

IX

LOS CONCIERTOS, EL AVE FÉNIX DE LA FORALIDAD VASCA

El Ave Fénix de la foralidad vasca

Al estudiar lo ocurrido después de la aprobación del primer “concierto” de 1878, aparece un cierto paralelismo con lo ocurrido tras la promulgación de la ley de 25 de octubre de 1839. Después de algunos hachazos al árbol de las libertades seculares, por utilizar esta expresión tan querida a los vascongados de todas las épocas, se produjo un nuevo período de fortalecimiento y aun innovación positiva del régimen foral de las Provincias. Me refiero al período comprendido entre 1839 y 1870.

Pues bien, salvadas las distancias, algo parecido ocurrió después de la ley abolitoria de 1876. La foralidad histórica había perecido, pero en su lugar una nueva institución –la de los conciertos económicos– emergerá con tal fuerza que dará lugar al nacimiento de una foralidad de nuevo cuño aunque desconectada de sus precedentes históricos. De modo que tras el canto del cisne que entonaron Moraza y los demás diputados y senadores vascongados en las primeras Cortes de la Restauración, los fueros renacieron de sus cenizas como el mítico Ave Fénix¹.

En puridad, la ley abolitoria de 1876 “sólo” había derogado las exenciones forales relativas a las quintas y a las contribuciones. Y dentro de estas últimas, los conciertos económicos constituían la forma legal de dar satisfacción a la obligación de las Provincias Vascongadas de contribuir a las cargas públicas en la misma proporción que el resto de la nación.

¹ El Ave Fénix o *Phoenix*, como lo conocían los griegos, es un ave mitológica del tamaño de un águila. Cada 500 años un ave tan fabulosa se consumía por acción del fuego cada 500 años, y una nueva y joven surgía de sus cenizas. Así lo describió el poeta romano Ovidio: “Cuando el Fénix ve llegar su final, construye un nido especial con ramas de roble y lo rellena con canela, nardos y mirra, en lo alto de una palmera. Allí se sitúa y, entonando la más sublime de sus melodías, expira. A los tres días, de sus propias cenizas, surge un nuevo Fénix y, cuando es lo suficientemente fuerte, lleva el nido a Heliópolis, en Egipto, y lo deposita en el Templo del Sol”. Como el nuevo Fénix acumula todo el saber obtenido desde sus orígenes, un nuevo ciclo de inspiración comienza.

Asimismo, Cánovas había suprimido también las instituciones forales –las Juntas y las Diputaciones generales–, pero nunca dictó una disposición de derogación absoluta del régimen foral. Más aún, en el último debate sobre los fueros no había cerrado la puerta al régimen foral. Podía entenderse que las atribuciones de las Provincias relativas a la administración económica interior seguían en vigor. Y así lo hicieron las Diputaciones provinciales.

Por otra parte, éstas no tenían la obligación de aplicar en su respectivo territorio las normas del Estado en los tributos concertados. Esto tuvo un efecto muy beneficioso para las Provincias Vascongadas, pues el resultado de aplicar sus propias disposiciones fue que la recaudación era superior a la cuantía del cupo . Al aplicar sus propias disposiciones el resultado fue que recaudaban más que el cupo contributivo asignado en el concierto por cada uno de los impuestos concertados debido al gran incremento de la actividad económica, que se produjo después de la tercera guerra carlista. De esta forma, las Haciendas provinciales pudieron allegar importantes recursos con los que atender a los gastos correspondientes a los numerosos servicios públicos que prestaban las Diputaciones generales.

Además ha de tenerse en cuenta que el cálculo del cupo por cada impuesto concertado era fruto de una ardua negociación entre las representaciones de las Provincias y del ministerio de Hacienda, en la que al final entraban en juego consideraciones políticas. Por regla general, los gobiernos evitaban entrar en conflicto con el País Vasco. Es posible que la Hacienda del Estado hubiera podido obtener mayores ingresos en el caso de que hubiera asumido directamente la aplicación de las normas tributarias. Era ésta una de las acusaciones que los detractores del régimen de conciertos solían esgrimir. En cualquier caso, operaba un factor favorable para las Haciendas vascas cual era la congelación de los cupos concertados durante el largo plazo de duración del concierto, pues no había –como lo hay en los actuales conciertos económicos– ninguna cláusula de actualización.

Es cierto que en un principio la potestad tributaria de las Provincias estaba sustentada en una serie de disposiciones llenas de ambigüedad. Pero con una tenacidad digna de elogio, los representantes vascongados consiguieron que hasta el gobierno de la nación reconociera la “independencia económica y administrativa”

de las Diputaciones a la hora de establecer su propio régimen tributario².

En este sentido, resultaron de gran utilidad las disposiciones dictadas por Cánovas en 1877. “En las Reales Órdenes de 17 de Mayo, 29 de Julio, 27 de Agosto y 8 de Noviembre de 1877 y 16 de Abril de 1890 –escribe Federico Zabala y Allende– se expresa que según el concierto económico hecho por las Provincias Vascongadas, se reconoce la independencia y autonomía de las mismas en lo relativo a los asuntos económicos y que son las llamadas a resolver las cuestiones administrativas que se susciten en aquellos territorios”³.

Esta independencia y autonomía sería refrendada por la jurisprudencia. Recoge Zabala una sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de octubre de 1917, en el que en su primer considerando se declara “que el régimen especial reconocido a las Provincias Vascongadas por la ley de 21 de Julio de 1876 y regulado por disposiciones ulteriores como la 4ª transitoria de la ley Provincial, los RR. DD. de 28 de Febrero de 1878, de 1º de Febrero de 1894 y 13 de Diciembre de 1906, estableciendo los conciertos económicos entre el Estado y dichas provincias, y las Reales Ordenes de 8 de Junio de 1878 y 13 de Diciembre de 1906, consagra las facultades privativas que las Diputaciones vienen ejerciendo en el orden económico y administrativo, entre las cuales, como la más fundamental, figura la referente a la creación y reglamentación de los arbitrios, contribuciones e impuestos necesarios para cubrir sus atenciones y cumplir sus deberes que esos conciertos les imponen, siendo en esta materia ejecutorios sus acuerdos, salvo la alta inspección que al Gobierno compete por la ley constitucional”⁴. Nótese que a juicio del alto Tribunal la llamada ley abolitoria de 1876 reconoce un “régimen especial” a las Provincias Vascongadas.

² “También ha debido el Gobierno reconocer una vez más *la independencia económica y administrativa* de que las Diputaciones de las tres provincias gozaban casi constantemente y que las leyes de 29 de Agosto de 1883 y 29 de Julio de 1887 han reconocido y consagrado”. (Preámbulo del Real Decreto de 1 de febrero de 1894, que aprobó el Concierto Económico.)

³ ZABALA Y ALLENDE, Federico: “El Concierto Económico. Qué ha sido, qué es y qué debe ser” (Bilbao, 1927), p. 57. Zabala, miembro de la Diputación de Vizcaya, participó en la negociación del Concierto Económico de 1925.

⁴ ZABALA Y ALLENDE, Federico: ob. cit., p. 59.

Otra Real Orden de 19 de julio de 1921, también citada por Zabala, recapitula las facultades económico-administrativas de las Diputaciones vascongadas de la siguiente forma: “Las Diputaciones provinciales de las provincias aludidas están investidas de atribuciones especiales, que hace que sea de su conocimiento y competencia todo lo relacionado con la materia económico-administrativa y régimen de los Ayuntamientos de sus respectivas provincias, en virtud de las cuales las facultades que de antiguo vienen ejerciendo en esa materia y confirmadas por la ley de 25 de Octubre de 1839, por el R. D. de 28 de Febrero de 1878, por la disposición 4ª transitoria de la ley provincial y por el artículo 15 del R. D. de 13 de Diciembre de 1906 que sancionó el vigente concierto económico con las aludidas provincias. En virtud de este régimen las Corporaciones Provinciales de que se trata, han venido ejerciendo con facultades privativas y propias estas atribuciones en todo lo referente al orden económico y administrativo, con la sanción de diferentes disposiciones del Poder ejecutivo y el Tribunal contencioso-administrativo”⁵.

La cuestión se aclaró, a favor de la autonomía vascongada, en el Concierto Económico de 13 de diciembre de 1906, cuyo artículo 15 decía así: “Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava, continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo. No obstante, no podrán adoptar disposición alguna tributaria que se halle en contradicción con los pactos internacionales, ajustados por España con las naciones extranjeras”.

El concierto económico de la dictadura de Primo de Rivera (1926)

Por último, durante la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930) se sentaron las bases de los conciertos económicos que pervivieron, salvo en Guipúzcoa y Vizcaya⁶, hasta el primer

⁵ ZABALA Y ALLENDE, Federico: ob. cit., págs. 59-61.

⁶ En un acto de suma injusticia, el general Franco en 1937, después de calificarlas como “provincias traidoras”, decretó la derogación de los Conciertos Económicos de Guipúzcoa y Vizcaya, en castigo a su conducta durante la guerra civil. La calificación de “provincias traidoras” fue una aberración que tendría consecuencias políticas muy negativas. En el ejército nacional hubo más soldados vascos que en el ejército republicano, con una contribución de sangre muy elevada. Por otra parte, ¿qué habría que haber hecho con Madrid, que durante los tres años de la guerra estuvo en el bando republicano? El propio Franco rectificó en 1968 tales expresiones, aunque no devolvió los Conciertos a Guipúzcoa y Vizcaya. El Decreto-Ley 6/1968, de 6 de junio declaró suprimidos los párrafos segundo al quinto, ambos inclusive, del preámbulo del decreto-ley de 23 de junio de 1937, y ello porque contenían “expresiones que no

Concierto de la democracia, que se formalizó en 1981 tras la entrada en vigor del Estatuto de Guernica de 1979.

En 1925 las Diputaciones negociaron con el Directorio militar la renovación del régimen concertado. Un Real Decreto de 9 de junio de dicho año refleja el acuerdo alcanzado con las Diputaciones para renovar el Concierto de 1906. Las bases del futuro Concierto se desarrollarían por una Comisión mixta nombrada al efecto⁷. Los trabajos culminaron al año siguiente y el reglamento del Concierto aprobado por la Comisión entró en vigor el 1 de enero de 1926 para un período de veinticinco años. Se trata de una norma mucho más técnica que las anteriores, pues respondía a la complejidad que para entonces ya había alcanzado el sistema tributario del Estado. Por vez primera se establecieron normas de armonización para la determinación de competencia tributaria en cada uno de los tributos concertados y se estableció el régimen de cifra relativa de negocios para la tributación por la contribución de utilidades, precedente del actual Impuesto de Sociedades, de las sociedades vascongadas que operasen fuera del territorio vasco.

En cuanto al sistema tributario, el artículo 48 del Concierto atribuía a las Diputaciones vascongadas “amplias facultades para establecer el que estimen procedente, con la limitación de que no adopten disposición alguna que se halle en contradicción con los pactos internacionales que celebre España con las naciones extranjeras ni se refiera a las contribuciones, rentas o impuestos cuya administración se reserva el Estado”. Asimismo, se establecía que “las Diputaciones respectivas cobrarán los impuestos concertados [que no eran todos los que integraban el sistema tributario estatal] e inspeccionarán su recaudación en la forma que hubieren establecido, pudiendo, al efecto, recabar de los funcionarios que ejerzan sus cargos en las Vascongadas cuantos

se corresponden con el noble esfuerzo y laboriosidad que han caracterizado siempre a dichas provincias dentro de la unidad nacional”. La derogación definitiva vendría con la llegada de la democracia. El rey Don Juan Carlos, a propuesta del presidente del gobierno, Adolfo Suárez, sancionó el Real Decreto-Ley de 30 de octubre de 1976 en el que se abrogó íntegramente el decreto-ley de 1937. Un nieto de Alfonso XII daba satisfacción así a la iniciativa para la devolución de los conciertos presentada por el presidente de la Diputación Provincial de Guipúzcoa, Juan María de Araluze, previo acuerdo de dicha Corporación, con el apoyo de numerosos procuradores en las últimas Cortes del régimen franquista. Poco después Araluze sería cobardemente asesinado por ETA en San Sebastián el 4 de octubre de 1976.

⁷ La Comisión mixta la presidía el subsecretario del ministerio de Hacienda y formaban parte de ella como vocales los presidentes de las Diputaciones provinciales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, los directores generales de Rentas públicas y de lo Contencioso del Estado y un Jefe de Administración del primero de dichos centros, designado por el subsecretario de Hacienda.

datos necesiten para las comprobaciones que crean procedentes con el fin de evitar cualquier defraudación. A este efecto, se reconocen a las Diputaciones vascongadas las mismas facultades que asisten a la Hacienda pública para la fiscalización y exacción de los tributos establecidos por aquella, con limitación a su respectivo territorio”.

A la hora de enjuiciar si las Provincias Vascongadas salieron o no beneficiadas desde el punto de vista económico en el Concierto de 1926, hay que tener en cuenta que a los cupos asignados a cada impuesto, que en total ascendían a la cantidad de 40 millones de pesetas, había que añadir la recaudación directa del Estado en las Provincias de los impuestos no concertados.

Para evitar la congelación de los cupos en un período tan largo como era el de veinticinco años de duración del Concierto, se previó la actualización periódica de las cantidades correspondientes, que quedaron plasmadas en su propio articulado⁸. Sin embargo, el sistema beneficiaba claramente a las Provincias pues la inflación podía ser superior a las cifras pactadas de antemano.

Por último, el Concierto Económico de 1926 introdujo diversas disposiciones tendentes a evitar que pudieran producirse domiciliaciones ficticias en las Provincias para beneficiarse de una tributación más ventajosa⁹.

El de 1927 supuso la consolidación definitiva de los conciertos económicos vascos. No hubo en esta ocasión debates en el seno de la sociedad vasca sobre la conveniencia o no de su mantenimiento.

⁸ “La cuota inicial de 40 millones de pesetas, a que se refiere el Real decreto de 9 de Junio de 1925, permanecerá inalterable hasta 31 de Diciembre de 1931, y desde esa fecha lo serán las siguientes: del año 1932 al 1936, 40.500.000 pesetas anuales; del año 1936 a 1941, 41 millones de pesetas anuales; del año 1942 al 1946, 42.500.000 pesetas anuales; del año 1947 al 1950, 45 millones de pesetas anuales, y en el año 1951, último del presente Concierto, 50 millones de pesetas anuales”. (Artículo 3º del Reglamento del Concierto Económico con las Provincias Vascongadas, aprobado por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926. Trascrito en la obra de Juan Alfonso Santamaría Pastor, Enrique Orduña Rebollo y Rafael Martín-Artajo, “Documentos para la historia del regionalismo en España”, Madrid, 1977.)

⁹ Un autor tan crítico con el régimen de conciertos como Gonzalo Martínez Díez reconoce que “donde quizá estuvo más acertado el señor Calvo Sotelo fue en la detallada reglamentación que incorporó al concierto para corregir muchos abusos y anomalías generadoras de enorme evasión fiscal, que se venían produciendo siempre a costa del Estado”. (Véase su obra “Fueros, sí, pero para todos” (Valladolid-Madrid, 1976), p. 135.

Las objeciones de Calvo Sotelo al régimen de conciertos económicos

El Concierto de 1926 fue negociado por José Calvo Sotelo, ministro de Hacienda del Directorio militar¹⁰. No salió muy satisfecho de la negociación, como él mismo confiesa: “El nuevo concierto fue sancionado por el Directorio militar. A mí me cupo en suerte –en mala suerte– reglamentarlo. Es de las más ingratas tareas que sobre mí pasaron. Y no por las personas con quienes hube de mantener interminables diálogos, no... La pesadumbre estaba prohijada por la índole misma de la labor. Y, sobre todo, porque los datos que a mí me facilitaron los órganos técnicos del Ministerio, al acusar una gran desigualdad entre el sacrificio tributario de Vasconia y el del resto de España, donde por aquellos días el Fisco arreciaba implacable la gestión recaudatoria, predispusieron mi ánimo con preocupaciones adversas a los cupos ya establecidos y a los módulos del anterior Concierto¹¹”.

Calvo Sotelo ni entraba ni salía “en ese examen francamente desagradable”. Eso sí, de sus conversaciones dedujo que la fórmula del concierto económico no podía extenderse al resto de las provincias porque sería “a) la muerte del concierto en las que ahora lo disfrutaban a título de excepción; b) alternativamente, el caos de la vida económica nacional”.

¹⁰ Calvo Sotelo era partidario de la descentralización administrativa. Impulsó, como director general de Administración Local y antes de ser nombrado ministro de Hacienda (23 de diciembre de 1925), dos normas de gran importancia para la ordenación de las Administraciones provinciales y municipales, como fueron el Estatuto municipal de 1924 y el Estatuto provincial de 1925. Alcanzó también en 1927 un acuerdo con la Diputación de Navarra para la renovación del Convenio de 1877. Previamente había convenido con la Corporación navarra la adaptación del Estatuto municipal al régimen foral, que experimentó un claro fortalecimiento de las atribuciones de aquella, a cambio de que se limitaran sus facultades de intervención en la vida municipal que le concedía la ley paccionada de 1841. El 13 de julio de 1936, Calvo Sotelo, jefe parlamentario de la minoría alfonsina en las Cortes, fue asesinado por una dotación de la Guardia de Asalto de la II República y algunos militantes socialistas, que lo secuestraron en su domicilio.

¹¹ CALVO SOTELO, José: “Mis servicios al Estado” (Madrid, edición de 1974), p 64-65. Según los cálculos de los funcionarios de su ministerio, la diferencia en contra de la Hacienda estatal era de 40 millones de pesetas, después de deducir los gastos que ocasionaban a las Diputaciones servicios que en el resto de la nación eran costeados por el Estado. “Por considerable que parezca la cifra, la razonaban los técnicos del Ministerio con multitud de factores. Por ejemplo: una gran parte del capital mobiliario español radica en Vizcaya, por hallarse domiciliadas en esta provincia sociedades que poseen un capital de 1.593 millones de pesetas. En las tres vascas está domiciliado el 42 por 100 del capital mobiliario nacional en acciones.”

Y a continuación justifica el porqué de esta afirmación tan tajante: “El concierto económico se concibe como excepción, no como regla general. Su entraña estriba en señalar un límite máximo al esfuerzo tributario que ha de rendir la entidad territorial con quien se pacta, durante el plazo previsto. Ahora bien; ese máximo constituye un cupo global que en su seno recapitula los esenciales tributos e impuestos directos e indirectos del Estado, el cual, por consecuencia, hipoteca su libertad fiscal futura con relación a la indicada entidad. Semejante *capitis diminutio* puede pasar en cuanto a dos o tres provincias; sería absurda si hubiera de alcanzar a las cincuenta del reino. Es decir, acaso no habría inconveniente en admitirla, si su duración no excediese de uno o dos años. Pero un concierto económico con cupos variables anual o bienalmente, no interesaría a ninguna provincia. Y una red nacional de conciertos económicos provinciales valederos por plazo largo –de diez a treinta años– hundiría al Estado en situación aflictiva. Porque las Diputaciones concertadas sólo costean por sí mismas ciertos gastos locales; en modo alguno los gastos ‘generales’ del Estado, a saber: Deuda pública, Clases pasivas, Ejército, Marina, Justicia, Culto, Orden público, Estado, Marruecos, Colonias, Trabajo, etcétera; y el Estado no podría sostenerlos tampoco si sólo contase con los cupos satisfechos por dichas Diputaciones, ya que, aun en el supuesto de que fuesen suficientes en el primer año de concierto, carecerían de la elasticidad precisa para absorber en ejercicios posteriores el incremento normal y mundial que tales gastos registra. De modo que la irradiación del concierto a todas y a cada una de las provincias del Reino, a mi juicio, constituiría una catástrofe financiera para el Estado, si había de acomodarse a las normas básicas con que han sido estructurados los hoy vigentes”¹².

Y continúa con su razonamiento: “Pero voy a dar por inexistente esa dificultad, que no es nimia, ni mucho menos; y aún toparíamos con otra que estimo de mucha mayor monta, y, desde luego, insoluble. Es esencia del concierto económico la autonomía plena de la entidad concertada para fijar sus tributos y recaudarlos. De hecho, cada una de las Provincias Vascongadas goza de casi plena soberanía en la determinación de bases impositivas y tipos de percepción. Pues bien: en la hipótesis de que las cincuenta provincias del reino poseyesen esa altísima prerrogativa, bien puede afirmarse que España habría desencadenado una guerra intestina más fratricida que las de armas. ‘Unos mismos Códigos para todo el Reino’ fue el grito con que en otra centuria estalló el

¹² CALVO SOTELO, José: ob. cit., p 66.

afán igualitario de los ciudadanos en el orden jurídico. Ese grito volvería a resonar estruendosamente si al régimen de unidad fiscal de que hoy gozamos, con contadas salvedades, sucediese otro de anarquía, en que cada provincia fuese apta para elegir bases tributarias, establecer sistemas impositivos y determinar tipos de exacción. De hecho reinaría el caos, surgirían barreras aduaneras en las fronteras de cada provincia, y las industrias cuyo ámbito excede del territorio provincial –que son las más importantes– se verían ahogadas por múltiples y superpuestas gabelas. Además, no faltarían primas indirectas a la evasión fiscal, estimulándose el fraude con la oferta de condiciones suaves”¹³.

“Sólo un remedio –concluye Calvo Sotelo– existe contra tales peligros, a saber: que las Diputaciones concertadas carezcan de autonomía fiscal, o a lo sumo, la tengan sometida a férreas ligaduras. Por ejemplo, que en todas las provincias rijan iguales tributos; que ninguna pueda diversificar los tipos impositivos en razón al origen de la fabricación; que, a bases análogas, correspondan tarifas similares, etcétera. Pero, en este caso, ¿satisfaría el concierto a las provincias que hoy lo tienen? A buen seguro que no. Las provincias vascas aman en el concierto, evidentemente, la minoración de carga fiscal que pueda implicar; pero aún más la permanencia prolongada de los cupos; y más aún, todavía, la libertad de movimientos que les concede para desenvolver su vida en el orden tributario. Un concierto sin autonomía, si se otorgase a las cincuenta provincias españolas, sería algo mucho más grave que un pacto excepcional: sería el triunfo del arbitrio, la vuelta a las aduanas interprovinciales, la instauración de un laberíntico pandemónium tributario. Digámoslo sin rebozo: una incruenta guerra intestina entre las diversas producciones y comarcas españolas”¹⁴.

Calvo Sotelo resumió con precisión las objeciones que se formulaban contra el régimen de conciertos económicos. Tenía razón en sus reflexiones, aunque sorprende que si tal era su pensamiento hubiera aceptado poner su firma en el Real Decreto que lo incorporó al ordenamiento jurídico.

Ahora bien, debemos dejar constancia de que los conciertos pactados después de la instauración de la democracia en España

¹³ CALVO SOTELO, José: ob. cit., p. 66.

¹⁴ CALVO SOTELO, José: ob. cit., págs. 69-70.

eliminan, si no la totalidad, al menos la mayor parte de los defectos del sistema tal y como los denunciaba el ministro de Alfonso XIII.

Y así, el cálculo del cupo contributivo para la aportación del País Vasco a las cargas generales de la nación ya no se realiza sobre la recaudación teórica presumible, sino por un procedimiento objetivo cual es el de la aplicación del porcentaje que representa la renta o el producto interior bruto vasco sobre la cuantía que figure en los presupuestos generales del Estado de los gastos no asumidos por la Comunidad vasca por tratarse de competencias ejercidas por aquel. Cada cinco años se revisa la cuantía del cupo contributivo y, además, anualmente se actualiza la cantidad inicialmente pactada aplicando el porcentaje de aumento o disminución de los presupuestos estatales.

En cuanto a la autonomía para regular bases y tipos diferentes de los que rigen en el territorio nacional, la principal objeción de Calvo Sotelo ha desaparecido. Dicha autonomía afecta a la imposición directa, es decir, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto de Sociedades, al de Sucesiones y Donaciones y al de Transmisiones Patrimoniales. No así en los impuestos que afectan al libre mercado, como son los que gravan la producción y el consumo (Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuestos sobre el Lujo, impuestos especiales, amén del Impuesto de Aduanas). Dentro del mercado europeo se admiten diferencias en la regulación por los Estados miembros de los impuestos directos. Incluso en España, la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas les ha transferido no sólo la recaudación de algunas figuras tributarias sino también la capacidad normativa, lo que significa que puede haber diferencias en los impuestos directos de las comunidades. Sin olvidar que en el concierto las Diputaciones asumen el compromiso de mantener en su respectivo territorio una presión fiscal global efectiva similar a la del régimen común.

Hay que tener en cuenta, además, que la integración de España en la Unión Europea obliga a las Haciendas forales vascas a respetar las normas propias de la existencia de un mercado común, que prohíben la aplicación de incentivos fiscales que tengan la consideración de ayudas de Estado incompatibles con aquél en

cuanto alteran la libre competencia e incentivan la deslocalización empresarial¹⁵.

Todo esto hace que el régimen de concierto económico no sea más que un procedimiento singular, ciertamente, de financiación autonómica, pero no constituye un privilegio para los ciudadanos vascos, que satisfacen sus impuestos del mismo modo que los demás ciudadanos españoles. Las Haciendas vascas necesitan recaudar los recursos necesarios para financiar los enormes gastos derivados del ejercicio de las facultades y competencias que les atribuye el Estatuto de autonomía de 1979. En consecuencia, la idea de un País Vasco como oasis o paraíso fiscal es absolutamente falsa.

Desarrollo posterior de los conciertos económicos

Durante la II República los conciertos quedaron incorporados al Estatuto de 1933, redactado después del rechazo de Navarra a incorporarse a la región vasco-navarra o Euzkadi por las Comisiones gestoras de las Diputaciones Provinciales, y que fue aprobado en el plebiscito que tuvo lugar el 5 de noviembre de 1933. Su título sexto trataba del “régimen de relaciones tributarias y económicas” y en él se preveía la continuidad de los conciertos económicos con las adaptaciones que fueran necesarias en función de las nuevas competencias atribuidas al País Vasco en el Estatuto. El texto definitivamente aprobado por las Cortes fue promulgado en plena guerra civil por la ley de 6 de octubre “por la que se proclama el Estatuto vasco”. Su artículo 13 establecía que “Álava, Guipúzcoa y Vizcaya continuarán haciendo efectiva su contribución a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes en 9 de septiembre de 1931”. Dicha disposición había sancionado con fuerza de ley las disposiciones relativas al concierto económico de 1926.

El Estatuto del País Vasco de 1979 ratifica el régimen de conciertos, que se convierte así en uno de los pilares esenciales del autogobierno de la Comunidad Autónoma vasca. Su artículo 41 dispone lo siguiente:

¹⁵ Recuérdese el caso de las “vacaciones fiscales” acordadas en diversas disposiciones dictadas por las Juntas Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que fueron declaradas incompatibles con el mercado común por la Comisión Europea. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, en sentencia de 9 de septiembre de 2009, ha ratificado la decisión de la Comisión y declarado la nulidad de los incentivos fiscales. La última palabra la dictará el Pleno del Tribunal de Justicia cuando resuelva los recursos interpuestos por las Diputaciones forales.

“1.- Las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios¹⁶.

“2.- El contenido del régimen de Concierto respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

“a) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su Territorio, el régimen tributario, atendiendo a la estructura general impositiva del Estado, a las normas que para la coordinación, armonización fiscal y colaboración con el Estado se contengan en el propio Concierto, y las que dicte el Parlamento Vasco para idénticas finalidades dentro de la Comunidad Autónoma. El Concierto se aprobará por Ley.

“b) La exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los impuestos, salvo los que se integran en la Renta de Aduanas y los que actualmente se recaudan a través de Monopolios Fiscales, se efectuará, dentro de cada Territorio Histórico, por las respectivas Diputaciones Forales, sin perjuicio de la colaboración con el Estado y su alta inspección.

“c) Las instituciones competentes de los Territorios Históricos adoptarán los acuerdos pertinentes con objeto de aplicar en sus respectivos territorios las normas fiscales de carácter excepcional y coyuntural que el Estado decida aplicar al Territorio común, estableciéndose igual período de vigencia que el señalado para éstas.

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

“e) Para el señalamiento de los cupos correspondientes a cada Territorio Histórico que integran el cupo global antes señalado se

¹⁶ Esta mención a los “convenios” responde al propósito de los redactores del Estatuto de facilitar la incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma vasca. En él se prevé un procedimiento singular para el caso de que el antiguo reino de Navarra decidiera poner en marcha el mecanismo de integración previsto en la disposición transitoria cuarta de la Constitución. Si la iniciativa para la incorporación fuera acordada por el órgano foral competente [el Parlamento navarro] por mayoría absoluta de sus miembros y resultara aprobada por el pueblo navarro en referéndum expresamente convocado al efecto, se procedería a la adaptación del Estatuto para la inserción de Navarra en la Comunidad vasca, que tras su aprobación por las Cortes Generales, habría de ser sometido a referéndum de los territorios afectados, es decir, de la Comunidad Vasca y de Navarra. En una interpretación antidemocrática y contraria a la Constitución, el PNV presidido en aquel entonces por Carlos Garaicoechea, sostuvo la tesis de que los resultados electorales habrían de computarse considerando a los cuatro territorios de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra como si se tratara de una única circunscripción electoral, lo que haría irrelevante la decisión de los navarros, habida cuenta de que su censo electoral es notablemente inferior al vasco. Tal interpretación es manifiestamente inconstitucional.

constituirá una Comisión Mixta integrada, de una parte, por un representante de cada Diputación Foral y otros tantos del Gobierno Vasco, y de otra, por un número igual de representantes de la Administración del Estado. El cupo así acordado se aprobará por ley con la periodicidad que se fije en el Concierto, sin perjuicio de su actualización anual por el procedimiento que se establezca igualmente en el Concierto.

“f) El régimen de Concierto se aplicará de acuerdo con el principio de solidaridad a que se refieren los artículos 138 y 156 de la Constitución.”

Una vez implantadas las instituciones previstas en el Estatuto (el Parlamento y el gobierno vascos) y restablecidas las Juntas Generales y las Diputaciones forales, se inició la negociación con el Estado de un nuevo concierto económico. El acuerdo alcanzado se incorporó al ordenamiento jurídico español en virtud de la ley 12/1981, de 13 de mayo.

Los temores expuestos por Calvo Sotelo de que la extensión del concierto supondría la imposibilidad para el Estado de atender a sus obligaciones por cuanto dependería de las aportaciones de las provincias la desmiente la realidad del País Vasco. El Estatuto de Guernica, como acabamos de exponer, supuso la restauración democrática de las Juntas y Diputaciones forales y la devolución a Guipúzcoa y Vizcaya del régimen de conciertos económicos. Eso quiere decir que la titularidad de la potestad tributaria corresponde a cada una de las provincias vascas. El Parlamento carece de la facultad de dictar leyes tributarias y la Hacienda propia del Gobierno vasco no tiene ninguna facultad de gestión de los tributos, pues todo ello es competencia, respectivamente, de las Juntas y Diputaciones. ¿Cómo se financian en consecuencia los servicios que presta, conforme al Estatuto, el Gobierno de Vitoria? Mediante las aportaciones que recibe de las Diputaciones generales. Una ley del Parlamento vasco, denominada Ley de Territorios Históricos, fija los criterios y el procedimiento de reparto de la recaudación tributaria para subvenir a las necesidades del Gobierno vasco.

La única objeción que puede hacerse en la actualidad al régimen de conciertos es si el porcentaje que se aplica para determinar el cupo de contribución a las cargas generales del Estado está correctamente calculado. En 1981 la renta relativa del País Vasco con relación a la renta nacional era del 6,2 por ciento. Este porcentaje ha permanecido inalterado hasta hoy.

