

## VII

### LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS

#### Después de la derrota

Hemos dejado al País vascongado humillado y sin fueros. A las viejas instituciones sucederán las Diputaciones provinciales, constituidas conforme a las leyes generales de la Monarquía. Como se recordará, en Vizcaya ya funcionaba la Diputación provincial por aplicación del Real Decreto de 5 de mayo de 1877.

En Álava la nueva Diputación provincial, nombrada por el gobierno, tomó posesión el 6 de diciembre de 1877<sup>1</sup>.

En Guipúzcoa, tras la disolución de la Junta y Diputación general, el gobierno designó a los jueces de primera instancia para que se ocuparan interinamente del gobierno de la Provincia, en calidad de Comisión Provincial de la Administración. El 10 de diciembre de 1877 el gobernador publicó en el Boletín Oficial los nombres de los componentes de la nueva Diputación provincial, cuya toma de posesión se verificó al día siguiente<sup>2</sup>.

En el capítulo anterior reseñamos cómo Cánovas había dado el último paso para la aplicación de la ley de 21 de julio de 1876, al dictar el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, que motivó la protesta y subsiguiente disolución de los organismos forales de Álava y Guipúzcoa. A pesar de ello, este Real Decreto fue el precedente inmediato del primer Concierto Económico de 1878.

En su larga exposición de motivos, el Decreto de Cánovas hacía referencia a cómo se habían realizado ya en las Provincias

---

1 La Diputación provincial alavesa estaba compuesta por Benito M<sup>a</sup> de Vivanco, que sería elegido presidente, y los diputados Herranz, Echevarría, Moreno de Monroy, Ugarte, Baluzategui, Quintana y Muniain.

2 La Diputación provincial guipuzcoana quedó integrada por Tadeo Ruiz de Ogarrio, elegido presidente, con Fernando Colmenares como vicepresidente (ex diputado general), Ignacio Zavala (ex alcalde de Tolosa), José de Zumalacárregui (alcalde de Segura), Gregorio Guisasola (letrado), Miguel de Altube (letrado), Tadeo Ruiz de Ogarro (ex alcalde de San Sebastián), Fermín Machimbarrena (ex alcalde de San Sebastián), Justo de Artiz (ex diputado), Ramón de Lanolaiz (propietario e industrial), Sebastián de Uribe (ex diputado), Feliz Urtubi (ex diputado), José Antonio Elorza (propietario), Francisco Maíz (ex concejal de San Sebastián), Melquíades Ansuátegui (alcalde de Escoriaza), Lucas Egoscozabal (alcalde de Villafranca) y Gregorio Vadaola (letrado).

Vascongadas las operaciones relativas al reemplazo del ejército para el año 1877. Una vez conseguida la nivelación con las demás provincias en materia del servicio de armas, el gobierno consideró llegado el momento de comenzar a cumplir lo preceptuado sobre las contribuciones en el artículo 3º de la ley abolitoria. El objetivo no ofrecía dificultad alguna: que el Estado recaudara en las Provincias la misma cantidad proporcional que en las demás provincias por los impuestos, rentas y contribuciones de carácter general. Ahora bien, esto podía hacerse, también de acuerdo con la autorización conferida al gobierno contenida en el párrafo segundo del artículo 5º ley de 21 de julio, “con las *modificaciones de forma* que más en armonía estuviesen con los usos y costumbres del país”.

Cánovas reconoce que el Estado no tenía información sobre la riqueza del País vascongado, razón por la que en varias de las contribuciones, rentas e impuestos no había datos fiables para su aplicación, lo que obligaba a posponer su aplicación a fin de realizar un estudio detenido. Pero éste no era el caso de la contribución territorial y ello porque dicho tributo no era ajeno a las Provincias, pues ya se venía exigiendo por las Diputaciones generales en la etapa foral. Esta apreciación no era correcta. No había ninguna contribución territorial como la de inmuebles, cultivo y ganadería que se aplicara en tierras vascongadas. Ocurría que desde 1845, dicha contribución había englobado en el Estado, entre otras, a la de culto y clero, y dado que las Provincias asumían el pago a la Iglesia de esta última contribución, entendió Cánovas con un argumento cogido por los pelos que la contribución territorial de inmuebles, cultivo y ganadería no les era en cierto modo ajena.

Y así, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 3º de la ley de 21 de julio de 1876, las Provincias Vascongadas deberían contribuir al Estado, entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 1877, por la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería la cantidad de 660.200 pesetas la de Álava, 837.000 la de Guipúzcoa y 1.032.000 la de Vizcaya, todo ello en cumplimiento de la distribución del cupo general que para todas las provincias se había fijado en la ley de presupuestos de 11 de julio de 1877. A tal efecto, se preveía que las Diputaciones provinciales, por escrito o por medio de comisionados, propusieran a Cánovas la “forma” que estimaran más en armonía con las circunstancias del país para el pago de la referida contribución. Ahora bien, y para el caso de que las Diputaciones, como había ocurrido con las anteriores, no se prestaran a cooperar en la ejecución del Real Decreto, el cupo

contributivo sería exigido a los ayuntamientos vascongados y cobrado por el mismo procedimiento que en el resto de la monarquía.

Transcribimos a continuación el texto íntegro del “protocolo económico”:

“Señor: Terminadas en las Provincias Vascongadas las operaciones referentes al reemplazo del Ejército en el corriente año, salvo las incidencias a que este servicio ha dado lugar, y de cuya resolución se ocupan las Diputaciones respectivas, ha llegado el caso de que se comience también a cumplir en aquéllas, lo preceptuado en el art.º 3º de la ley de 21 de Julio de 1876.

“Aunque el Estado habrá de recaudar al fin en dichas provincias, la misma cantidad proporcional, por razón de impuestos, rentas y contribuciones, que en las demás de la Monarquía, la ley ya citada ha querido que esto pudiera realizarse con las modificaciones de forma que más en armonía estuviesen con los usos y costumbres del país, para lo cual concedieron las Cortes autorización bastante en el párrafo segundo, art. 5º de la propia ley.

“Respecto de varias de las contribuciones, rentas e impuestos que han de formar la masa tributaria del país vascongado, estas modificaciones de forma deben ser detenidamente estudiadas, por requerirlo así su naturaleza; pero la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería puede, por su índole, aplicarse desde luego, siendo la que menos dificultades ofrece en su planteamiento, toda vez que, en realidad, no lleva consigo para los habitantes de dichas provincias, ninguna exacción a que no estén acostumbrados.

“Conviene recordar, a este propósito, que los cupos que se han señalado a las referidas provincias por la contribución de que se trata, desde el segundo semestre inclusive de 1845, por virtud del sistema tributario desarrollado en aquel presupuesto hasta fin del año económico de 1871-72, lo mismo que lo que se les imputó en el repartimiento de las contribuciones ordinaria y extraordinaria de guerra, de época anterior, han sido admitidos a formalización por obligaciones de culto y clero; si bien se ignora, por no haber presentado nunca los datos que lo acreditaran, qué parte del cupo que a cada provincia correspondía, han cubierto, en realidad, al satisfacer las referidas obligaciones.

“Consultados los antecedentes que con la distribución de cupos se relacionan, resulta que la ley de 3 de Noviembre de 1837 y el Real decreto de 30 de Junio de 1838, al exigir a la riqueza territorial y pecuaria la contribución que se le impuso, incluyó en ella a las Provincias Vascongadas, por la suma de 1.970.832 pesetas.

“Resulta también, que al pedir a la Nación la ley de 30 de Junio de 1840, la suma de 130 millones de reales de contribución extraordinaria sobre la misma riqueza territorial y pecuaria, señaló igualmente a las Provincias Vascongadas, el cupo de 930.731 pesetas; y al distribuirse por primera vez en el año de 1845 la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, se les fijó su cuota en 2.109.500 pesetas.

“Desde entonces hasta el año económico de 1869-70, han venido figurando en todos los presupuestos con un cupo semejante al de 1845; y en la distribución del general del Estado para el año económico de 1871- 72, se les fijó el de 2.529.200 pesetas, que se ha reproducido sin alteración en los siguientes, hasta el aprobado por la ley de 11 de Julio último que ahora se les exige, porque así lo requiere aquel precepto.

“De los referidos 2.529.200 pesetas asignados a las Provincias Vascongadas en el cupo de la contribución territorial para el corriente año económico, corresponden a la de Álava 660.200 pesetas; a la de Guipúzcoa 837.000, y a la de Vizcaya 1.032.000, quedando, por lo tanto, para las otras 46 del Reino, 162.970.800 pesetas; y es evidente que contra la equidad de tal señalamiento, ninguna objeción razonable puede hacerse por las Vascongadas; porque si en proporción de esta última cantidad hubiera de fijarse el cupo de las mismas, tomando por base la población revelada en el censo de 1860, les habría correspondido satisfacer por aquel concepto mayor cantidad.

“Para comprobar de un modo real y exacto este cupo, hay que tener ahora en cuenta, no ya sólo el importe de las obligaciones de culto y clero que hasta aquí han satisfecho aquellas provincias, sino también el de la contribución de pan para el Ejército, que a semejanza de lo que se dispuso para Navarra por Real decreto de 19 de Febrero último, deberán recibir las Administraciones económicas, por cuenta del cupo de que se trata. Ninguna novedad esencial que afecte a los intereses materiales de las Provincias Vascongadas viene, pues, a introducirse, regularizando desde 1º de Julio último el pago de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, imputándoles, como se les imputa, en cambio, lo pagado por sus obligaciones de culto y clero, y por pan, desde el mismo día, y si después son como deben ser, obligaciones generales del Estado estas dos que se citan, dejando de exigir la segunda, y arreglando debidamente la primera al Concordato.

“Tampoco es de esperar que las referidas provincias opongan la menor dificultad a este proyecto, porque sobre fundarse en un precepto legal ineludible, tiene para su cumplimiento breve y sencillo, la garantía del patriotismo de aquellos habitantes, ya bastante demostrado con ocasión del servicio relativo al reemplazo del Ejército, y hasta el ejemplo mismo de Navarra, que está ya satisfaciendo el total cupo que le corresponde por impuesto territorial.

“Pero hay más todavía. La Diputación foral de la provincia de Álava, que tanto se ha distinguido por su patriotismo y su espíritu de adhesión a V. M. y de amor al orden, en las referidas operaciones de la quinta, tiene ya en realidad prestado su asentimiento al pago de la contribución de que se trata, en el hecho de haber admitido los resguardos que a su favor se expidieron, por la compensación verificada de todos los cupos que le fueron señalados hasta fin del año económico de 1872-73, con el importe de las obligaciones de Culto y Clero que satisfizo hasta el día 30 de Junio del propio año.

“Sobre este precedente, que honra tanto a la referida provincia, existe otro no menos persuasivo, que sentó la de Guipúzcoa en el proyecto de modificación de fueros que sus Comisionados presentaron al Gobierno en 13 de Diciembre de 1841, inspirándose en la sana doctrina de que la mudanza de los tiempos hacía conveniente la prudente reforma de sus primitivos privilegios, y de que el perjuicio que pudiera resultarles de la supresión de algunos, necesaria para que fuera real y verdadera la completa unión social de su provincia con las demás de España, sería ampliamente compensado por las ventajas que esta misma unión habría de proporcionarles. Así, pues, reunidos los guipuzcoanos en junta manifestaron ya entonces ardiente deseo de que el arreglo o modificación foral se realizase con la brevedad posible, y por consecuencia, adelantándose al cumplimiento de lo preceptuado en el art. 2º de la ley de 25 de Diciembre de 1839, en la sesión celebrada el 10 de Junio de 1841 en Segura, autorizaron a sus comisionados para proponer al Gobierno una organización provincial y municipal muy semejante a la que tenían las demás provincias del Reino; y al propio tiempo que esto hacían, aceptaron el pago de la contribución única y directa y se impusieron voluntariamente la obligación de contribuir al reemplazo del Ejército con el cupo de hombres que les correspondiera.

“Inútil sería examinar aquí detenidamente todos los demás hechos posteriores, que se refieren a este importantísimo asunto, y sobre todo, los trabajos practicados con asistencia de los Comisionados de las Provincias Vascongadas y Navarra desde el 30 de Julio de 1840, hasta fin de Agosto de 1851, para establecer allí varias de las contribuciones, rentas e impuestos que pesaban sobre las demás del Reino; pues es lo cierto que desde aquella fecha hasta la presente, de tal modo han cambiado las circunstancias por virtud de la ley de 21 de Julio de 1876, que no hay ya sólo que esperar la buena voluntad, en otras ocasiones manifestada por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, para levantar, en unión con las demás del Reino, las ineludibles cargas del Estado, sino que debe por necesidad contarse con el estricto cumplimiento de la ley ya citada de 21 de Julio de 1876.

“Esta ley obliga, ante todo, a regularizar el cupo de la contribución territorial, sin perjuicio de las alteraciones de forma de que trata el párrafo segundo del art. 5º, y de las exenciones que, en uso de la autorización que le concede el párrafo cuarto del mismo artículo, otorgue

el Gobierno a los pueblos, en recompensa de los sacrificios hechos a favor de la causa legítima, durante la última guerra civil.

“No obstante la merecida exención de que se trata, el cupo deberá repartirse íntegro entre las poblaciones obligadas a pagarlo, y si algún día acordasen las Cortes que se condonara a éstas lo que a las exentas corresponda, podría en tal caso, computárseles, cuanto por este concepto hubieran satisfecho, en descargo de los demás tributos a que, en una u otra forma, les sujeta el art. 3º de la referida ley de 21 de Julio.

“Cree también el Gobierno que ha llegado la oportunidad de que la Administración, oyendo a las Diputaciones y Ayuntamientos de las Provincias Vascongadas, y procurando su concurso, proceda desde luego a los trabajos de formación del padrón industrial, sujetándose para ello al Reglamento de 20 de Mayo de 1873, y a las resoluciones que posteriormente le han modificado, a fin de conocer con la mayor exactitud posible la cantidad que, con las alteraciones de forma que se convengan, deba exigirse a las mismas provincias por contribución industrial y de comercio; dejando para más adelante el buscar la equivalencia de lo que deban satisfacer al Tesoro, por las demás contribuciones, rentas e impuestos con que han de contribuir, proporcionalmente, a las cargas generales del Estado.

“En resumen, el Gobierno persiste en el pensamiento, que desde el primer instante tuvo, respecto al arreglo de las cuestiones administrativas, por tanto tiempo pendientes entre la Nación en general y las nobles Provincias Vascongadas; pensamiento que, aprobado por las Cortes, forma el espíritu de la ley de 21 de Julio, ya repetidas veces citada, por razones de justicia, tan evidentes que no sufren impugnación siquiera en el terreno del derecho público, piensa el Gobierno que los habitantes de las dichas provincias, que disfrutan de los derechos y ventajas de todos los demás españoles, deben contribuir, como estos, a levantar las cargas comunes; pero teniendo al mismo tiempo, en cuenta, motivos de alta prudencia y justas consideraciones hacia los habitantes de las provincias, hasta aquí exentas, desea que, la proporcionalidad del impuesto 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.

“La misma moderación de estos propósitos, que inspirará también a las Cortes que votaron la ley de 21 de Julio, hace y hará siempre que aquellos sean más firmes en el cumplimiento exacto de lo que esta ordena; y confiadamente cuenta también el Gobierno para la realización de su indispensable y justa obra, con el concurso de los leales habitantes de unas provincias que se han distinguido por su proverbial patriotismo y honradez en todos tiempos.

“Fundado en las precedentes consideraciones, el Gobierno de V. M. tiene la honra de someter a su Real aprobación el adjunto proyecto de decreto.

“Madrid 13 de Noviembre de 1877. = Señor. = A. L. R. P. de V. M.  
= Antonio Cánovas del Castillo.

“**Real Decreto.**- De conformidad con lo propuesto por mi Consejo de Ministros, haciendo uso de la autorización concedida al Gobierno por la ley de 21 de Julio de 1876.

“Vengo en decretar lo siguiente:

“Artículo 1º. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 3º de la ley de 21 de Julio de 1876, las Provincias Vascongadas contribuirán al Estado en el actual año económico, a contar desde 1º de Julio último, por contribución de inmuebles, cultivo y ganadería con la suma de 660.200 pesetas la de Álava, 837.000 la de Guipúzcoa y 1.032.000 la de Vizcaya, que se les asignaron en la distribución del cupo general que para todas las del Reino señala la ley de Presupuestos, fecha 11 del propio mes.

“Art. 2º. Se computará a las Provincias, como parte de la expresada contribución, todo lo que hayan hasta aquí satisfecho desde 1º de Julio último y todavía satisfagan por la contribución de pan para el Ejército; la cual dejará de percibirse, tan pronto como se haya justificado el ingreso en las Cajas de las respectivas Administraciones económicas, del importe del primer trimestre del cupo, que a cada una señala el artículo anterior.

“Art. 3º. También se les computará todo lo que hasta aquí hayan satisfecho desde 1º de Julio último y satisfagan por obligaciones de culto y clero, las cuales corresponderán en adelante al Estado, con arreglo al Concordato, en la forma y previas las disposiciones que al efecto se comunicarán por el Ministerio de Gracia y Justicia.

“Art. 4º. Dentro del plazo de 30 días, a contar desde la publicación en la Gaceta del presente Real decreto, propondrán las Diputaciones, por escrito o por medio de Comisionados, a la Presidencia del Consejo de Ministros, la forma que estimen más en armonía con las circunstancias del país para realizar la contribución de que se trata en el artículo 1º.

“Art. 5º. Si trascurriese dicho plazo sin que las Diputaciones hubieran formulado sus propuestas, se exigirá directamente el importe del cupo a los Ayuntamientos por las Administraciones económicas, con estricta sujeción a las reglas establecidas por el Real decreto de 23 de Mayo de 1845, y por los procedimientos que señalan la instrucción de 3 de Diciembre de 1869, decreto de 25 de Agosto de 1871 y art. 6º de la ley de Presupuestos de 11 de Julio próximo pasado.

“Art. 6º. Las propuestas de las Diputaciones se someterán en el más breve plazo posible al Consejo de Ministros por conducto de su Presidente; y de las resoluciones que sobre ellas recaigan, aprobándolas o modificándolas en todo o en parte, no se admitirán nuevas reclamaciones durante el actual año económico.

“Art. 7º. En el plazo de los mismos 30 días a que se refiere el Art. 4º, propondrán los Gobernadores de las Provincias de que se trata, las poblaciones que deban quedar exentas del pago de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, por hallarse comprendidas en el caso del párrafo cuarto, art. 5º, de la ley de 21 de Julio de 1876. Las dichas exenciones serán acordadas en Consejo de Ministros, y publicadas por Real decreto en la Gaceta de Madrid.

“Art. 8º. Los cupos pertenecientes a las poblaciones que sean así exceptuadas, serán imputables a las que no deban disfrutar de aquel beneficio, mientras no acuerden otra cosa las Cortes.

“Art. 9º. Sin perjuicio de las modificaciones de forma que puedan introducirse en la contribución industrial y de comercio, con arreglo a lo preceptuado en los artículos 4º y 6º del presente decreto, al plantearse dicha contribución en las Provincias Vascongadas, se procederá desde luego por las Administraciones económicas de las mismas a formar el padrón industrial, con estricta sujeción al reglamento de 20 de Mayo de 1873 y resoluciones que posteriormente le han modificado; quedando desde ahora obligadas las Diputaciones y Ayuntamientos de dichas provincias, a facilitarles todos los datos necesarios.

“Art. 10. Antes de establecerse las demás contribuciones, impuestos y rentas no planteados aún o bien sus equivalentes en las Provincias Vascongadas, para dar cumplimiento a lo mandado en la citada ley de 21 de Julio de 1876, el Gobierno oirá de nuevo y por separado a las Diputaciones a fin de resolver sus reclamaciones convenientemente y procurando, si es posible, que lo sean de común acuerdo.

“Art. 11. Hasta que la ley de 21 de Julio de 1876 esté cumplida en todas sus partes en las dichas Provincias, continuará entendiéndose exclusivamente, en su aplicación, la Presidencia del Consejo de Ministros, oyendo a los respectivos Ministerios en los asuntos que especialmente les conciernan.

“Art. 12. Del presente Real decreto se dará en su día cuenta a las Cortes.

“Dado en Palacio a trece de Noviembre de mil ochocientos setenta y siete.= Alfonso.= El Presidente del Consejo de Ministros. = Antonio Cánovas de Castillo.”

## **Cánovas acepta tratar con las Diputaciones provinciales**

Nada más procederse a la promulgación de esta disposición, la Diputación provincial de Vizcaya se dispuso a negociar con el gobierno de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto. Previamente, encargó al vicepresidente Antonio L. de Calle, y al consultor Manuel de Lecanda, la elaboración de un informe sobre el contenido de la disposición. “Lo que más llamó la atención a los informantes –escribe Eduardo J. Alonso Olea– fue que en el artículo 8º se estableciera que las exenciones a los liberales no redujeran el cupo, es decir, que repercutirían en el resto de poblaciones. Y más todavía lo era cuando con el alistamiento se había admitido también exenciones a los liberales, que habían disminuido el cupo total sin más. Lo más justo, decían, era que el descuento fuera a costa de ‘la Nación entera, en cuyo beneficio se han hecho los sacrificios y no a costa de los pueblos y particulares que se han arruinado a consecuencia de la fuerza’. Por ello, recomendaron a los Comisionados que debían ir a Madrid que intentasen conseguir la no aplicación del artículo 8º del Real Decreto.”<sup>3</sup>

El informe exhortaba a los comisionados –continúa Alonso Olea– a que “obtuvieran *‘una razonable independencia en la administración, régimen y gobierno de la Provincia, a que estamos acostumbrados de tiempo inmemorial y cuya pérdida nos traería males incalculables’*. Eso sería posible si el Gobierno utilizase la autorización de las Cortes para hacer las modificaciones necesarias, ‘y no es dudoso que está en el interés del mismo Gobierno otorgar a estas Provincias todo cuanto sea dable’. Por último señalaban que el cupo fijado, poco más del millón de pesetas, era excesivo para Vizcaya, por lo que los Comisionados deberían intentar reducirlo; igual que intentar incrementar los descuentos por suministros, además del Culto y clero y el pan”<sup>4</sup>.

Del informe de Lecanda se desprende que las Diputaciones provinciales confiaban en mantener las atribuciones propias del régimen foral, al que no consideraban absolutamente derogado a tenor de la literalidad de la ley de 1876. Habían sido despojados de

---

<sup>3</sup> ALONSO OLEA, Eduardo J.: “El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho Histórico” (Oñate, 1995), p. 60.

<sup>4</sup> ALONSO OLEA, Eduardo J.: ob. cit., págs. 60-61.

las exenciones en materia de quintas y contribuciones, habían perecido las Juntas y las Diputaciones generales, pero todavía acariciaban con la posibilidad de ejercer todas las demás funciones no comprendidas en los extremos anteriores. Mientras el tronco de la foralidad no fuera expresa y absolutamente derogado, cabía la posibilidad de que la nueva savia produjera el milagro de volver a dar vida al árbol frondoso de las libertades vascongadas.

La comisión designada para tratar de negociar la forma de dar cumplimiento al Real Decreto la componían el presidente de la Diputación provincial vizcaína, Manuel M<sup>a</sup> de Gortázar, el vicepresidente Antonio L. de Calle, y los diputados Luciano de Urizar y Vicente de Uhagón. Además acordaron enviar al contador, Lizarraga, a Pamplona para informarse de cómo contribuía Navarra conforme a la ley paccionada de 1841.

A las Diputaciones se habían incorporado hombres de la parcialidad transigente. Tenían que demostrar que su postura servía para defender los intereses generales del país vascongado. Confiaban en que al presentarse en Madrid sin poner en cuestión la ley de 1876, el gobierno sería generoso con las Provincias. “Las protestas –comenta Alonso Olea– se reducían a la cuantía de los cupos y a las exenciones a los liberales, pero en ningún caso se cuestionaba ni el Real Decreto ni la Ley de 21 de julio; por lo que, en principio, el entendimiento era posible; todo dependía ahora de la buena voluntad de Cánovas.”<sup>5</sup>

Los comisionados, antes de reunirse con el gobierno, conversaron con el jefe del ejército, general Quesada, “que junto con el capitán general Loma estudiaron las peticiones de la Diputación vizcaína. Establecieron unos puntos que se podrían proponer, que consultaron con Cánovas, como la necesidad de un reglamento de exenciones fiscales para evitar abusos, fijar un plazo para que los interesados acreditaran la exención, que los Alcaldes, o mejor los Jueces municipales, la legalizaran. Estas exenciones sólo excepcionalmente podrían alcanzar a un pueblo entero, pues era mucho mejor hacerlas individualmente. Por último, también se podría modificar el Real Decreto de 13 de noviembre, pues era imposible distribuir el cupo con las exenciones, que podrían alcanzar según cálculos del Gobernador el 73%. Todo ello se podría

---

<sup>5</sup> ALONSO OLEA, Eduardo J.: ob. cit., p. 61.

hacer gracias a la autorización que tenía el Gobierno, por el párrafo cuarto del artículo 5º de la Ley de 21 de julio”<sup>6</sup>.

Esta intervención de Quesada dio buenos frutos, pues por una Real Orden de la presidencia del Consejo de ministros, de fecha 26 de noviembre de 1877, Cánovas aceptó las propuestas de la Diputación vizcaína<sup>7</sup>.

A principios de diciembre de 1877 se celebró la primera entrevista entre Cánovas y los comisionados vizcaínos. Seguimos a Alonso Olea en su relato de las negociaciones que condujeron a que las Provincias Vascongadas entraran en el “concierto económico” para contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que las demás de España<sup>8</sup>. Cabe destacar que la Diputación vizcaína allanaría el camino por la que más tarde discurrirían las Diputaciones de Álava y Guipúzcoa, después de la disolución de sus respectivas instituciones forales.

La entrevista con Cánovas duró tres horas. Ya no hubo discusión sobre los principios. Se entró lisa y llanamente a resolver las cuestiones suscitadas en “la forma” de cumplir la ley de 1876. Los comisionados vizcaínos expusieron al presidente su disconformidad con la elevada cifra del cupo asignado a la Provincia, instándole a aminorar la cifra para el nuevo presupuesto de 1878. Cánovas les dio seguridades de que no habría más contribuciones, si bien para el ejercicio siguiente habría que incluir el resto de los impuestos estatales.

Se alcanzó un primer acuerdo sobre el cupo asignado, que tendría dos fases: se admitiría en pago del cupo fijado de 1.032.000 pesetas lo que pagaba la Diputación por Culto y clero y el pan para el ejército. Para el siguiente año, el gobierno admitía tratar el encabezamiento de los demás impuestos, porque “sentado el principio de la aplicación de la Ley de 21 de julio de 1876 a Vizcaya,

---

<sup>6</sup> ALONSO OLEA, Eduardo J.: ob. cit. p 61.

<sup>7</sup> El artículo 3º de la Real Orden determinaba que “el importe de las cuotas que se condonen por virtud de las resoluciones que se dicten por esta Presidencia en vista de las solicitudes así documentadas, sean baja definitiva en el cupo de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería que se fijó a esa provincia por el Real decreto citado, justificándolo en la respectiva cuenta de rentas públicas en la forma que dispone la Ley de Contabilidad de 25 de Junio de 1870”. (Véase la Real Orden en la obra de José M<sup>a</sup> de Estecha y Martínez: “Régimen político y administrativo de las Provincias vasco navarras”, ob. cit., págs. 217-218.)

<sup>8</sup> ALONSO OLEA, Eduardo J.: ob. cit., págs. 60-75.

será todo lo lato que pueda en la parte con que hemos de contribuir”, según informaba el presidente Gortázar al presidente de la Comisión provincial de Vizcaya, en carta fechada el 5 de diciembre de 1877.

Cánovas pidió que se demostrara con datos que el cupo asignado para el año en curso era exagerado. En cuanto a la exención absoluta para las poblaciones que se habían distinguido en su resistencia frente a los carlistas, el presidente se comprometió a redactar un informe favorable al Consejo de Estado, cuando lo pidieran al gobierno. Por último, les instó a sugerir la forma más conveniente de repartir las contribuciones, mediante nuevos arbitrios, sin endeudarse más y les advirtió que en breve implantaría el impuesto de la sal.

Los comisionados vizcaínos formularon la siguiente consulta a su Diputación: “¿Debemos nosotros anticiparnos a tratar de lo que aún no se nos pide siguiendo hasta el año próximo como estamos, o será más conveniente definir nuestra situación por el término de diez años, sacando el partido posible?”.

No había una opinión unánime al respecto. El vicepresidente Calle mantenía que no era conveniente anticiparse a ofrecer una cantidad por los demás impuestos, antes de que se los pidieran. Además no creía que estaban autorizados por la Diputación para ello. La verdad es que Calle había salido muy disgustado de la reunión con Cánovas, a la que, en una carta que dirigió a la Diputación, calificó de “muy desagradable”. El resto de los comisionados eran de la opinión del presidente del Consejo de ministros, que también les había confesado que podrían sacarse mayores y mejores beneficios fijando la situación económica por diez años.

Al día siguiente, 6 de diciembre, los comisionados enviaron a Cánovas una instancia en la que se hacían cálculos comparativos con algunas provincias y trataban de demostrar que la cantidad exigida significaba un recargo sobre la riqueza de la provincia superior a la media nacional. Se alegaba además la pobreza del suelo de Vizcaya.

El presidente Gortázar propuso a la Diputación la necesidad de ofrecer una cifra por la contribución territorial para el año 1878 que podría oscilar entre 250.000 y 500.000 pesetas, cifra que

contrastaba con la que proponía el gobierno para dicho ejercicio, que ascendía a 1.750.064, teniendo en consideración las cantidades que se aplicarían a las provincias de Lugo y Soria por todos los conceptos del sistema tributario común.

La Diputación no se decidió, por el momento, por ninguna de las propuestas, aunque aceptó los elementos innegociables de la propuesta de Cánovas. No obstante, instruyeron a los comisionados para que obtuvieran las mayores ventajas sin contraer compromisos, no respecto “a la cuestión del año actual, sino la del concierto por 10 años”. Por ello insistieron, días más tarde, sobre la posibilidad de que se negociara la no aplicación del impuesto de la sal.

El general Quesada se había desplazado a Madrid, pues durante los días siguientes los comisionados hablaron con él sobre la forma de sustituir la Guardia foral vizcaína por la Guardia Civil. También conversaron con el ministro de Hacienda. Salieron satisfechos de la buena disposición del ministro a favorecerles en todo lo posible, después de haber tratado con él de la valoración de los gastos realizados en armamento del cuerpo foral que acababa de ser sustituido por la Benemérita y del incremento de los descuentos en años sucesivos.

Se reunieron también con Juan Francisco Rodríguez, un alto funcionario de Hacienda, a quien Cánovas había encomendado el estudio de la cuestión foral. Le presentaron tres exposiciones. La primera tenía por objeto reducir el cupo de la contribución territorial; la segunda pretendía descontar del cupo las exenciones de la ley de 1876 a los liberales perjudicados por la guerra; y la tercera se refería a los medios a arbitrar para sufragar los cupos. Esto último reflejaba una sugerencia de Cánovas, que se materializaría en el establecimiento de recargos permanentes sobre los impuestos de consumos provinciales como el vino, chacolí, aguardientes, aceite “y cualquier otro que sobre especies de consumo sea necesario para cubrir la expresada obligación; cuyo medio es el que mejor se armoniza con las costumbres y las conveniencias del país que los que suscriben representan”.

Con Rodríguez sentaron unas bases de negociación para el ejercicio de 1878. Del cupo de la contribución territorial, que sería el mismo que para el ejercicio de 1877, se descontarían las atenciones destinadas a Culto y clero, las exenciones a los liberales

y las cantidades satisfechas para el pan del ejército. En cuanto a la contribución industrial y comercio, el cupo de 1878-1879 sería de 67.500 pesetas y de él se deducirían las exenciones a los liberales. Respecto al impuesto de Derechos Reales, se podría optar entre su encabezamiento con un cupo a pagar de 37.600 pesetas, o que se pagara como en el resto del país. Del cupo de la sal sólo se hacía la salvedad de que como en las Vascongadas y Navarra no se pagaba hasta entonces, no se aplicara sólo en Vizcaya. En lo referente al tabaco, optaría Vizcaya o por el cupo señalado por el gobierno o por el estanco; en cuyo caso se arbitrarían medidas para favorecer a los trabajadores y fabricantes vizcaínos; se establecería una fábrica en Bilbao, con una indemnización similar a la acordada con Navarra de 375.000 pesetas.

También las bases de negociación se referían a las carreteras generales. Se aceptaba su traspaso al Estado, pero se reconocería el importe de las obligaciones asumidas por la Diputación vizcaína como descuento para el pago de los impuestos, más un interés del 5 por ciento hasta su cancelación.

Dentro de las compensaciones se incluirían también el equipo y sostenimiento del Batallón de Forales desde abril de 1872 hasta el 31 de mayo de 1877 (1.789.280 pesetas) y lo pagado para mantener el Batallón Franco de Nouvilas<sup>9</sup> (100.000 pesetas) y por el uso del cuartel de Santuchu (50.000 pesetas).

Por último, se llegó a un principio de acuerdo para el cálculo de la suma total a pagar y de los descuentos. La cuota resultante (cupos) se ingresaría trimestralmente. Sería permanente para Vizcaya, salvo en el caso de recargos o rebajas en los presupuestos que la afectarían en la proporción fijada en las cantidades a pagar por los distintos tributos<sup>10</sup>.

---

9 El general Ramón Nouvilas fue jefe del Ejército del Norte en los primeros meses de la tercera guerra carlista. Bajo sus órdenes se constituyó el llamado Batallón Franco con voluntarios liberales vizcaínos. Se publicó en Bilbao en 1873 un periódico titulado *El Eco del Batallón de Cazadores de Nouvilas y de todos los voluntarios de la República*. Era republicano federal y se publicaba "los días que tenga por conveniente el director". (Véase la comunicación de Javier Díaz Noci y Mikel Urkijo Goitia titulada "La prensa vasca en el Sexenio Democrático", presentada en las Jornadas sobre el Sexenio celebradas en marzo de 2000 en la Universidad San Pablo CEU, p. 18.)

10 La fuente de Alonso Olea, (ob. cit., págs. 64-65), es el "Resumen de la Conferencia de los Comisionados de la Diputación de Vizcaya con Cánovas", 18 de diciembre de 1878, Archivo de la Casa de Juntas de Guernica. Régimen Foral 14, Legajo 1, y Archivo Administrativo de la Diputación de Vizcaya, Régimen Económico Administrativo. Caja / Expediente 2662/3.

En medio de estas negociaciones con la Diputación vizcaína se produjo, como ya sabemos, la abolición de los regímenes forales de Álava y de Guipúzcoa, por negarse a cooperar para el cumplimiento del Real Decreto de 13 de noviembre. Las Diputaciones provinciales procedieron al nombramiento de sus respectivos comisionados, que llegaron a Madrid a mediados de diciembre<sup>11</sup>. Pero las negociaciones no serían conjuntas, pues Cánovas quería tratar con cada Diputación de forma individualizada. Sin duda pretendía evitar la formación de un frente común que dificultara el acuerdo y se frustrara la posibilidad de dar carpetazo al asunto de los fueros.

El 12 de diciembre de 1877, Cánovas dictó una Real Orden que se ha interpretado como un intento de mitigar las consecuencias de la abolición foral al reconocer a las Diputaciones vascongadas una cierta singularidad en relación con las del resto de España. Así, en lo relativo al establecimiento y creación de arbitrios en los pueblos, se estaría “a lo que ordene la Diputación”, eso sí, previa aprobación del gobernador, que en realidad ejercía una función tutelar sobre su actuación. Los ayuntamientos debían remitir el proyecto de sus presupuestos al gobernador, al solo objeto de verificar si en el capítulo de gastos se habían consignado las partidas obligatorias exigidas por la ley general municipal. Los acuerdos de la Diputación tendrían carácter ejecutivo, pero el gobernador podía suspenderlos, dando cuenta de su decisión al gobierno.<sup>12</sup> Nada, pues, que se pareciera a una verdadera autonomía.

El 18 de diciembre los comisionados vizcaínos –seguimos de nuevo a Alonso Olea– volvieron a entrevistarse con Cánovas. Este les requirió a que presentasen una instancia para que el cupo para el ejercicio 1878-79 se fijase para ocho años. De igual modo se fijaría un cupo de contribución industrial de 94.983 pesetas, sin perjuicio de los resultados del padrón de la riqueza industrial. También se comprometió a que durante los ocho años permanecerían en vigor las exenciones a las probaciones y particulares liberales. Estas exenciones permanecerían aunque las

---

11 Los comisionados designados por la Diputación de Guipúzcoa fueron Tadeo Ruiz de Ogarrio, Fernando Colmenares y Fermín Machimbarrena.

12 El gobernador podía presidir las sesiones de la Diputación si así lo consideraba oportuno, y prohibir su celebración –dando cuenta inmediata al gobierno– o suspender sus sesiones. (Real Orden de 12 de octubre de 1877, publicada por José M<sup>o</sup> de Estecha y Martínez, ob. cit., p. 69.)

contribuciones se exigieran en los mismos términos que en las demás provincias.

Respecto al tabaco reiteró Cánovas la disyuntiva a que se referían las bases del posible acuerdo tratadas con su asesor Juan Francisco Rodríguez. O pagar 265.000 pesetas de cupo, o bien el estanco, con un descuento de 150.000 pesetas y el establecimiento compensatorio de una fábrica de tabacos en Bilbao en un edificio de la Diputación. En cuanto a las carreteras, se mantenía la misma disyuntiva: seguir como hasta entonces, siendo a cargo de Vizcaya los gastos de conservación y reparación; o bien, ceder al Estado una o varias carreteras, en cuyo caso éste sería el encargado de pagar los intereses y amortización de la deuda contraída para su construcción, además del mantenimiento y reparación.

“Cabe decir, en principio –comenta Alonso Olea–, que lo que proponía Cánovas no modificaba esencialmente las bases acordadas con su subordinado Rodríguez y modificaba sólo algunas cifras (elevación del cupo del Subsidio industrial y rebaja del descuento por los tabacos). Así las cosas, cabían dos opciones, o dos posibilidades a elegir a la Diputación, una más gravosa, pero con ventajas, y otra más barata, pero con pérdida de recursos.” (La diferencia era o pagar 940.364 pesetas de un total de 1.877.563, o pagar 355.846 pesetas de un total de 1.351.872 pesetas.) “Como se ve –continúa–, el total a pagar, calculado de una u otra forma, arrojaba una diferencia de unas 600.000 pesetas. Cantidad no pequeña si se tienen en cuenta los niveles en que nos movemos y la apurada situación que, tras la guerra, atravesaba la provincia. Para llegar a la cantidad menor, habría que partirse de la base de que Cánovas aceptara la bajada del cupo de la Territorial que la Diputación había pedido y, por otra parte, el estanco del tabaco de forma que se dejarían de pagar 265.220 pesetas y se descontarían 150.000 pesetas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el descuento de medio millón por el pago del culto y clero no tendría continuidad, pues desde el ejercicio siguiente sería a cargo del Estado. Al día siguiente de la reunión, Cánovas dispuso que en el Ministerio de Gracia y Justicia se hicieran los preparativos y los cálculos para que desde el ejercicio siguiente se abonase como en las demás provincias.<sup>13</sup>”

---

13 ALONSO OLEA, Eduardo J.: ob. cit., págs. 66-67.

La llegada de la Navidad proporcionó un breve paréntesis a las conversaciones. Tras su última entrevista con Cánovas, los comisionados vizcaínos regresaron a Bilbao para dar cuenta a la Diputación.

Antes de la celebración del pleno, convocado para el 21 de diciembre, mantuvieron una conferencia sobre el arreglo fiscal con las Diputaciones hermanas. Cánovas no había levantado la prohibición de celebrar conferencias, decretada en la última etapa foral, pero consintió en que se produjera esta reunión, siempre que se tratara no de contactos de “carácter público ni oficial” sino estrictamente “confidencial”. Así lo ordenó mediante telegrama remitido al general Quesada el 20 de diciembre de 1877.

Los comisionados vizcaínos dieron cuenta a la Diputación provincial, en sesión celebrada el 21 de diciembre, del resultado de sus gestiones en Madrid. La Corporación acordó encomendar a la Comisión de Hacienda un estudio de las consecuencias económicas de las diversas opciones planteadas antes de tomar postura.

El 28 de diciembre de 1877, la Diputación vizcaína remitió a Cánovas una instancia en la que volvía a la carga sobre lo excesivo del cupo consignado para ese año por la contribución territorial, solicitaba que al descuento por culto y clero y el pan para el ejército se aplicara otro del 30 por ciento en compensación de las exenciones a los liberales y por los suministros de pan hasta julio de 1876.

El presidente Gortázar recurrió al asesor de Cánovas, Juan Francisco Rodríguez, para que tratara de convencerle de que aceptara la propuesta sobre las exenciones por la imposibilidad de conocer la cuantía exacta de las mismas. Otra novedad importante fue la petición de que se incluyese un descuento por gastos de recaudación.

Aquel mismo día, 28 de diciembre, el gobernador Antonio de Aranda dio a conocer a la Diputación de Vizcaya una Real Orden dictada por el presidente del Consejo de ministros. En ella se establecía que la Diputación Provincial de Vizcaya “como encargada de realizar el cupo de la contribución de inmueble, cultivo y ganadería para el actual año económico, sea la que responda en todo tiempo al Estado del ingreso o formalización en

las Cajas del Tesoro de un millón treinta y dos mil pesetas computándose al mismo las sumas que por obligaciones del culto y clero parroquial y por contribución de pan para el Ejército se hubieren devengado y satisfecho desde el 1º de Julio último, en cumplimiento de lo mandado por los artículos 2º y 2º del Real Decreto de 13 de Noviembre próximo pasado”<sup>14</sup>.

El fundamento para esta importante atribución era que los comisionados vizcaínos, en su “instancia” de 6 de diciembre de 1877, elevada a Cánovas después de su primera entrevista en Madrid, habían expresado la aceptación de la Diputación vizcaína del cupo asignado a Vizcaya en el Real Decreto de 13 de noviembre.

Además, se facultaba a la Diputación para que en lugar de aplicar las normas generales sobre la contribución territorial a los contribuyentes vizcaínos, se obtuviera el cupo mediante el establecimiento, “como recursos de carácter permanente afectos al pago de la misma, recargos de arbitrios sobre el vino, chacolí, aguardiente, aceite y cualquier otro que sobre especie de consumo sea necesario, cuyo medio es el que a su juicio mejor se armoniza con las costumbres y conveniencias del país que representan”.

Había dos novedades importantes. Desde la fecha de vigencia de la Real Orden, cesaría la obligación de suministrar pan al ejército. Y lo mismo ocurriría con las obligaciones de culto y clero parroquial, tan pronto como el ministerio de Gracia y Justicia diera cumplimiento a lo dispuesto al respecto en el artículo 3º del Real Decreto de 13 de noviembre, en el que se recordaba que la obligación de atender a tales gastos era del Estado de acuerdo con el Concordato con la Santa Sede.

### **La concertación avanza entre la división de las Provincias**

Entramos así en el año 1878, que comienza con los fastos de un acontecimiento que produjo gran júbilo popular, al menos en Madrid, como fue la boda de Don Alfonso XII con Mercedes de Orleans, hija del duque de Montpensier, que tuvo lugar el 23 de enero en la Real Basílica de Atocha.

---

14 Véase la Real Orden en la obra de José M<sup>a</sup> de Estecha y Martínez: “Régimen político y administrativo de las Provincias vasco navarras”, ob. cit., págs. 219-210.)

El 12 de enero la Diputación vizcaína discute las cifras adelantadas de los cupos para los años siguientes, tomando como base el informe del contador de la Corporación. Este había hecho las cuentas del Gran Capitán, pues concluía que no sólo no había que pagar ningún cupo al Estado sino que éste adeudaba a la Diputación vizcaína, a 31 de diciembre de 1876, una cifra cercana a los 13 millones de pesetas, exorbitante en aquella época.

Para tomar una decisión, la Diputación entendió que era necesario conocer al detalle la cuantía de las cantidades computadas en el cupo. En cuanto al tabaco se prefería mantener el régimen de franquicia foral, entre otras razones porque proporcionaba cuantiosas rentas a la provincia. Entre los años 1873 a 1877 el total de los ingresos por este concepto había ascendido a la tampoco nada despreciable cantidad de 4.297.670 pesetas.

Aprovechando la romántica boda de Don Alfonso XII con Doña Mercedes de Orleans, la comisión que había de representar a la Diputación en los fastos reales, entregó a Cánovas una prosaica exposición por cada una de las reivindicaciones vizcaínas, redactadas por el vicepresidente De Calle. Cánovas les prometió estudiarlas y que abordarían, tan pronto como la villa y corte volviera a la normalidad, el asunto de la sal, adelantando que no podrían dejar de pagar el impuesto sobre este producto esencial en aquella época.

A todo esto, las Diputaciones alavesa y guipuzcoana negociaban desde mediados de diciembre con el gobierno, cada una por su lado. Al no haberse puesto de acuerdo previamente en los objetivos a alcanzar, la falta de un criterio uniforme produjo malos resultados. En el asunto de la sal, resultó que Guipúzcoa aceptaba el impuesto estatal, lo que produjo un gran disgusto entre los vizcaínos. Lo peor ocurrió con el asunto del tabaco. Vizcaya pretendía mantener la libertad de la que disfrutaba, pero se encontró con que Álava y Guipúzcoa habían aceptado el estanco de la sal, lo que suponía un gran triunfo para Cánovas.

La solidaridad vascongada volvió a brillar por su ausencia, o al menos eso reprochaban los comisionados vizcaínos a sus homólogos alaveses y guipuzcoanos. Se quejaban, por ejemplo, de la indiferencia de las Provincias hermanas ante el impuesto sobre ferrocarriles mientras que Vizcaya, “que conserva como propiedad

suya el fecundo e inagotable manantial del mineral de Triano<sup>15</sup>, se subleva, lucha y resiste todo lo que conduzca a semejante contribución y recargo”, según informaba el presidente Gortázar a la Diputación provincial en carta fechada el 9 de febrero de 1878.

A mediados de febrero volvieron los comisionados a Madrid con el propósito de culminar las negociaciones con Cánovas. Decidieron presentarle, a modo de ultimátum, cuatro bases para el arreglo. Alonso Olea las resume así: “La primera consistía en que no aceptarían un incremento de la Contribución Territorial, o como mucho una ligera elevación. Respecto a la sal pedirían la condonación de un semestre, y el otro en dos plazos. Sobre el tabaco se aceptaba el estanco –qué remedio quedaba–, pero no lo admitirían hasta que estuviera montada la fábrica en Bilbao y que el Gobierno comprara todas las existencias de los tabaquistas. Por último se eximiría a los ferrocarriles mineros del impuesto de guerra sobre los Ferrocarriles y no se cobraría el recargo del 50% hasta julio de ese año. En esta línea de resistencia, la Diputación, además de comunicarle a Gortázar que habían recibido a una comisión de tabaquistas alarmados por las noticias del estanco, le encarecieron a que no se alterase la cifra del cupo de la contribución Territorial (771.509 ptas.) y en caso contrario amenazar con la dimisión”<sup>16</sup>.

Intervino entonces el funcionario asesor de Cánovas, Rodríguez, con el que los comisionados vizcaínos habían llegado a una perfecta sintonía. Sin embargo, cuando aquél les comunicó que

---

15 En los montes de Triano, a poca distancia de Bilbao, se encontraba el más importante yacimiento de hierro de Vizcaya. La verdadera fiebre de este metal básico en la primera fase de la Revolución industrial estalló hacia 1876, después del fin de la tercera guerra carlista. Al suprimirse las aduanas, aumentar las facilidades para exportar y para instalar ferrocarriles, la margen izquierda de la Ría de Bilbao fue objeto de una oleada de inversiones financiadas por capitalistas vizcaínos y por grandes compañías británicas. El mineral era excelente, cerca de un gran puerto, la mano de obra era barata y además la extracción se realizaba a cielo abierto todo el año. En la explotación de las minas de hierro estuvo el origen de la gran industrialización de Vizcaya, que atrajo a numerosos trabajadores castellanos, por lo que no sólo se produjo la ruina del país, profetizada con tintes apocalípticos por los liberales vascongados en los debates sobre la abolición foral. Bien es cierto, que a este desarrollo del País vascongado contribuiría decisivamente el régimen de concierto económico, que sustituyó al antiguo sistema foral. Sin embargo, las paupérrimas condiciones de vida de los mineros vizcaínos serán el germen de la aparición en Vizcaya de la lucha de clases. La expansión de las minas de Triano se llevó por delante al pueblo viejo de Gallarta, por estar situado sobre un importante yacimiento de mineral de hierro. Sus siete mil habitantes se trasladaron al lugar donde se encuentra el actual municipio. En él nació en 1895, en el seno de una familia de obreros carlistas, Dolores Ibárruri, “La Pasionaria”, personaje clave del Partido Comunista de España y de la II República española.

16 ALONSO OLEA, Eduardo J.: ob. cit., p` 72.

en el Real Decreto que se preparaba “se iba a decir que la Diputación ponía el edificio para la fábrica de tabaco a disposición del Gobierno, los comisionados se molestaron bastante, por el ‘colaboracionismo’ que destilaba la frase; así que por fin acordaron que se pusiera de manifiesto que el edificio se ponía a disposición del Gobierno, a instancias del propio Gobierno”<sup>17</sup>.

El 20 de febrero de 1878 el Real Decreto estaba ya casi preparado, a falta de las cantidades de contribución, aunque Gortázar reconoció que las posibilidades de variar tanto su contenido como sus cantidades eran escasas. Eso sí, los vizcaínos cederían el edificio para la nueva fábrica estatal de tabacos en Santuchu. Esto molestó a su vez a los comisionados alaveses y guipuzcoanos por no conseguir las mismas ventajas que Vizcaya.

La división entre las tres Provincias queda reflejada en la carta que el presidente vizcaíno Gortázar dirige a la Diputación de Vizcaya el 22 de febrero de 1878: “La verdad es que Cánovas ha llevado este asunto con la doblez y la travesura que acostumbra viniendo a favorecer sus designios la facilidad con que Álava se dejó alucinar mirando sólo metálicamente el asunto y la docilidad de Guipúzcoa que teniendo noticias de las dos soluciones que a nosotros se nos daba, no exigió resueltamente iguales ventajas (...) En lo que sí creo que tengo razón es en suponer que si el Gobierno hubiera respetado nuestra determinación de optar por el *statu quo*, era fácil que ellos [Álava y Guipúzcoa] hubieran conseguido el establecimiento de una fábrica en alguna de las dos provincias, en cuyo caso ¿quién sabe si V. hubiera tenido que arrepentirse más adelante de lo que había hecho? Aún dado el supuesto de que el Gobierno no fuera matando poco a poco esa industria con los estancos que hoy tienen establecidos en esa, ¿hay seguridad de que al cabo de algunos años fuera respetado el privilegio que se nos concedía? ¿Y entonces qué era de los tabaquistas y cigarreras si no se conseguía montar otra fábrica, mas lo cual ofrecería no pocas dificultades?”<sup>18</sup>.

El 22 de febrero, los comisionados de las tres Provincias, todos juntos, fueron convocados por Rodríguez, a quien el presidente había encomendado tratar con las Diputaciones. También asistieron los gobernadores de las Vascongadas. El asesor

---

<sup>17</sup> Así se deja constancia en la carta que el presidente Gortázar envió a la Diputación vizcaína el 18 de febrero de 1878, citada por Eduardo J. Alonso Olea, ob. cit., p 72.)

presidencial señaló que el cálculo presentado por Vizcaya sobre las cantidades a pagar para el año 1879 era muy bajo, pues no había tenido en cuenta la riqueza pecuaria y urbana, sino sólo la superficie y la población.

Rodríguez planteó la manera en que el acuerdo iba a instrumentarse jurídicamente. Sería un Real Decreto. Los vascongados pretendían que se hiciera por ley, pero el representante de Cánovas alegó que en el Congreso y en el Senado podían encontrarse dificultades para la aceptación del régimen de cupo, puesto que con las cifras que pretendían los comisionados vizcaínos, Vizcaya pagaría menos que la provincia más pobre del país. No había problemas, en cambio, con las cantidades asignadas a Álava y a Guipúzcoa.

La propuesta de Rodríguez era que Vizcaya pagara la misma cantidad que Oviedo (848.000 pesetas), mientras que sus comisionados proponían 771.105 pesetas. La discusión duró una hora larga, sin que ninguna de las partes cediera en sus posiciones.

La intransigencia vizcaína estuvo a punto de provocar la ruptura de las conversaciones, pues los vizcaínos amenazaron con levantarse de la mesa de negociación. Medió la representación guipuzcoana, que propuso como solución de compromiso que Vizcaya aceptara el cupo de Oviedo, pero incrementándose el capítulo de descuentos para llegar al resultado económico que pretendían los vizcaínos. La fórmula fue aceptada por Rodríguez. Se acordó aplicar un descuento del 35% en vez del 30%, lo que suponía una subida real de 30.000 pesetas frente a 75.000 pesetas. Aceptaron los vizcaínos esta solución “para evitar conflictos y comprometer a Álava y Guipúzcoa”.

Y así se consiguió el acuerdo definitivo. Pero lo que debió de ser un motivo de celebración no lo fue, al menos, para el presidente de la Diputación vizcaína, que salió enfadado con todos: con Cánovas, con Rodríguez y con los comisionados alaveses y guipuzcoanos. Así se desprende de la carta que el 23 de febrero

---

18 Transcrita por Alonso Olea, ob. cit., p. 73. Deduce este autor de otra carta del presidente Cánovas al ministro de Hacienda, fechada el 5 de diciembre de 1877, que el tabaco se vendía en las Vascongadas, pero su calidad dejaba mucho que desear, hasta el punto de que el presidente instruye al ministerio para que se adoptaran “con la posible brevedad las medidas convenientes al mejoramiento de las labores en general y particularmente de las que al consumo de dicho país [vascongado] se destinen, consultando previamente el gusto del mismo para que el abastecimiento se verifique con las que puedan ser mejor aceptadas”.

remitió a la Diputación dando cuenta del contenido del arreglo sobre las contribuciones.

Como aspectos positivos, Gortázar destacaba los ocho años de validez del acuerdo, el descuento de las 150.000 pesetas del tabaco, a aplicar a los cupos de consumos, papel sellado y derechos reales, además de la instalación en Santuchu de la fábrica de tabacos.

Entre los motivos de disgusto estaba la decisión de Cánovas de promulgar el arreglo alcanzado mediante Real Decreto: “No sé los motivos que tiene Cánovas –escribió Gortázar– para que (...) se traduzca en o pase a ser ley en vez de aparecer como un Real Decreto, como no sea el temor a una discusión prologada y embarazosa para él; pero el caso es que para nosotros sería ventajosísimo el que las Cámaras de dieran su sanción”.

En cuanto a las cifras, Gortázar se quejaba de la deslealtad de los comisionados hermanos. Le molestó sobremanera la actitud de los alaveses “cuchicheando los comisionados y el gobernador con la sonrisa en los labios mientras yo me desesperaba al considerar que Rodríguez se bañaba en miel rosada”. Estos, a modo de excusa, dijeron a Gortázar, cuando todo se había ya consumado, que si se hubiera levantado de la mesa la delegación alavesa les hubiera acompañado en su protesta.

El presidente vizcaíno informó a su Diputación de un incidente con el gobernador alavés ocurrido durante la reunión final: “También tuve que hacer callar al Gobernador de Álava, quien muy satisfecho de lo bien librada que salía su provincia se metió a decir que nosotros pagábamos poco relativamente a Logroño y otras y a defender a Rodríguez y al Gobierno. Tuve que darles a entender que nadie le daba vela para aquel entierro y se calló dándonos luego una satisfacción. Le aseguro a V. que con ratos como vamos pasando valía más echarlo todo a rodar si otras consideraciones no le contuvieran a uno”.

### **El primer “concierto”: el Real Decreto de 28 de febrero de 1878**

Y así llegó el primer Concierto Económico. El 28 de febrero de 1878, Cánovas elevó al rey Alfonso XII para su aprobación, el Real Decreto que se publicó el 1 de marzo en la *Gaceta de Madrid* con el

siguiente título: *“Real Decreto de 28 de febrero de 1878, fijando los cupos de contribuciones que las Provincias Vascongadas han de satisfacer al Tesoro en cada uno de los ocho años económicos que empezarán a contarse desde 1º del próximo mes de Julio y dictando varias disposiciones sobre la materia”*.

El objeto del Real Decreto no era otro que el de proceder a la extensión a las Provincias Vascongadas del régimen tributario del Estado para dar cumplimiento estricto a la ley de 21 de julio de 1876. Se distinguían dos clases de impuestos:

A.- Impuestos cuya cobranza se encabezaba en las Diputaciones, que se convertirían así en los únicos contribuyentes de las Provincias Vascongadas ante la Hacienda estatal y a los que se denominarían más adelante como “impuestos concertados”. Eran éstos los siguientes:

- Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (contribución territorial).
- Contribución industrial y de comercio.
- Impuesto de derechos reales.
- Impuesto de sello y timbre.
- Impuesto de consumos.
- Impuesto de la sal.

B.- Impuestos no concertados cuya exacción se reservaba directamente el Estado, tales como:

- El descuento sobre sueldos de empleados provinciales y municipales.
- Impuesto sobre honorarios de los Registradores.
- Impuesto de cédulas personales.
- Tarifas de viajeros y mercancías.
- Impuesto de minas.
- Impuesto del 25 por ciento sobre cargas de justicia.

Se extendía a las Provincias Vascongadas el estanco del tabaco, cesando así la libertad de la que disfrutaban para la fabricación y venta de este producto. El erario público indemnizaría a los expendedores, fabricantes y almacenistas de tabacos perjudicados por la extensión del monopolio estatal. Nada se decía en el Real Decreto del compromiso de establecer una nueva fábrica en Santuchu. Sin embargo, por Real Orden de 1 de marzo, se

ordenó el establecimiento en Bilbao de una fábrica para la elaboración de tabacos por cuenta del Estado en la misma forma y con las mismas condiciones que las demás de la Península<sup>19</sup>.

Por cada uno de los impuestos “concertados” se asignaba a cada una de las Provincias un cupo global. En el de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería se computarían las cantidades satisfechas para cada territorio para el sostenimiento del clero parroquial y del culto, mientras el Estado no se hiciera cargo de ambas obligaciones, tal y como preveía el Concordato con la Santa Sede. Se descontaría también la suma que en cada año costara al Estado el sostenimiento de 100 y 120 soldados de infantería, en equivalencia de igual número de hombres que respectivamente sostenían Vizcaya y Guipúzcoa con el carácter de guardas provinciales. Abono transitorio, pues cesaría tan pronto como se produjera el despliegue en las citadas provincias de la Guardia Civil. Además, las Provincias se deducirían del cupo contributivo el 2,62 por ciento de las cantidades asignadas, en concepto de gastos de recaudación.

Del cupo de la contribución industrial y de comercio se deducirían determinados porcentajes (el 60 por ciento en Álava, el 50 por ciento en Guipúzcoa y el 75 por ciento en Vizcaya) para compensar las exenciones que la ley de 1876 había establecido para los liberales leales. En concepto de gastos de recaudación las Provincias se descontarían el 3,40 por ciento.

En el caso de que durante la vigencia del Real Decreto el Estado estableciera nuevos impuestos no contemplados en él, éstos serían de aplicación también a las Provincias Vascongadas.

Por otra parte, las cuotas señaladas de los impuestos “concertados” quedarían sometidas a las alteraciones que las leyes sucesivas de presupuestos introdujeran en la base de su imposición, y serían rectificadas en la proporción correspondiente, llegado el caso. Más aún, el Real Decreto facultaba al ministerio de

---

19 Para facilitar la creación de la fábrica, la Diputación provincial de Vizcaya había cedido al Estado un edificio de su propiedad, “para que puedan trabajar en él los 500 obreros, poco más o menos”, al que ascendería el número de las personas que habrían de quedar sin ocupación por la extensión del monopolio del tabaco. El Estado abonaría a la Diputación vizcaína un canon o renta cuya cuantía no se especificaba en la Real Orden. (Véase José M<sup>a</sup> de Estecha y Martínez: “Régimen político y administrativo de las Provincias vasco navarras”, ob. cit., págs. 526-527). En 1879 comenzó a funcionar la fábrica en el barrio bilbaíno de Santuchu, deshabitado por aquel entonces. Llegó a dar empleo a 600 “cigarreras”.

Hacienda para dictar las órdenes necesarias para el cumplimiento del mismo.

Este primer “concierto” representaba, en realidad, la renuncia del Estado a implantar directamente sus propios servicios de Hacienda en el país vascongado. En el Real Decreto se ofrece como excusa la imposibilidad de conocer los datos necesarios para exigir los tributos del régimen común a los contribuyentes vascongados.

Cánovas era plenamente consciente de que una cosa eran las previsiones de la ley y otra, muy distinta, su estricto cumplimiento. Haciendo de la necesidad virtud, decide tener en las Vascongadas tres únicos contribuyentes: las Diputaciones. Se conforma con exigirles un cupo contributivo por cada uno de los impuestos concertados. En teoría el resultado final debería ser el mismo que el que se obtendría de la aplicación individualizada de los tributos a las personas físicas o jurídicas obligadas a contribuir. Pero el cálculo del cupo había sido fruto de un forcejeo político con los comisionados vascos, en el que éstos, a pesar de sus protestas –o mejor, gracias a ellas– de que las cuotas eran excesivas, consiguieron un trato ventajoso. Además, nada se decía sobre la normativa a aplicar, por lo que las Diputaciones podían no atenerse a la estructura impositiva del Estado con tal de que las obligaciones concertadas fueran puntualmente satisfechas a la Hacienda estatal<sup>20</sup>.

Tampoco podía hablarse, en puridad, del establecimiento de un sistema definitivo para las Provincias Vascongadas. El gobierno justificaba el régimen de encabezamiento por el desconocimiento por la Administración estatal de los datos sobre la riqueza rústica y urbana, ante la inexistencia de los correspondientes catastros. Esto era una dificultad insuperable para implantar sin más la Administración tributaria del Estado. De ahí que Cánovas hubiera previsto la provisionalidad del sistema, que tendría una duración de ocho años, tiempo suficiente para llevar a cabo aquella “prolija tarea”. Quizás no fuera consciente de que al final del período, la Hacienda estatal no hubiera cumplido sus deberes y lo que nació bajo el signo de la provisionalidad se convertiría en un “derecho

---

20 La obligación de sujetarse a la estructura impositiva del Estado no se introducirá hasta el concierto de 1926, negociado con el ministro de Hacienda de la Dictadura del general Primo de Rivera, José Calvo Sotelo.

histórico” que encontraría el amparo y respeto de la Constitución de 1978.

En la exposición de motivos que el gobierno elevaba al rey Alfonso XII, se transmite la satisfacción de Cánovas por haber conseguido primero que los vascongados prestaran el servicio de armas como el resto de los españoles y por la circunstancia de que las Provincias Vascongadas, a partir de ese momento, pasaban a contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que las demás de España. Todo ello había sido posible gracias a la “patriótica actitud de las Diputaciones provinciales”, que, recordemos, no representaban al país pues sus miembros habían sido designados por el propio gobierno de la nación.

Reproducimos a continuación el texto del Real Decreto:

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

“Y realizada quedará esta aspiración en un breve término. Álava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas, desde el venidero año económico, por todos los conceptos y en idéntica proporción que las demás de la Monarquía, quedando así definitivamente plantada la Ley de 21 de Julio de 1876, y cumplido el propósito del Gobierno, sin vejámenes ni violencias, sin disturbios ni contratiempos, a lo cual han contribuido, sin duda alguna, la sensatez y prudente conducta de las actuales Diputaciones provinciales, que, aun siendo sucesoras inmediatas de la antigua Administración foral, no han desmentido en estas circunstancias, para ellos difícilísimas, su lealtad al Trono de V. M. y su amor a la Patria, circunstancias dignas de tener en cuenta, que no han pasado inadvertidas por el Gobierno y que le han permitido mucho más benévola aplicación de la Ley dentro de los concretos preceptos, que le hubiera sido imposible hallar en el caso de una resistencia activa o pasiva.

“Apenas publicado el Real decreto de 13 de Noviembre próximo pasado, nombraron aquellas Corporaciones representantes caracterizados de su seno, para tratar de la forma de realizar, como lo están verificando, la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería que habían de satisfacer al Tesoro en el corriente año; y después hicieron lo mismo para conferenciar acerca de todo cuanto se relaciona con el

planteamiento de las demás contribuciones, rentas e impuestos que se establezcan en las Provincias Vascongadas, desde el próximo año económico de 1878-79; aceptando un encabezamiento general por tiempo determinado que el Gobierno les impuso, tomando por base datos y antecedentes de otras provincias, que a no dudarlo se hallan en iguales condiciones o parecidas que las que se trata por su producción y su riqueza.

“No será la misma la forma de exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias que en las demás del Reino; pues autorizado el Gobierno por la Ley de 21 de Julio para introducir en este punto las modificaciones que estuviesen más en armonía con los hábitos del país, no ha tenido presente sólo las conveniencias de éste y lo difícil y arriesgado que es prescindir de un modo violento de instituciones seculares, encarnadas, por decirlo así, en cada uno de los vascongados, y que constituyen su manera de ser social, política y económica, sino que también que, alejada la Administración, como ha estado, de aquellas comarcas, a donde su acción nunca se dejó sentir, carecía de antecedentes y noticias, de toda suerte indispensables para que la equidad y la justicia, base de toda tributación aceptable, brillase en sus disposiciones.

“Sin catastro de la riqueza rústica y urbana, sin datos estadísticos fehacientes, la Administración había de encontrar en sus gestiones dificultades insuperables al plantear las contribuciones en el modo y forma que se hallan establecidas en las demás provincias, y nada, por tanto, conducía a contrariar el deseo repetidamente manifestado por los representantes de las Vascongadas, y que tiene sólido apoyo en la previsoría Ley de 21 de Julio, porque, una vez a salvo los principios en ella consignados, lo cual ha procurado el Gobierno desde el primer momento con decidido y constante afán, tiempo queda de que la Administración se emplee en tan prolija tarea.

“La necesidad de prescindir, como expuesto queda, de la forma en la distribución de las contribuciones, ha sido causa de que, al tratar de las exenciones temporales que estableció el párrafo 4º del art. 3º de aquella Ley, se tropiece en la práctica con graves dificultades, que han sido objeto de estudio detenido, antes de llegar a una solución, única acaso aceptable.

“Sustituidas las contribuciones directas por impuestos indirectos, medio generalmente usado en las provincias y propuesto al Gobierno por los Comisionados de las Diputaciones, como más apropiado a las circunstancias de aquel país, falta naturalmente la imposición individual y determinada, o sea, la fijación del cupo y cuota que cada cual deba pagar por razón de las contribuciones territorial e industrial, únicas a que las exenciones pueden referirse; pues que no hay términos hábiles de hacer aplicación de aquella gracia, que la Ley otorga a los que se encuentran en los casos y con las condiciones que la misma prefija, respecto de los impuestos indirectos, ni de las rentas y recursos que el

Estado ha de hacer efectivos, ya por los servicios que presta, ya por el monopolio que ejerce.

“Pero apareciendo evidente que las Cortes quisieron conceder un merecido beneficio a los que de una u otra manera defendieron los derechos legítimos de la Nación y de V. M., el Gobierno no ha vacilado en procurar la solución más conforme con esta doctrina, y más en armonía al propio tiempo con los deseos manifestados por los representantes de las tres provincias que, conocedores de las circunstancias de cada localidad, y convencidos de la inconveniencia y hasta imposibilidad de plantear hoy allí las contribuciones territorial e industrial en el modo y forma que se hallan establecidas en el resto de España, han preferido que aquel beneficio, sin aumentar la cuantía, se extienda a más personas de las que en otro caso correspondiera.

“Ha sido, pues, preciso apreciar de la manera posible las pérdidas que han experimentado la propiedad, la industria y el comercio de las tres provincias, durante la pasada guerra civil, y fijar en su consecuencia un tanto por ciento alzado en cada una, como deducción que ha de hacerse de la cantidad que se les señala en equivalencia de las contribuciones territorial e industrial, en el período de ocho años que abraza el encabezamiento, período que está dentro del máximum y el mínimum que, para conceder la exención de tributos, fijó la Ley de 21 de Julio.

“Las Diputaciones provinciales, que han de arbitrar con autorización del Gobierno los medios de hacer efectivo en cada localidad el importe del encabezamiento que, como indicado queda, han de pagar las tres provincias desde 1º de Julio de 1878, responderán directamente a la Hacienda de su ingreso en las arcas del Tesoro en los términos ordinarios, y con ellas únicamente se entenderá la Administración.

“La franquicia que en materia de tabacos vienen disfrutando de antiguo las Provincias Vascongadas; los inconvenientes que esto ofrece al libre tráfico en el interior, haciendo necesaria una vigilancia, muchas veces ineficaz, para reprimir el fraude; la arraigada costumbre, por otra parte, de aquellos naturales de ejercer una industria, en el resto de la Península vedada, y que por esta causa tiene para ellos más atractivos; todo esto ha sido objeto de profundo estudio y detenida meditación del Gobierno que, sin perjuicio de armonizar los intereses de los particulares con los de la Administración pública, no ha creído conveniente ni oportuno que tal franquicia, que tal privilegio subsista. La renta de tabacos se planteará, pues, en las tres Provincias Vascongadas, desde 1º de Julio de 1878, del mismo modo que está en las demás del Reino.

“Bien comprende el Gobierno que esta medida ha de lastimar respetables intereses, pues no se le oculta la difícil situación en que se coloca a los que tienen empleados sus capitales en el tráfico del tabaco; así como tampoco la triste condición que alcanza a los que, para atender a su inmediata subsistencia, se dedican a la elaboración de aquel

artículo; pero a uno y otro atenderá el Gobierno en la medida que le sea posible y con la prudencia que aconsejan las circunstancias. La suerte de los obreros, que en aquellas provincias quedan por el momento privados de un modo legítimo hasta hoy de atender a su subsistencia, no puede ser indiferente al Gobierno de V. M., y procurará eficazmente que tan delicada cuestión tenga solución satisfactoria en un corto período, poniendo en armonía los intereses de aquéllos con los intereses y las conveniencias de la Administración pública.

“Y que los industriales han de recibir una indemnización, han de ser resarcidos en lo posible de los perjuicios que se les ocasionen, es tan claro y tan obvio que, si la razón y la justicia de consuno no lo aconsejaren imperiosamente, precedentes legales pueden aducirse con sobrado fundamento. A la manera que los expendedores de tabacos habanos fueron indemnizados por virtud del Real decreto de 20 de Marzo de 1875, así indemnizados serán los industriales de las tres Provincias Vascongadas.

“El descuento sobre sueldos de empleados provinciales y municipales y el que afecta a los honorarios de los Registradores de la propiedad, se establecerán en las Provincias Vascongadas, desde 1º de Julio de 1878, del mismo modo y en la misma forma también que estos impuestos se hallan establecidos en las demás provincias del Reino; y continuarán cobrándose, como en el actual año económico, el de minas, el de viajeros y mercancías, el de cédulas personales, el de consumos sobre la sal y el descuento de 25 por 100 sobre cargas de justicia.

“Deber es del Gobierno, aunque lamente tener que ocupar demasiado la elevada atención de V. M., exponer con claridad cuanto se refiere á la delicada y difícil tarea que ha llevado a cabo en las Provincias Vascongadas.

“Pareció a las Diputaciones Provinciales excesivo el cupo que a las respectivas provincias se señaló por contribución de inmuebles, cultivo y ganadería para el actual año económico, y acordaron en el momento desistir de él para el venidero, presentando al efecto la oportuna reclamación de agravio, a que se ha dado el curso correspondiente, fundada, a falta de datos estadísticos precisos, en razonables comparaciones con otras provincias, teniendo en cuenta la extensión territorial y la densidad de su población.

“Consecuencia de esto ha sido que el cupo que, en equivalencia de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, han de satisfacer las tres provincias desde el 1º de Julio próximo, sea el de 540.000 pesetas la de Álava; 727.362 la de Guipúzcoa, y 846.718 la de Vizcaya; sin perjuicio del que proceda asignarles cuando se haya hecho la estadística territorial y pecuaria.

“Para fijar el importe de lo que han de pagar aquéllas en equivalencia de la contribución industrial y de comercio, se ha tenido en

cuenta lo que satisfacen por este concepto al Estado otras provincias, que tienen grande analogía con las de que se trata; habiendo correspondido a la de Álava 43.194 pesetas; a la de Guipúzcoa 54.798, y a la de Vizcaya 94.983; sin perjuicio también de las variaciones que introduzcan las Leyes de presupuestos, y del resultado que ofrezca el padrón industrial que se está formando por los agentes de la Administración, en cumplimiento del art. 9º del Real decreto de 13 de Noviembre de 1877.

“En equivalencia del impuesto sobre Derechos reales y transmisión de bienes pagarán: Álava 13.664 pesetas, Guipúzcoa 17.296 y Vizcaya 21.312, para lo cual han servido de fundamento razones iguales a las anteriormente expuestas, debiendo quedar sujetas estas cantidades a la reforma que se mandó practicar por el art. 15 de la Ley de presupuestos de 11 de Julio próximo pasado.

“Las dificultades que de hecho se oponen al establecimiento del uso del papel sellado en las tres provincias, han sido causa de que esta renta, con acuerdo de las Diputaciones, entre a formar parte del encabezamiento general por las sumas de 19.683 pesetas para Álava, 21.940 para Guipúzcoa y 30.721 para Vizcaya, incluyendo el recargo de 60 por 100 que la Ley actual de presupuestos señala, y sin perjuicio de las variaciones que en lo sucesivo se introduzcan.

“Dejarán por tanto de pagarse en las Provincias Vascongadas los derechos procesales que satisfacen actualmente, y podrán representar los naturales de aquel país ante los Tribunales y Autoridades de todos órdenes en papel blanco, así como realizar en el mismo todos los actos políticos, civiles y administrativos, que se refieren a la vida pública y privada de los ciudadanos; pero sin que esto se extienda en manera alguna a los actos y representaciones que tengan lugar fuera de aquellas provincias.

“Y teniendo, finalmente, en cuenta las cantidades que otras de iguales condiciones pagan al Tesoro por el impuesto de consumos y cereales, satisfarán en su equivalencia: Álava 83.289 pesetas; Guipúzcoa 140.008, y Vizcaya 144.167; sin perjuicio de las variaciones que, como repetidamente queda consignado para todos los impuestos y contribuciones que se han de realizar en distinta forma que en el resto de España, establezcan las Leyes de presupuestos sucesivas.

“Después de haber tratado de las contribuciones, rentas e impuestos que cada una de las tres Provincias Vascongadas han de satisfacer desde el próximo año económico, lógico es y natural ocuparse de las deducciones que han de hacerse de las sumas a que aquéllas ascienden: deducciones que se fundan, ya en la naturaleza misma de aquellos gravámenes, ya en preceptos legales, ya, por último, en la compensación de servicios a que las provincias atienden y que son de cargo del Estado.

“Así, pues, se computará a cada una de las tres provincias lo que satisfaga desde 1º de Julio de 1878 por obligaciones de culto y clero parroquial, según los presupuestos provinciales, hasta que el Estado se haga cargo de ellas por virtud de lo mandado en el Real decreto de 13 de Noviembre de 1877. Se abonará también la suma que cueste al Estado el sostenimiento de 220 soldados de infantería en equivalencia de igual número de hombres que las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya sostienen con el carácter de Guardias provinciales, a completa disposición del Gobierno, hasta que dicha fuerza sea sustituida por la de la Guardia civil, o de cualquier otro instituto armado.

“Se deducirá igualmente del importe de las contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, e industrial y de comercio, respectivamente, el 40 y 60 por 100 a la provincia de Álava, el 50 y 50 por 100 a la de Guipúzcoa y el 35 y 75 por 100 a la de Vizcaya, en cada uno de los ocho años que abarca el encabezamiento, a contar desde Julio próximo, en equivalencia de las exenciones de tributos de que trata la Ley de 21 de Julio de 1876. Mas si llegase el caso de que en estas provincias se exigiesen aquellas contribuciones por los medios que se emplean en las demás de la Monarquía, se entenderán las exenciones concedidas por las cuotas y cupos que directamente se exijan a los agraciados con aquel beneficio, computándose para la duración de las mismas los años que fuesen ya transcurridos.

“Y finalmente se abonará a las Diputaciones el 2,62 y 3,40 por 100 respectivamente del importe de las contribuciones territorial e industrial por gastos de reparto y cobranza, deduciendo antes el importe de los tantos por 100 que se condonan por las exenciones legales de que antes se ha tratado.

“Descender a mayores detalles, exponer de una manera minuciosa y detenida la serie de trabajos realizados, y consignar aquí las dificultades que ha sido preciso vencer para llegar al fin deseado, obra sería por demás pesada y enojosa y de ella prescindirá el Gobierno de V. M., pero lícito le será, para concluir, expresar su satisfacción al poder decir al país y a V. M. que los deberes que le impuso la Ley de 21 de Julio de 1876 se hallan cumplidos; que los principios en ella consignados, guardados por el Gobierno con esmerado afán, han salido incólumes; que en las filas del Ejército nacional se encontrarán en adelante confundidos los vascongados con los soldados de las demás provincias de la Monarquía; y, finalmente, que las Provincias Vascongadas, *dentro ya del concierto económico*, contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que las demás de España.

“Y no hay para qué ocultarlo: si el Gobierno ha podido llenar cumplidamente, como cree, misión tan delicada en un plazo relativamente corto, atendida la importancia y gravedad de las cuestiones resueltas, debido en gran parte ha sido a la patriótica actitud de las Diputaciones provinciales, que, por más que hayan visto

desaparecer con el natural sentimiento los privilegios que de antiguo aquel país disfrutaba, han dado, no obstante, marcadas pruebas de su adhesión al Trono de V. M., y de su respeto y acatamiento a las disposiciones de los altos poderes del Estado.

“Fundado, pues, en las precedentes consideraciones, el Gobierno de V. M. tiene el honor de someter a su Real aprobación el adjunto proyecto de decreto.

“Madrid 28 de Febrero de 1878.—SEÑOR: A L. R. P. de V. M., Antonio Cánovas del Castillo.

### **“Real Decreto**

“De conformidad con lo propuesto por mi Consejo de Ministros, haciendo uso de la autorización concedida por la Ley de 21 de Julio de 1876,

“Vengo en decretar lo siguiente:

“Artículo 1º. Se fija el cupo de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería que las Provincias Vascongadas han de satisfacer al Tesoro en cada uno de los ocho años económicos, que empezarán a contarse desde 1º del próximo Julio en las cantidades siguientes: Álava 640.000 pesetas, Guipúzcoa 727.362 y Vizcaya 846.718, sin perjuicio del que proceda asignarlas cuando se haya hecho la estadística territorial y pecuaria.

“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, 64.798 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 art. 9º del Real decreto de 13 de Noviembre de 1877.

“Art. 3º. Son computables al cupo de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería: 1º, las cantidades que desde dicho día 1º de Julio próximo deba satisfacer y satisfaga cada provincia a su respectivo clero parroquial y para el sostenimiento del culto, hasta que el Estado se haga cargo de ambas obligaciones, según se previno en el art. 3º del ya citado Real decreto de 13 de Noviembre de 1877; 2º, el 40 por 100 en Álava, el 60 por 100 en Guipúzcoa y el 35 por 100 en Vizcaya del importe de dicho cupo por las exenciones locales y personales que el Gobierno puede otorgar por las causas determinadas en el párrafo 4º del art. 6º de la Ley de 21 de Julio de 1876 y en virtud de la autorización concedida en el mismo artículo; y 3º, el 2,62 por 100 para gastos de recaudación sobre la cantidad que ha de satisfacer cada provincia por la contribución de

que se trata, deducida en cada año la que importa el abono que se les hace por las exenciones a que se contrae el párrafo anterior.

“Art. 4º. Son igualmente computables al cupo de la contribución industrial y de comercio: 1º, el 60 por 100 en Álava, el 50 por 100 en Guipúzcoa y el 76 por 100 en Vizcaya del importe del referido cupo, por las exenciones locales y personales que asimismo puedan otorgarse por virtud de la autorización concedida en el art. 6º de la Ley antes citada; y 2º, el 3,4 por 100 para gastos de recaudación sobre la cantidad que ha de satisfacer cada provincia por esta contribución, deducida en cada año la que importa el abono que se les hace por las exenciones a que se contrae el párrafo anterior.

“Art. 5º También será de abono, con cargo al cupo de la contribución do inmuebles, cultivo y ganadería, la suma que en cada año cueste al Estado el sostenimiento de 100 y 120 soldados de infantería en equivalencia de igual número de hombres que respectivamente sostienen las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa con el carácter de Guardias provinciales a completa disposición del Gobierno. Dejará de hacerse este abono cuando la expresada fuerza sea sustituida por la Guardia civil o por la de cualquier otro instituto armado que se encargue de prestar el servicio que actualmente desempeña la de que se trata.

“Art. 6º Las provincias Vascongadas, además de los cupos ya señalados por las contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, e industrial y de comercio, satisfarán también al Estado en cada uno de los ocho años a que se contrae el art. 1º del presente decreto, las cantidades y por los conceptos que a continuación se expresan:

“Por la equivalencia del impuesto de derechos reales y transmisión de bienes: Álava, 13.664 pesetas; Guipúzcoa, 17.295; y Vizcaya, 21.312:

“Por la equivalencia de la renta del papel sellado con el recargo de 50 por 100 que impuso la Ley de presupuestos de 11 de Julio de 1877: Álava 19.683 pesetas; Guipúzcoa, 24.940; y Vizcaya, 30.721:

Por el impuesto de consumos y cereales: Álava, 83.289 pesetas; Guipúzcoa, 140.008; y Vizcaya, 144.167:

Por el de consumo sobre la sal: Álava, 80.794,00 pesetas; Guipúzcoa, 134.100,75; y Vizcaya, 139.180,50.

«Artículo 6º Las provincias Vascongadas, además de los cupos ya señalados por las contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, e industrial y de comercio, satisfarán también al Estado, en cada uno de los ocho años a que se contrae el artículo 1º del presente decreto, las cantidades y por los conceptos que a continuación se expresan: ”

	ÁLAVA Pesetas	GUIPÚZCOA Pesetas	VIZCAYA Pesetas
Por la equivalencia del impuesto de derechos reales y transmisión de bienes.	13.664	17.295	21.312
Por la equivalencia de la renta de papel sellado con el recargo de 50 por 100 que impuso la ley de presupuestos de 11 de Julio de 1877.	19.083	24.940	30.721
Por el impuesto de consumos y cereales.	83.289	140.008	144.167
Por el consumo sobre sal.	80.794,50	134.100,75	139.180,50

“Art. 7º Desde el citado día 1º de Julio próximo, los descuentos sobre sueldos de empleados provinciales y municipales, y sobre honorarios de los Registradores de la propiedad, se establecerán en las Provincias Vascongadas, y el Estado percibirá su importe en la misma forma y por iguales medios que los realiza en las demás provincias del Reino.

“Art. 8º Los impuestos de cédulas personales, minas y sobre tarifas de viajeros y mercancías, así como el descuento de 25 por 100 sobre cargas de justicia, ya establecidos en las Provincias Vascongadas, seguirán realizándose como hasta aquí.

“Art. 9º Cualquier otra nueva contribución, renta o impuesto que las Leyes de presupuestos sucesivas establezcan, serán obligatorios a las Provincias Vascongadas, y la cantidad que las corresponda satisfacer al Estado, se hará efectiva por los medios que el Gobierno determine, oyendo previamente a las respectivas Diputaciones provinciales.

“Art. 10º. Estas Corporaciones harán efectivos los cupos de las contribuciones, rentas e impuestos comprendidos en los artículos 1º, 2º y 6º del presente decreto por los medios autorizados para realizar el de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería del corriente año económico, y por cualquier otro que el Gobierno les otorgue, en vista de las propuestas que las mismas Diputaciones le dirijan.

“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.

“Art. 12º. Las cuotas señaladas en los artículos 1º, 2º y 6º, así como los impuestos a que se contraen el 7º y 8º del presente decreto, quedan desde luego sometidos a las alteraciones que las Leyes sucesivas de presupuestos introduzcan en las bases de su imposición, y serán, por tanto, rectificadas, cuando llegue el caso, las cantidades que los determinan, en la proporción correspondiente.

“Art. 13º. El Estado dejará de percibir en las Provincias Vascongadas, desde 1º de Julio próximo, los derechos procesales que vienen éstas satisfaciendo. Los vecindados en dichas provincias podrán representar en papel blanco ante los Tribunales y Autoridades constituidas dentro de su respectiva demarcación, así como realizar en el mismo todos los actos políticos, civiles y administrativos que se refieren a la vida pública y privada de los ciudadanos; pero sin que esto se extienda en manera alguna a los actos y representaciones que tengan lugar fuera de aquellas provincias.

Art. 14º. La renta de tabacos quedará establecida en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, desde el día 1º de Julio del año actual, como lo está en las demás de la Monarquía.

Art. 15º. Desde el mismo día cesará la elaboración y venta de tabacos en rama y manufacturados que vienen ejerciendo los particulares, y el Estado se hará cargo, para utilizarlas en sus fábricas, de todas las existencias que de ambos artículos hubiere en las expendedurías y fábricas de particulares y en los almacenes de las Diputaciones provinciales al finalizar el 30 de Junio próximo, aplicando a este caso las reglas y los procedimientos del Real decreto e Instrucción de 20 de Marzo.

Art. 16º. El Estado indemnizará a los expendedores, fabricantes y almacenistas de tabacos en rama y elaborados, con arreglo a lo establecido, en los artículos 2º 3º, 4º y 6º del decreto antes citado.

Art. 17º. Por el Ministerio de Hacienda se expedirán las órdenes necesarias para que tenga puntual y exacto cumplimiento lo mandado en este decreto, del cual dará el Gobierno cuenta a las Cortes oportunamente.

Dado en Palacio a 28 de Febrero de 1878. —Alfonso. —El Presidente del Consejo de Ministros, Antonio Cánovas del Castillo<sup>21</sup>.”

---

21 El Real Decreto se publicó en la *Gaceta de Madrid* el 1 de marzo de 1878, nº 60, págs. 505-507.

## **De la provisionalidad excepcional a la institucionalización paccionada del régimen de Concierto Económico**

La verdad es que nadie pretendió otorgar al Real Decreto de 1878 ni la denominación ni el carácter de “Concierto Económico”. Recuérdese que en el curso de los debates de la ley abolitoria, Cánovas había negado el carácter paccionado de la ley de 16 de agosto de 1841 sobre modificación de los fueros de Navarra, al entender que “si esta ley tuvo precedentes; si antes de que las Cortes con el Rey soberanamente resolvieran, se oyó a aquellas provincias; si se les consultó sobre lo que más o menos conveniente pudiera parecer, sobre lo que fuera de mayor o menor aplicación; si se atendieron sus reclamaciones, todos esos son precedentes y circunstancias que ni en poco ni en mucho alteran ni alteraron entonces el perfectísimo derecho con que las Cortes con el Rey legislaron para Navarra, como podían legislar para cualquiera otra provincia de la Monarquía”. Y en otro momento dijo “que el procedimiento de la ley de 1839 se cumplía y realizaba con solo llamar solemnemente como se ha llamado a los comisionados de las Provincias y oír cuanto se les ofrezca exponer sobre todos los diversos aspectos de la cuestión, quedando luego la resolución libre a las Cortes con el Rey”.

Tal vez para evitar que el arreglo económico con las Vascongadas pudiera considerarse paccionado, Cánovas había evitado escrupulosamente cumplir los trámites seguidos en el caso de Navarra y que condujeron a la ley de 1841. Se había limitado a dar audiencia a las Provincias, pero nada más. No nombró ninguna comisión gubernamental para negociar con las Diputaciones, sino que se limitó a designar a un funcionario de la presidencia del Gobierno para que le sirviera de interlocutor para conocer las aspiraciones vascongadas. No se levantó acta de las conversaciones y cuando quería conocer el criterio de las Diputaciones requería a sus comisionados para que le presentaran “instancias” concretando sus peticiones. El acuerdo así alcanzado no se sometió a la aprobación de las Diputaciones. A mayor abundamiento, se trataba de una norma provisional, cuya vigencia sería de ocho años, durante los cuales el Estado llevaría a cabo los trabajos necesarios para conocer con exactitud la riqueza de la nación a fin de acordar la nivelación total y definitiva de las Vascongadas en materia de tributación. Por último, Cánovas no consideró oportuno dar rango legal a la concertación.

## *Las Provincias entran en el concierto económico español*

La expresión “concierto económico”, con el carácter de norma concordada, no se contiene ni en la exposición de motivos ni en la del Real Decreto. El equívoco provino de la utilización por dos veces, en el preámbulo, de dicha expresión pero en un sentido muy distinto al que después se le dio. El Real Decreto comienza por congratularse de que la ley de 1876 se había aplicado ya en lo referente al ejército para añadir que faltaba que las Provincias “*entrasen en el concierto económico*” de la nación. Y al final de la exposición de motivos se concluye que las Provincias “*dentro ya del concierto económico*” contribuirán al sostenimiento de las cargas públicas en igual proporción que las demás de España<sup>22</sup>.

Pero una cosa es lo que pretendió Cánovas y otra lo que sucedió después. Muy pronto las autoridades vascongadas comenzaron a denominar “Concierto Económico” al Real Decreto de 1878 para justificar su actuación en el país, dándole a entender que el nuevo régimen había sido pactado con las Diputaciones. Lo cierto es que la denominación hizo fortuna contagiando al propio gobierno e incluso a las Cortes.

En la Ley provincial de 29 de agosto de 1882 se introdujo una disposición transitoria cuarta, de capital importancia, con el siguiente texto:

“Mientras subsista el Concierto económico consignado en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878, y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se considerarán investidas dichas Corporaciones, no sólo de las atribuciones consignadas en los capítulos 6º y 10 de la presente Ley, sino de las que con posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo”.

Cuando llegó el momento de dar por concluido el período transitorio de ocho años, las Diputaciones vascongadas consiguieron prolongar el sistema introducido en 1878. Esto se hizo mediante la incorporación de varios artículos en la ley de

---

22 En la obra de José M<sup>a</sup> de Estecha y Martínez: “Régimen político y administrativo de las Provincias vasco navarras”, se escribe con mayúscula esta segunda mención al concierto económico que contiene la exposición de motivos, pero se trató de una licencia del autor que no figura en el texto publicado en la *Gaceta de Madrid*.

presupuestos de 1887, que actualizaban los cupos establecidos en el Real Decreto, después de que la ley del año anterior, de 12 de enero de 1886<sup>23</sup>, hubiera prorrogado por un año “*el estado de tributación* de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”.

Para redactar los artículos de aplicación a las Provincias de la ley presupuestaria de 1887, el gobierno recabó el parecer de las Diputaciones, que fueron convocadas a una reunión en el ministerio de Hacienda, a fin de que aportaran los datos y antecedentes “para resolver en vista de todo ello lo que respecto al sistema actual de tributación de las Provincias Vascongadas se considere más conveniente”. En la Real Orden de convocatoria, de 3 de enero de 1887, se deja constancia de cómo en la ley de 12 de enero de 1886 se procedió a “la prórroga del *Concierto* celebrado en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya por la de 21 de Julio de 1876”.

En 1893 se reitera la denominación de “conciertos” para referirse a las disposiciones sobre la contribución de las Vascongadas conforme a la ley de 1876. Ocurrió al promulgarse el Real Decreto de 16 de febrero, cuya finalidad era extender a las Provincias una reforma del sistema tributario español, que afectaba a varios conceptos tributarios como el impuesto estatal de timbre, derechos reales y transmisión de bienes, y preveía la introducción de un nuevo impuesto del 1 por 100 sobre pagos<sup>24</sup>.

### *El primer Concierto auténtico*

Al año siguiente, se aprobó el que en realidad debiera ser, en términos jurídicos, el primer Concierto Económico merecedor de tal denominación. Su carácter paccionado se puso de manifiesto en la elaboración del Real Decreto de 1 de febrero de 1894, redactado de común acuerdo entre la representación del gobierno y de las Provincias. Carácter que se reconoce expresamente en su articulado:

---

23 El artículo 1º de la ley de 12 de enero de 1886 dice así: “Se autoriza al Ministro de Hacienda: (...) Quinto. Para considerar prorrogado hasta 30 de Junio de 1887 el estado actual de tributación de las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”.

24 El título de la disposición es como sigue: “Real Decreto de 16 de febrero de 1893 reformando los conciertos con las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, y señalando en consecuencia las cantidades que las respectivas Diputaciones provinciales han de satisfacer por el impuesto del 1 por 100, por el aumento de los rendimientos del impuesto de Derechos reales, contribución industrial e impuestos del Timbre del Estado y el de la fabricación de alcoholes”.

“Artículo 1º.- Se aprueba el *concierto económico* celebrado entre los representantes de las Diputaciones provinciales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y la Comisión del Gobierno nombrada por Real orden de 7 de Octubre próximo pasado”.

La denominación de esta disposición es como sigue: “Real Decreto de 1 de Febrero de 1894 aprobando *el concierto económico* con las Provincias Vascongadas por el cual se fijan los cupos que han de satisfacer al Tesoro por las contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, e industrial y de comercio, y por los impuestos de derechos reales, papel sellado, consumos, 1 por 100 sobre los pagos, patentes de alcoholes, sueldos provinciales y municipales, tarifas de viajeros y mercancías, carruajes de lujo y asignaciones de las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección”. En el preámbulo de este Concierto Económico se decía: “La duración del nuevo concierto (doce años económicos más el corriente), pedida por las provincias, ha sido aceptada por el Gobierno, teniendo principalmente en cuenta que la región vascongada, por natural inclinación apegada a sus tradiciones, necesita más que otra alguna de la Península el concurso del tiempo para aclimatar las reformas económicas que han de ser consecuencia necesaria del mayor sacrificio que se le exige.- Por esta razón, también ha debido el Gobierno reconocer una vez más *la independencia económica y administrativa de que las Diputaciones de las tres provincias gozaron casi constantemente, y que las leyes de 29 de Agosto de 1882 y 29 de Junio de 1887 han reconocido y consagrado*”.

Paradójicamente, el ministro de Hacienda que refrendaba un Real Decreto de signo tan descentralizador era Germán Gamazo, que acababa de provocar un gravísimo conflicto con Navarra al pretender asimilarla al sistema tributario común, al que ya hicimos referencia.

Debemos también dejar constancia de otra circunstancia que tiene especial significación: ni en 1882, ni en 1887 ni en 1894 ocupaba Cánovas la presidencia del gobierno. Las disposiciones en las que se habla de “conciertos económicos” tiene su origen en los gobiernos de su rival político, Práxedes Mateo Sagasta, jefe del partido fusionista, constitucionalista o liberal.

Tal vez por ello, y a pesar de que Cánovas no hubiera ofrecido ninguna objeción, Sagasta –que tenía mucho de oportunista–

recibió público reconocimiento en las Provincias, al menos en un principio, a diferencia de Cánovas<sup>25</sup>. Pero, en honor a la verdad, Cánovas abrió el camino y no opuso ninguna objeción a la consolidación de la idea de un nuevo régimen concertado como una especie de hijuela del foral, una vez que como él dejó expuesto en el preámbulo del Decreto de 1878 las Provincias habían entrado en el concierto económico con el resto de la nación.

### **Algunas reacciones sobre el primer “concierto”**

El régimen de Concierto Económico es hoy un pilar fundamental de la autonomía del País Vasco. Pero el Real Decreto de Cánovas fue objeto de reacciones encontradas.

#### *Los intransigentes*

El diario *La Paz*, periódico fuerista madrileño<sup>26</sup>, insertaba este comentario:

“La generalidad, la casi totalidad de los vascongados recibieron este Decreto con la resignación propia del que siente heridas por la desgracia sus más íntimas afecciones; pero un

---

<sup>25</sup> Un trágico episodio empañó la gratitud vascongada. En el verano de 1890, Sagasta, que en ese momento era jefe de la oposición, fue recibido en triunfo en el País Vasco. En una reunión con diversos notables vascongados que mantuvo en Biarritz se comprometió a restablecer las instituciones forales. Esto generó una oleada de entusiasmo que se tradujo en un viaje triunfal de San Sebastián a Bilbao, en el que el propio Sagasta pedía que se cantara el *Gernikako Arbola*. En la capital vizcaína pronunció un discurso que todavía generó entusiasmo a pesar de que no hizo alusión expresa al compromiso de Biarritz. Pero cuando llegó al poder por tercera vez, en 1893, Sagasta no cumplió su promesa. La imagen del jefe del partido liberal se deterioró en el País Vasco ese mismo año, cuando acudió a San Sebastián a cumplimentar a la Reina Regente, María Cristina de Habsburgo, madre de Alfonso XIII. El 27 de agosto de 1893 los ánimos estaban muy caldeados por el fracaso en el Congreso de una enmienda presentada por los representantes vascongados al proyecto de ley de presupuestos de ese mismo año, que pretendía poner en marcha un proceso de audiencia que permitiera ampliar la autonomía vascongada. Sagasta se había olvidado de su promesa. Aquel día, la banda municipal interpretó al final de su concierto de media noche el *Gernikako Arbola* y los músicos se dispersaron sin atender a la petición del público para que lo tocara una vez más. Esto provocó la irritación del gentío, que comenzó a gritar *¡Vivan los fueros!*. De este grito se pasó al de *¡Muera Sagasta!*, sin que ni el alcalde ni el gobernador fueran capaces de contener los ánimos. La multitud se dirigió entonces al Hotel Londres, donde se hospedaba Sagasta e intentó asaltarlo. Acudió la Guardia Civil, que hizo disparos al aire para dispersar a los manifestantes sin conseguirlo. Desde el interior del hotel alguien ordenó: “Tirar a dar”. El resultado fue que hubo tres muertos y numerosos heridos. Sagasta quedó fuertemente impresionado por lo ocurrido y estuvo recluido quince días en su hotel, hasta que regresó a Madrid de manera furtiva. Esto no impidió que al año siguiente se aprobara el tercer Concierto Económico, donde, como ya hemos expuesto, se reconoce por primera vez su carácter paccionado. (En el *Apéndice* del libro de Liborio de Ramery Zuzuarregui, “El liberalismo y los fueros bascongados”, -ob. cit., p 557 y ss.- se contiene un pormenorizado relato de este gravísimo incidente.)

reducido y exiguo número, cándidos en demasía, dejándose llevar de momentáneas y efímeras impresiones, se dieron con él, si no por cumplidamente satisfechos, casi por contentos, creyendo que con esto, que no era otra cosa que un triunfo alcanzado por el señor Cánovas en el planteamiento de la ley de 21 de Julio o mejor aún, en el pensamiento de abolir los Fueros por completo, había motivos serios para sentirse gozosos y satisfechos, cuando este Decreto era la última palabra pronunciada por el Gobierno de D. Alfonso contra las seculares instituciones y antiguas libertades del país vascongado; la coronación del pensamiento de los antifueristas; el triunfo alcanzado por el Sr. Cánovas, no solo sobre el pueblo vascongado, sino también sobre las oposiciones que intentaban hacer de esta cuestión –como de todas las que pueden servir a sus mezquinas y egoístas miras– arma de partido para combatirla. No es fácil pues comprender las razones en que estriban su oposición los pocos vascongados que, a pesar de su nombre y de su patriotismo, juzgaron con tan desacertada benevolencia este Decreto, rebajando hasta el positivismo su criterio.

“El que llamándose vascongado se atreve a defender ese Decreto y ese sistema de arreglos y transacciones, en que no intervienen, ni el país, ni representantes suyos *nombrados ad hoc*, con poderes especiales, o no sabe lo que son Fueros, o tiene de ellos una noción lastimosamente equivocada, que tan fácilmente les permite confundir el interés que tiene un valor solo relativo, con el DERECHO que está muy por encima de todo concepto positivista. Desde los tiempos en que el hijo de un Patriarca menospreció la importancia de un derecho hasta el punto de colocarla al nivel de un plato de lentejas, la razón humana no ha podido menos de llamar

---

26 El primer número de *La Paz* se publicó el 7 de mayo de 1876. En su editorial, titulado “Nuestro programa”, afirmaba ser un periódico promovido por personas de partidos diversos, aunque todos ellos liberales vascongados, a los que unía la voluntad de “defender los fueros y las venerandas instituciones del país que nos vio nacer”. Colaboraba también en *La Paz*, Juan Mañé y Flaquer, director de *Diario de Barcelona*, convertido en un fuerista infatigable, que expresó su desacuerdo con la política de Cánovas con las Provincias Vascongadas y Navarra, publicando una obra monumental titulada “El Oasis: viaje al país de los fueros” (Barcelona, 1878-1890), en tres volúmenes. Entre los redactores del periódico figuraban diputados y senadores vascongados. Con posterioridad se incorporarán dos jóvenes navarros, Arturo Campión y Hermilio Olóriz, que más tarde tendrán una gran relevancia en la política y la cultura de Navarra. Al primero se le considera el principal ideólogo del nacionalismo vasco en Navarra, aunque en 1893 aparecerá en el Congreso como representante del Partido Integrista. El segundo, poeta e historiador, coincidirá con Campión en la Asociación Eúskara de Navarra y en sus obras históricas, al igual que en las de Campión, se inspiraría el movimiento *napartarra* de primeros del siglo XX, que acabaría fundiéndose con el Partido Nacionalista Vasco durante la II República. En el momento de la abolición de los fueros vascongados Campión acababa de terminar su licenciatura en Derecho en Madrid y Olóriz se hallaba en ella, becado por la Diputación, para confeccionar un “Diccionario de varones ilustres” de Navarra.

aberración a tan lamentable confusión de ideas y de nociones. Los que al defender con sinceridad LOS FUEROS vascongados creímos sostener los *derechos* –que no LOS PRIVILEGIOS– no encontramos razón alguna que ante ese decreto incline nuestro ánimo, no ya a la defensa, que ni siquiera a la benevolencia más generosa.

“¿Qué importancia, qué valor encierran unas cuantas *exenciones* graciosas que al fin son privilegios y nada más que *privilegios*, por un tiempo corto y bien determinado, ante la grandeza de los DERECHOS de que era dueña la familia vascona? ¿Qué significan esos *privilegios*, debidos a la generosidad del Gobierno, al lado de las antiguas libertades que han desaparecido? ¿Qué importa unos cuantos años de privilegios a un pueblo que, como el vascongado, coloca el origen de sus libertades en la más remota antigüedad? Todos los privilegios juntos, no valen ciertamente, ni pueden compararse, con un SOLO DERECHO.”

Es muy duro el juicio que le merece a *La Paz* la actuación de las Diputaciones:

“Las Diputaciones provinciales de real orden, dejando a salvo su buena fe, su rectitud de intención y hasta su patriotismo, sirvieron para llevar a cabo la obra del Gobierno, prestaron su concurso para ejecutar el planteamiento de la ley de 21 de Julio de 1876; pero el país vascongado no ha intervenido en este, puesto que no intervino por sí en las Juntas, ni por medio de ningún comisionado que tuviese, ni su representación, ni su confianza.

“Las Juntas forales celebradas en las provincias hermanas, para resolver acerca de su actitud con motivo de la ley de 21 de Julio de 1876, pronunciaron ya su última y solemne palabra; suprimidas luego se han mantenido en absoluto y constante silencio. Las autoridades forales al ser destituidas, cayeron con el régimen foral que desapareció con ellas y consignaron su protesta para salvar los derechos del país, de los que eran fieles custodios. Los vascongados se han limitado a presenciar en silencio y con resignación los tristes sucesos que después se han realizado.

“El pueblo vascongado, pues, no se ha plegado a exigencias acomodaticias, ni cedido a imposiciones habilidosas, ni se ha mezclado, para nada, con los negociadores de arreglos, para los cuales la santidad del derecho es menos importante que la utilidad

mal comprendida y unas cuantas concesiones; conservó incólume y sin abdicación de ningún género el sagrado depósito que sus mayores le legaron, *y mientras no sea restablecido y devuelto el régimen foral, nada se puede hacer en este sentido y todo lo que se haga sin el concurso del país, no puede tener valor alguno para éste.*

“Estas Diputaciones provinciales han obrado en todos sus actos por su propia cuenta, y el país, aunque sumiso y obediente a la nueva legalidad, no es responsable de ninguna gestión hecha por las Diputaciones provinciales, cuanto se ha hecho ha sido sin su intervención, conservándose tan distante del gobierno que ha realizado su pensamiento, como de los que han secundado su acción<sup>27</sup>”.

Hemos considerado oportuno transcribir, casi en su totalidad, este artículo de *La Paz*, porque en él se condensa la posición del partido intransigente. Aunque el periódico presumía de la pluralidad ideológica de sus redactores y colaboradores, lo cierto es que la gran mayoría de ellos formó parte de la intransigencia<sup>28</sup>. Su comentario dejó bien sentado lo que ocurriría después. La abolición de los fueros había sido un acto ilegítimo, y el Decreto de 1878 también. Las Diputaciones provinciales no representaban a nadie. Sólo a sí mismas. Aceptaron la benevolencia del gobierno y regresaron con unos cuantos “privilegios”. Pero el derecho del pueblo vasco a la recuperación de sus fueros seguía en pie. La reintegración foral se convertirá así en una bandera permanente, a pesar de la consolidación del régimen de conciertos y de que cuando se implantó el sufragio para la elección de las Diputaciones no podía hablarse, en puridad, de falta de representación de los intereses provinciales<sup>29</sup>.

---

27 Trascrito por José M<sup>a</sup> de Angulo y Hormaza: ob. cit., págs. 176-180.

28 En la cabecera del primer número de *La Paz*, de 7 de mayo de 1876, figuraban, entre otros, Ricardo Balparda, el Conde del Llobregat, Mateo B. Moraza, Martín Garmendia, Fidel Sagarmínaga, Nicolás Soraluze, Antonio Trueba, Gumersindo Vicuña y Carmelo Villavasos.

29 En un principio la reintegración foral plena sería defendida por un importante sector del liberalismo fuerista, por el carlismo vascongado y por el nacionalismo sabiniano (para el PNV la reintegración suponía la “recuperación” de la soberanía e independencia del País Vasco). Ya entrado el siglo XX, se convertirá en un objetivo político común de todas las fuerzas políticas vascongadas. No obstante, nadie defenderá la incompatibilidad entre el régimen de concierto económico y la reintegración foral dentro de la unidad nacional. El propio PNV, que en su inicio había calificado de “migaja” el régimen de concierto económico, acabó por convertirse en uno de los más fervientes defensores del mismo.

## *Los transigentes*

No fue ésta la valoración de otro ilustre fuerista liberal, el diputado guipuzcoano Fermín de Lasala, amigo de Cánovas, a quien tantas veces hemos citado, y que en 1879 se sentaría en el Consejo de ministros como ministro de Fomento. Lasala culpaba a los intransigentes de la pérdida de los fueros, pues Cánovas había hecho todo lo posible para evitar la abolición. El primer Concierto – así lo llama Lasala– había sido fruto de la benevolencia de Cánovas con las Provincias Vascongadas y si no fue mejor fue por su intransigencia. Al hacer balance de lo que supuso el Real Decreto de 1878 escribe:

“El primer Concierto del Estado con las Tres Provincias Vascongadas, aunque muy favorable para ellas en cuanto a tributación, fue ajustado sin embargo en circunstancias que ya les favorecían menos que veinte meses antes. Por una parte toda la Península había entrado en absoluta normalidad [es decir, se había perdido el miedo al carlismo], y se estaba en uno de los pocos momentos durante el siglo XIX en que por parecer estables las instituciones el Gobierno tenía mucha fuerza. Por otra parte, las Diputaciones provinciales que firmaron el Convenio [no hubo tal firma ni se pretendió darle el carácter de tal] no tenían el carácter venerable y la fuerza moral que por su aspecto histórico conservaban las forales y sobre todo las Juntas, aunque éstas últimamente las formaban Procuradores elegidos por Ayuntamientos de Real orden. Parecía en el período anterior que el Gobierno juzgaba, cuando no arriesgado, imprudente atacar la forma secular: en cambio ahora una Real orden había creado directamente, sin ya contemplación alguna, las Corporaciones mismas con que él había ajustado el Concierto. Vizcaya, la importante Vizcaya, estaba sometida desde hacía diez meses por precepto legal, cuyo cumplimiento empezaba, a la nivelación con Castilla. La principal preocupación del Gobierno en mucho tiempo se había desvanecido al verificarse fácilmente la más dolorosa al parecer de todas las novedades para la Euskalerría, esto es, la quinta. ¡Qué no hubiera podido conseguir Vasconia<sup>30</sup> con solo asentir a la cuota alzada y fija y algún servicio militar en Mayo de 1876, cuando en la mente de Cánovas presentábase como extremadamente delicada la modificación foral no solo en la actualidad sino en sus

---

30 Obsérvese que Lasala utiliza indistintamente los términos Euskalerría y Vasconia para referirse exclusivamente a las Provincias Vascongadas.

consecuencias futuras, dada la condición fronteriza del país vascongado, consideración que nuevos hechos iban atenuando día por día en su espíritu! Todavía en 1877, cuando hasta Noviembre persistía en tratar con las Juntas forales plenamente respetadas, pudieron obtenerse mejores arreglos que el Concierto primero, unánimemente reconocido como excelente en lo económico; sobre todo se hubiera conservado el organismo foral para cuyo restablecimiento se han hecho durante multitud de años tan reiteradas como inútiles gestiones<sup>31</sup>.”

### *División de opiniones sobre la conveniencia de mantener los conciertos*

A principios del siglo XX, hubo un gran debate en la sociedad vasca sobre la oportunidad o no de mantener el régimen de concierto económico. Como siempre, las opiniones serían encontradas.

El semanario *Euskalduna*, fundado por Sabino Arana, escribía el 14 de octubre de 1900: “Nosotros ya hemos manifestado nuestra opinión respecto al particular; siempre hemos creído que los Conciertos económicos resultan lo que vulgarmente se dice música celestial, y que siempre su instrumentación suele desafinar tanto, que con frecuencia hiere los oídos de los buenos vascongados, y que el único fin que con ello se persigue es el de entretener por algunos años a este desgraciado País y a la postre quitarle toda la música como artículo de lujo. Con estas ideas nadie puede defender los Conciertos económicos como beneficiosos al País; resultan nada más como una dedada de miel para desarrollar mejor sus planes nuestros enemigos. Ved si no lo que ha acontecido desde el primer Concierto celebrado; en aquel tiempo todas fueron concesiones; parecía no nos íbamos a resentir nada en nuestra vida especial; vino el segundo Concierto y ya esta vez su extensión es mermada considerablemente; llega el momento de crear nuevas tributaciones, y se estrechan más los límites de la pretendida autonomía; vienen nuevas ocasiones como las presentes, y ya se apunta la idea de intervención directa del Gobierno. Vivir de esta manera no es vivir con el decoro que en otros tiempos vivíamos; es vivir de prestado y por poco tiempo, y un pueblo que aprecia su historia, cual debía ser el nuestro, debe desechar esos mendrugos

---

31 LASALA Y COLLADO, Fermín: ob. cit., tomo II, págs. 243-245. Lasala escribe este texto entrado el siglo XX cuando el régimen de conciertos económicos se hallaba plenamente consolidado y a él se atribuía en gran medida la prosperidad del País Vasco.

que le arrojan para que se entretenga y mientras los roe olvide su verdadera misión, que es la reconquista íntegra de su verdadero pasado”.

Otros, en cambio, como el letrado guipuzcoano Orbea, decían que “el Concierto económico no es un contrato árido, seco, de mera subrogación en las funciones recaudatorias de los cupos tributarios, como los encabezamientos de consumos de Castilla. Es algo más, es mucho más que esto; es todo un sistema de gobierno, que ilumina, con vivos resplandores, la gestión provincial y municipal, animándolas, invistiéndolas con plenas atribuciones, para lo que es más importante en la vida de los pueblos, para acordar los tributos, tarifas, organizarlos y reglamentarlos; en suma, es la *autonomía económica*”<sup>32</sup>.

---

32 Citado por Nicolás de Vicario y Peña: “Los Conciertos Económicos de las Provincias Vascongadas”, Premio especial de la Sociedad El Sitio en los primeros Juegos Florales celebrados en Bilbao en 1901 (Bilbao, 1909), segunda edición, tomo I, p. 93.

