, y se tardarán ocho años en negociar el Concierto Económico, ocho años que fueron muy importantes. Recuerdo que

en el debate del Estatuto vasco Solchaga veía muy mal los Conciertos desde esa ideología de la solidaridad y de la igualdad. Los socialistas tuvieron bastantes dificultades en la negociación. Solchaga, cuando se convierte en Ministro de Hacienda siendo al mismo tiempo diputado por Navarra, a pesar de que era evidente que estaba ocurriendo un fenómeno muy curioso en Navarra lo toleró: tan curioso como que Navarra hasta el año 1991 en que se renovó el Convenio, estaba liquidando sus impuestos con un importante superávit que llegó a alcanzar hasta un total de 50.000 millones sobre un volumen total de gasto de 200.000 millones, es decir que acumuló un superávit en diez años de medio billón que fue fundamental para Navarra puesto que permitió equipar en condiciones de primera categoría a la provincia.

Pero, como digo, el año 1991 se debate el Convenio entre los dos gobiernos, pasa por el Parlamento central y el de Pamplona, y así tenemos un nuevo Convenio que reproduce básicamente las cosas de los Convenios anteriores. Evidentemente, el Estado se reserva la competencia normativa de algunos impuestos, se respetan los tratados internacionales, y se introducen similares normas de armonización con el sistema estatal a las existentes respecto del Concierto vasco. Lo cierto es que a partir del 91 el déficit es conocido por primera vez en Navarra. ¿Por qué? Pues porque la presión fiscal era inferior a la del resto del Estado y sin embargo el gasto público era mayor; y teniendo en cuenta los criterios de evaluación de las transferencias el sistema navarro empezó a producir déficit de una manera estructural que se ha mantenido hasta los tiempos de bonanza económica y de incrementos recaudatorios en Navarra.

Sabemos cómo ha evolucionado el tema: las modificaciones introducidas por las modificaciones tributarias del Estado que exigían adaptaciones del Concierto, y sobre todo la modificación del 96 que redujo el número de normas armonizadoras, amplió la capacidad normativa y recaudatoria de algunos impuestos, y sobre todo concertó tributos anteriormente no concertados.

