

FUEROS Y CONCIERTOS ECONOMICOS

Por GONZALO MARTINEZ DIEZ

Sumario: INTRODUCCIÓN.—I. LOS FUEROS DE LAS PROVINCIAS VASCONGADAS: 1. Navarra y las Provincias Vascongadas. 2. Las Provincias Vascongadas en la Edad Media. 3. Las exenciones de las «Provincias exentas». 4. Los fueros vascos. 5. Disfunciones medievales en la España moderna. 6. Los fueros vascos en el siglo XVIII. 7. Los fueros vascos y las guerras carlistas. 8. La Ley de 25 de octubre de 1841. 9. Los fueros vascos y las aduanas interiores. 10. La segunda guerra carlista y el final de los fueros.—II. LOS CONCIERTOS ECONÓMICOS: 1. El Decreto de 13 de noviembre de 1877: se disuelven las Diputaciones forales. 2. El régimen de cupos: Decreto de 28 de febrero de 1878. 3. Defectos fundamentales del sistema de cupos. 4. Desarrollo de las competencias de las Diputaciones. 5. El tercer concierto: Aumento de los conceptos concertados. 6. Cuarto concierto: Hacia la autonomía fiscal. 7. Calvo Sotelo y el quinto concierto. 8. Los conciertos alaveses de 1952 y 1977: cupos reducidos. 9. Análisis global del actual concierto alavés con referencia al año 1977.—III. CONCLUSIONES.

Introducción

Con este nombre se conocen los acuerdos fiscales que el Gobierno ha realizado y realiza primero con Navarra y luego con cada una de las tres provincias Vascongadas por el cual, en líneas generales, les cede la administración y la recaudación en provecho propio de ciertas figuras fiscales a cambio de un cupo global y la prestación de ciertos servicios.

Los Concierdos Económicos no constituyen el régimen foral o histórico de Navarra o de las provincias Vascongadas; surgen por el contrario cuando tras las guerras carlistas las situaciones históricas del Antiguo Régimen son suprimidas y racionalizadas por el liberalismo constitucional que trata de construir un Estado con un espacio política y económicamente uniforme, los Concierdos Económicos, digo, surgen como un sucedáneo de los fueros históricos, o como un premio de consolación por los «fueros» per-

dados, premio de consolación de contenido económico mucho más favorable y privilegiado para las provincias vascas que los antiguos fueros, que tenían otros contrapesos, como las Aduanas entre el territorio foral y el resto del territorio español; o sea que dicho en lenguaje vulgar: los Conciertos Económicos son el «huevo» que se da a cambio de el «fuero».

I. Los fueros de las Provincias Vascongadas

1. Navarra y las Provincias Vascongadas

Pero si los Conciertos no son el régimen foral, este sí que es el antecedente de aquéllos y el fondo tradicional y sentimental, donde se acude en búsqueda de argumentos para justificar las situaciones de excepción actuales; por eso interesa pergeñar aquí aunque sea brevemente los orígenes y el desarrollo de ese régimen o regímenes forales.

Pero para proyectar claridad en el tratamiento histórico del tema y no involucrar en una falsa unidad situaciones históricas totalmente diferenciadas, es necesario ocuparse por separado de Navarra y de las Provincias Vascongadas.

Navarra constituyó desde los albores de la Reconquista hasta 1512 un reino distinto e independiente de la Corona de Castilla, con la más absoluta plenitud de poderes legislativo, judicial, ejecutivo, económico y fiscal como reino soberano; en 1512 pasa a manos del rey Fernando el Católico, el cual el 23 de marzo de 1513 fue reconocido y jurado por las Cortes de Pamplona como «Rey nuestro e natural Señor de todo este Reyno de Navarra» (1).

Dos años más tarde, en 1515, Fernando el Católico lo incorpora a la Corona de Castilla, no fundiéndolo con el reino de Castilla, sino manteniéndolo separado como «Reino de por sí» con la plenitud de sus poderes e instituciones regnicolas en vigencia.

La fórmula que se usa es la de «unión principal» (2), esto es dos reinos igualmente principales, Castilla y Navarra, unidos a perpetuidad en una corona, o sea, bajo un mismo y único rey;

(1) MORET: *Anales del Reyno de Navarra*, Pamplona, 1766, t. V, pp. 280-281.

(2) *Cortes de Burgos de 1515*, ed. Academia de la Historia, *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, IV, pp. 249-251.

o dicho en otra forma, Navarra sigue como siempre, como reino independiente, manteniendo territorio, leyes, gobierno y hacienda separados; lo único que cambia en 1515 es que ya no tendrá reyes privativos, sino que sus reyes serán siempre los mismos de Castilla.

Esta será la situación jurídica de Navarra, dentro de la Corona de Castilla primero, y de España después, hasta la implantación del régimen constitucional, cuando, como ha sido expresado gráficamente, Navarra pase de reino a provincia (3).

Pero como otra ponencia (4) tiene como tema específico la abolición del Antiguo Régimen en Navarra y su sustitución por la Ley de 16 de agosto de 1841, puedo dispensarme aquí de un tratamiento más pormenorizado de los antecedentes históricos en lo que se refiere al Reino de Navarra para centrarme únicamente en las provincias Vascongadas.

2. *Las Provincias Vascongadas en la Edad Media*

Son muy numerosos los clichés históricos que hay que rectificar en lo referente a la historia de estas tres provincias, manipulada como ninguna por las pasiones políticas; trataremos de sintetizarlos dentro de la brevedad de estos antecedentes.

Hemos de señalar en primer término que tampoco las tres provincias formaron nunca una unidad político-administrativa; cada una tiene su propia historia y su peculiar desarrollo administrativo. Alava y Vizcaya, integradas desde el siglo VIII en el reino de Asturias, primero, y luego de León o Castilla; Guipúzcoa, en el reino de Navarra hasta 1200, basculará definitivamente hacia el reino de Castilla en esa fecha.

Ninguna de las tres constituyeron nunca comunidades independientes ni celebraron esos pactos de soberanía o de incorporación, fundamento y base de una historiografía mitológica. Siempre fueron partes, de extensión y denominaciones muy variables, de los reinos de Castilla y de Navarra (5).

(3) RODRIGO RODRÍGUEZ CARRAZA: *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1968, 518 pp.

(4) ANTONIO MARTÍNEZ TOMÁS: *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*.

(5) CLAUDIO SÁNCHEZ ALBORNOZ: *Vascos y navarros en su primera historia*, Ediciones del Centro, Madrid, 1975, 414 pp.

Así el Señorío de Vizcaya, desde su nacimiento en el siglo XI hasta 1379, fue parte de esos reinos, y su Señor sometido a los deberes señoriales frente al Rey, como los demás señores del Reino; lo que pasó en 1379 es que el Señor de Vizcaya pasó a ser también Rey de Castilla, uniéndose en una persona en lo que se refiere a Vizcaya los dos títulos el de Rey y el de Señor.

Algo parecido sucede con una parte de Alava en 1332, que deja de ser Señorío para pasar a Realengo; éste es el sentido del «entrar o salir de la Corona», modificación de la situación jurisdiccional de una villa o de un territorio dentro del Reino; ésta es la verdad histórica del presunto pacto entre soberanos o «estados independientes».

En Guipúzcoa la homogeneidad con el resto del Reino todavía era mayor.

La constitución de los entes que van a ser los sujetos administrativos de los derechos forales es relativamente tardía y perfectamente datable en el tiempo. Para Alava será la Hermandad alavesa de 1463 (6), para Guipúzcoa la Hermandad surgida en Guetaria en 1397, nacidas ambas no sólo por impulso, sino por mandato regio. En Vizcaya el caso es algo más complejo, pues la Hermandad puesta en pie por Gonzalo Moro en 1394 vino a superponerse a las instituciones administrativas que no habían sufrido ninguna modificación por el hecho de que el poder real y el poder señorial se hubiesen reunido en una misma y única persona; y en algún modo la Junta de la Hermandad y la del Señorío vinieron a ser una misma cosa (7).

Alrededor de estos tres entes, que nacidos primigeniamente para fines de orden público y dotados por la Corona de facultades penales y procesales, van paulatinamente aumentando sus actividades y extendiéndose por el campo administrativo, económico y fiscal, va forjándose con el acuerdo unas veces y por la concesión expresa de los Reyes las más, un régimen jurídico especial, o foral, como después se diría, que atravesará sin menoscabo los siglos XVI y XVII, a finales del cual alcanzará su

(6) GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ: *Alava Medieval*, Diputación Foral de Alava, Consejo de Cultura, Vitoria, 1974, 2 vols.

(7) GREGORIO MONREAL CÍA: *Las Instituciones públicas del señorío de Vizcaya*, Publicaciones de la Excelentísima Diputación de Vizcaya. Bilbao, 1974, 475 pp.

cenit, y que sólo tropezará con las primeras dificultades al llegar al trono de España la dinastía borbónica.

Este régimen foral, aunque independiente y separado para cada una de las tres provincias, tiene un desarrollo paralelo y hasta cierto punto coincidente por la proximidad y frecuencia de las relaciones e intereses solidarios de las mismas, de tal modo que a finales del siglo XVIII la situación en las tres Provincias Vascongadas será muy parecida y habrá desembocado en casi idénticas exenciones y privilegios, que harán que las tres sean llamadas «provincias exentas».

3. *Las exenciones de las «provincias exentas»*

Estos privilegios o exenciones podemos concretarlos en cuatro principales; en sus principios todos ellos tienen una explicación racional, como suele ocurrir con cualquier norma jurídica, pero será su permanencia e inmutabilidad a través de los siglos lo que los convierta en obsoletas y odiosas para los demás al convertirse en puros privilegios insostenibles ante la justicia que debe presidir las prestaciones de los súbditos en toda comunidad política.

La primera exención, la de quintas o servicio militar ordinario, se debía a que dichas provincias, por su carácter de fronteras frente a Navarra y Gascuña primero, frente a Francia después, tenían sobre sí la carga directa de la defensa del Reino; esa carga recaía en especial sobre los guipuzcoanos, ayudados ocasionalmente por vizcaínos y alaveses. Era la *movilización foral* o *padre por hijo*, esto es, un hombre de cada hogar debía acudir a detener la invasión bajo sus propias autoridades.

Estas milicias provinciales eran la contraprestación a cambio de la exención de otros deberes militares; razonable y válida hasta el nacimiento de los ejércitos regulares que condenan a la desaparición a esta clase de milicias provinciales o concejiles de origen medieval.

La segunda exención, la de Aduanas, venía justificada su petición por la provincia y su concesión por los Reyes en razón de «la pobreza de la tierra», de su falta de «bastimentos», especial-

mente de trigo, que muchas veces no podía ser llevado desde la meseta y era necesario traerlo por mar desde Gascaña.

Lo que ya no estaba tan justificado era la exención de aduanas del tabaco, que dio origen a un gigantesco contrabando a lo largo de toda la línea de contacto con Castilla; pero frente a esta exención de aduanas surgieron las aduanas interiores entre Castilla y el País Vasco en Orduña, Valmaseda, Salvatierra, etc., algo así como ocurre hoy frente a Ceuta, Melilla o las islas Canarias.

Las aduanas con Castilla, esto es, con el resto de la nación, es una pieza esencial del régimen foral vasco que se olvida intencionadamente, y de la que no puede prescindirse cuando se pretenden restaurar los «derechos históricos».

La tercera exención era la de impuestos, que se había forjado en los siglos xiv y xv, basada en la misma razón, la pobreza de la tierra, que se despoblaría, nos dicen, si tuvieran que abonar los tributos ordinarios; a ella se unían las frecuentes devastaciones bélicas y los gastos de la movilización foral, a modo de compensación se solicitaban y obtenían exenciones de determinadas figuras impositivas para diez, veinte o cuarenta años. Así se va a crear una conciencia de no pagar impuestos, y como el que no paga impuestos es hidalgo, al cabo de cuarenta o cincuenta años todos se consideran hidalgos; éste es el origen de la hidalguía universal guipuzcoana (7 bis). Y como los impuestos son estamentales en el Antiguo Régimen, esto es, no pagan los hidalgos, sino únicamente los pecheros, la exención de impuestos se mantendrá como algo sustancial del régimen foral; con el mismo fundamento, todos aquellos que hoy sean descendientes de hidalgos podrían alegar que no tienen que pagar impuestos, puesto que tienen un «derecho histórico».

Más tarde, en el forcejeo de la Corona por conseguir algunos recursos para los gastos generales del Estado, lo más que conseguirá la Monarquía serán algunas aportaciones simbólicas, muy ocasionales y siempre con carácter de «donativo».

En cuarto lugar debemos mencionar el *placet* o pase foral fundado en disposiciones comunes del Reino de Castilla. Es una

(7 bis) GONZALO MARTÍNEZ DIEZ: *Fiscalidad en Guipúzcoa durante los siglos XIII-XIV*, en AHDE 44 (1974), pp. 537-617.

institución reconocida en las Cortes de Briviesca de 1387 (8) que no será letra muerta y se aplicará en todo el Reino. Cuando una disposición o carta real llegaba a una villa castellana, podrá ser «obedescida e non complida», si era contra su fuero o derecho; incluso ceremonialmente se colocaba la citada carta real sobre la cabeza en señal de respeto y a renglón seguido se proclamaba: «Pero no la cumplimos por ser contra nuestro derecho». Este incumplimiento de las cartas reales cuando se las consideraba «desaforadas» no sólo se realiza en la Península, sino que también pasará a las Indias.

4. *Los fueros vascos*

Este es el contenido propio y exacto de los fueros vascos, que defendidos con admirable tesón por el pueblo de esas provincias, lograrán atravesar los siglos de la Edad Moderna para llegar al siglo XIX, como únicos restos del ordenamiento medieval, común y semejante a todas las tierras del Reino de Castilla, pero que en las demás había naufragado y se había hundido ante los embates del absolutismo monárquico.

Ni siquiera los presuntos pactos con la Corona, invención tardía de una literatura histórica del siglo XVI, son algo peculiar de dichas provincias. Porque en ese mismo siglo XVI la Santa Junta de las Comunidades de Castilla sustenta la misma concepción contractual del poder real, y sus capitulaciones se elevan a Carlos V en 1520 para que las apruebe «por vía de contrato» o, como también expresan, «por vía de iguala, e composición e contrato fecho e otorgado entre nos e nuestros reinos e proçuradores e comunidades dellos» (9). Esta noción de ley-pacto había sido ya utilizada en las Cortes de Valladolid de 1442 (10) y corroborada en las de Ocaña de 1469 (11).

Lo mismo sucede con la jura de los fueros por los Reyes; también se trata de una institución común en la Edad Media y al-

(8) «establesçemos que si en nuestras Cartas mandaremos alguna cosa que sea contra Ley, Fuero o Derecho, que la tal Carta sea obedescida e non complida», *Cuaderno de Leyes de las Cortes de Briviesca* núm. 9; ed. Academia de la Historia, *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, II, pp. 371-372.

(9) SANDOVAL: *Historia de la vida y hechos del Emperador Carlos V*, en BAAEE, LXXX, p. 317.

(10) *Cortes de los antiguos reinos de León y Castilla*, III, p. 394.

(11) *Cortes de los antiguos...*, III, pp. 767-768.

bores de la Moderna a cualquier ciudad del Reino de Castilla. Así Burgos el 19 de febrero de 1520 cerraba sus puertas a Carlos V y llenaba los adarves de sus murallas con hombres de armas exigiendo que antes de entrar en la ciudad jurase los fueros de la misma con la siguiente fórmula: «Que vuestra majestad jura a Dios y a Santa María y a las palabras de los Santos Evangelios que, como Rey y Señor natural de estos reinos e señoríos, tendrá e guardará e confirmará todos los privilegios, usos e costumbres e ordenanzas de la ciudad» (12).

Lo peculiar, pues, de los fueros vascos desde el punto de vista histórico no está en sus orígenes, sino en su perdurabilidad a través de la Edad Moderna, en la existencia de unos restos medievales en un Estado moderno.

5. *Disfunciones medievales en la España moderna*

Esta presencia de lo medieval en el Estado moderno provocaba en los siglos XVIII y XIX graves disfunciones en la justicia, y lo que había sido razonable y justo en sus comienzos se convertía en un privilegio intolerable, injusto y gravemente dañoso para todos los demás en el siglo XVIII y principios del XIX.

Así lo sentía Canga Argüelles, quizá la máxima autoridad hacedística de la época, que nos describe la situación con estas palabras:

«Nada es a la verdad más lastimoso para España que el resultado que producen las exenciones de las Provincias Vascongadas provechosas a ellas y ruinosas a las demás. Ellas hacen que se gocen con la más completa libertad y franqueza de uno de los deberes sagrados que impone la sociedad, 271.000 habitantes, que sólo acuden al tesoro con la débil suma de 3.000.000 de reales, mientras los restantes 11.600.000 llevan sobre sí las cargas que reclama la defensa general del Estado, en la cual Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se interesan tanto como las leales provincias de Castilla y de León, Aragón, Valencia y el Principado de Cataluña.»

(12) ALBARELLOS, JUAN: *Efemérides Burgalesas*, Apuntes Históricas, Burgos, 1976, página 48.

En efecto, se observa con dolor:

1.º Que mientras las Vascongadas miran con enojo las aduanas establecidas sobre el extranjero, mantienen seis contra Navarra.

2.º Que no reputan contra fuero las establecidas a la salida de ésta y sí las puestas al extranjero.

3.º Que pagando las producciones de las Vascongadas derechos de extranjería a su paso a Castilla y Aragón, nada satisfacen en su transporte al extranjero, exigiéndose 5 por 100 a las de Navarra.

4.º Que está favorecido el comercio extranjero y recargado enormemente el de las producciones de la Península, llegando al extremo de solicitarse por ellas la prohibición de las de ésta idénticas a las suyas, al paso que se dejan entrar libremente las extranjeras de igual clase.

5.º Que permitiéndose la libre entrada de los géneros coloniales extranjeros, se prohíbe la de los españoles procedentes del país extranjero, con daño de la navegación colonial.

6.º Que la bandera nacional no tiene ventaja ni privilegio en los puertos vascongados.

7.º Que el Gobierno ignora el importe del comercio del País Vascongado, viéndose privado de los datos necesarios para promover el bien general; resultando de todo que, aunque Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se comprenden territorialmente en España, mercantilmente pertenecen a todas las naciones del mundo, cuyos frutos y artefactos entran en ella sin trabas.

A lo referido se agregan los perjuicios que al erario y al comercio de buena fe de las provincias de España causa el contrabando que se hace desde las Vascongadas, la sombra de sus malhadados privilegios y la falta de ingresos que deberían producir las contribuciones ordinarias cobradas en ellas bajo los reglamentos generales que se observan en toda la monarquía.

Cuadrillas de cinco, diez y cuarenta personas se ocupan sin cesar en introducir géneros de lícito e ilícito comercio y tabaco en Castilla y Aragón, fomentado por los vascongados y amparados por sus diputaciones a pretexto de defender los fueros.

Si los descalabros que se calcularon haber sufrido las rentas de aduanas y tabaco con el puerto franco de Cádiz, a pesar de hallarse reducido su recinto a media legua interior, y enteramente guardada por empleados del Gobierno, se estimaron en 26.511.172 reales anuales, ¿cuán enormes serán los que se experimentan en un local como el de Vizcaya y Guipúzcoa de 453 leguas cuadradas, con 70 de frontera, absolutamente libre para el tráfico extranjero?

Casi oficialmente se estima en las sumas siguientes las que el Tesoro deja de percibir de dichas provincias; o lo que es igual, el beneficio irregular que sacan sus habitantes, con daño de los demás españoles y sin que éstos obtengan de ellas retribución equivalente al gravamen que les irroga un privilegio tan exorbitante.

Ramos, rentas y contribuciones que se satisfacen en Castilla y que no se pagan en las provincias exentas	Alava	Guipúzcoa	Navarra	Vizcaya	Total de los menoscabos que sufre el erario
Aduanas		6.000.000	8.943.563	6.000.000	20.943.563
Renta provincial	1.560.000	1.664.588	4.279.826	2.174.370	9.679.420
Tabaco	1.000.000	1.700.000	3.000.000	2.250.000	7.950.000
Sal	300.000	600.000	1.500.000	600.000	3.000.000
Papel sellado ...	120.000	140.000	400.000	140.000	800.000
	2.980.000	10.104.588	18.123.389	11.164.370	42.372.983

Pérdida a la verdad considerable, y que no es exagerada, respecto a haberse estimado por inteligentes en la materia en 40.000.000 de reales anuales los valores que deberían rendir las aduanas establecidas en las costas y fronteras de las provincias exentas: respecto a haber pagado éstas durante la época constitucional por contribución directa y de consumos y equivalentes de las provinciales 12.429.298 reales, y a saberse que en aquéllas se podrían consumir 430.000 libras de tabaco, y 300.000 en Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, las cuales a 20 reales rendirían 14.600.000 reales.

Parece increíble que a pesar de la nulidad de los privilegios que se alegan como leyes irrevocables, sancionadas por una autoridad superior a la que ejerce el soberano, y de los daños sin cuento que las libertades, en cuyo goce se hallan los vascongados, han producido al Estado, se hayan conservado hasta el día. Pero la irreflexiva tradición de la inviolabilidad de los fueros, el miedo a las revueltas con las que siempre amenazan sostenerlos, la ignorancia acerca de su origen y circunstancias, la política fatal que dirigió a nuestro gabinete mientras la dinastía austriaca empuñó el cetro español, las arterias de los extranjeros interesados en mantener un desorden favorable a sus intereses y los sordos manejos de los naturales de las provincias exentas, han sido las causas verdaderas que han perpetrado unos males de tan enorme trascendencia...

«La diferencia entre los castellanos y los vascos, según añadía el sabio Jovellanos, es un mal igualmente repugnante a los ojos de la razón y a los de la justicia. ¿No somos todos hijos de una misma patria, ciudadanos de una misma sociedad y miembros de un mismo Estado? ¿No es igual en todos la obligación de concurrir a la renta pública, destinada a la protección y defensa de todos? ¿Y cómo se observará esta igualdad no siendo unas ni iguales las bases de la contribución?» (Informe sobre la Ley Agraria, núm. 314) (13).

6. *Los fueros vascos en el siglo xviii*

Por injusta y provocativa que resultase para el resto de la comunidad nacional esta situación privilegiada de las provincias llamadas «exentas», su modificación o supresión iba a tener que esperar hasta que las convulsiones de una guerra civil posibilitasen una intervención de las Cortes y el Gobierno.

Los intentos del siglo xviii de introducir en las Provincias Vascongadas algunos de los impuestos generales, como el papel sellado o el estanco de la sal, siempre acababan en motines y asonadas ante los cuales los Gobiernos de la Monarquía acababan cediendo siempre para evitar, decían, mayores males.

Únicamente Godoy, cambiando de táctica, y practicando lo

(13) *Dicc. de Hac.*, II, p. 408.

que hoy diríamos una huelga de celo, esto es con un cumplimiento celoso de los fueros, reforzando las aduanas entre el País Vasco y Castilla, exigiendo en las mismas el pago de derechos arancelarios a las mercancías del País Vasco, y desviando el tráfico comercial desde el puerto «extranjero» de Bilbao, que no pagaba aranceles, al «nacional» de Santander, consiguió demostrar lo impracticable de unos fueros medievales en un Estado moderno, y llevar a tal postración la economía vasca que eran ya frecuentes las embajadas de aquellas provincias pidiendo el régimen común.

Lo mismo ocurriría con una restauración integral de los llamados «derechos históricos», que conllevaría necesariamente unas aduanas interiores en los límites del País Vasco. Lo que no puede ser es reclamar únicamente los derechos favorables y olvidarse de las contraprestaciones y elementos desfavorables, como las aduanas interiores, pieza esencial del sistema foral y de los «derechos históricos».

7. Los fueros vascos y las guerras carlistas

La primera guerra carlista no comenzó en las Provincias Vascongadas o Navarra por defender los fueros, que nadie amenazaba en 1833, pero pronto, ante los cambios constitucionales de 1834, 1836 y 1837, que suponía la sumisión de todos los hombres, de todas las tierras y de todos los poderes públicos, incluso el Rey y el Gobierno, a la Constitución, a la defensa de la bandera carlista se sumará la defensa de los fueros, amenazados por la Constitución.

Involucrado ya el tema de los fueros en la guerra civil, tampoco podía faltar a la hora de poner fin al conflicto que arrasaba ya seis años de duración. En las conversaciones preparatorias al Convenio de Vergara de 31 de agosto de 1839, no obstante las pretensiones de Maroto de que fueran reconocidos los fueros, Espartero se mantuvo en una postura estricta de respeto a la Constitución y, por ello, de reserva a las Cortes de cualquier decisión sobre los mismos.

Ni el general en jefe del ejército cristino, ni siquiera el Gobierno, podían pactar ni comprometerse a la conservación de los

fueros en cuanto éstos eran incompatibles con el orden constitucional; de aquí la cautela y la precisión jurídica con que está redactado el artículo 1.º del Convenio de Vergara:

«El Capitán General don Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros.»

Está bien claro: El Capitán General recomendará al Gobierno, y éste propondrá a las Cortes la concesión o modificación de los fueros, pero nadie usurpa los poderes de las Cortes a decidir soberanamente. Ni el recomendar del Capitán General ni el proponer del Gobierno prejuzgan la decisión soberana de las Cortes.

Capitán General y Gobierno cumplieron lo pactado con la máxima celeridad, y diez días más tarde, el 10 de septiembre de 1839, se presenta a las Cortes un proyecto de ley con el texto siguiente:

«Artículo 1.º Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra.

Art. 2.º El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, oyendo antes a las Provincias, aquella modificación de los Fueros que crea indispensable y en la que quede conciliado el interés de los mismos con el general de la nación y con la Constitución política de la Monarquía.»

8. *La Ley de 25 de octubre de 1841*

Este proyecto de ley provocó un largo y apasionado debate, y sólo fue aprobado por las Cortes, que usaron de sus facultades soberanas, con importantes modificaciones en ambos artículos. No vamos a extendernos aquí en el análisis del debate parlamentario, que, por otra parte, puede verse reflejado en las obras especializadas (14); el texto último y único de valor legal aprobado el 25 de octubre por las Cortes dice así:

(14) RODRÍGUEZ CARRAZA, RODRIGO: *Navarra de Reino a Provincia (1828-1841)*. Pamplona, 1986.

«Artículo 1.º Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.

Art. 2.º El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía.»

Las Cortes han querido dejar bien claro al confirmar los fueros, «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía», que la Constitución continuaba una y vigente en su totalidad en todo el territorio de la Monarquía.

Y no podía ser de otro modo, puesto que las propias Cortes estaban sometidas a la Constitución, y al no tratarse de Cortes Constituyentes no podían modificar aquélla ni aprobar nada contrario a la misma mediante una ley ordinaria como la que estaban discutiendo.

Y es claro que alguna parte de los fueros era incompatible con lo preceptuado en la Constitución de 1837, que era la vigente en 1839.

Limitándonos aquí a los aspectos fiscales era evidente que las pretendidas exenciones de impuestos o tributos, como la de quintas y servicio militar, vulneraban el artículo 6.º de dicha Constitución:

«Todo español está obligado a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley, y a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.»

La Ley de 25 de octubre preveía nuevos textos legales que efectuaran la conciliación entre los fueros y la Constitución, oyendo antes a las provincias interesadas; oír no es lo mismo que pactar ni que fuera necesario el acuerdo de dichas provincias.

En esta encrucijada histórica también se dividirán los caminos de Navarra y los caminos de las tres Provincias Vascongadas; la primera, cumpliendo con la Ley de 25 de octubre de 1839, iniciará sus conversaciones con el Gobierno, su audiencia

según el texto de la ley, que acabarán con la Ley de 16 de agosto de 1841, la tendenciosamente llamada «paccionada», y de la que otra ponencia tratará más específicamente.

Las Provincias Vascongadas, negándose a acudir a las conversaciones previstas en la Ley de 1839, practicaron la obstrucción sistemática a cualquier solución negociada y encastillándose en la defensa a ultranza de sus «exenciones» de tributos y quintas, cerraron la vía a cualquier arreglo que no fuera el de la decisión unilateral del Gobierno.

Limitándonos a lo fiscal, señalaremos que de hecho continuaron negándose y resistiéndose a abonar cualquier cantidad a la Hacienda de la Nación, y entre las vacilaciones y claudicaciones de los Gobiernos continuaron sin pagar y ganando tiempo; la violenta resistencia de las Provincias Vascongadas hizo inútil y convirtió en papel mojado la Ley de 1839; desde esa fecha a 1876 continuaron las tres provincias tan «exentas» como siempre y sin pagar a la Hacienda del Estado. El cupo que a las mismas correspondía pagar hubo de prorratearse entre las otras provincias, que vieron así aumentada su carga.

Y esta situación de tan exorbitante privilegio e intolerable abuso la encontraban tan natural como reflejan las páginas del tolosano Gorosábel, que describe la fiscalidad de 1833 a 1867 en su célebre obra histórica sobre la provincia de Guipúzcoa (15), y aunque parezca increíble esa situación de privilegio se prolongará todavía hasta el año 1877.

9. *Los fueros vascos y las aduanas interiores*

Y entretanto se va a producir una modificación trascendentalmente favorable para la economía de las Provincias Vascongadas que potenciará todavía más la importancia de la «exención» fiscal. Nos referimos a la supresión de las aduanas interiores entre el País Vasco y el resto de España, poniendo a su disposición el mercado nacional en circunstancias desiguales de presión fiscal, pues mientras unos pagaban los tributos generales otros se hallaban «exentos».

(15) *Noticias de las cosas memorables de Guipúzcoa*, 3.^a edic., Bilbao, 1972, I, páginas 655-656.

Esta supresión de las aduanas interiores y su traslado a los puertos de mar y a la frontera de los Pirineos tuvo lugar por Decreto del general Espartero, dado en Vitoria el 29 de octubre de 1841, con efectos del 1 de diciembre de ese mismo año; los ingresos de aduanas venían a representar en los presupuestos de esos años una cuantía del 8 al 10 por 100 de los mismos.

Pero en cambio la apertura del mercado nacional sin contribuir a los gastos del presupuesto del Estado va a propiciar un cambio espectacular en la economía y en el desarrollo de las provincias «exentas», será una de las concausas que convertirán a un País Vasco todavía agrícola-pastoril y productor de emigrantes en una tierra fuertemente industrializada y de inmigración.

He aquí lo que a este respecto escribía en 1867 Pablo de Gorosábel:

«Aparte de estas consideraciones de legalidad, es preciso confesar que hoy día la restitución de las aduanas a los puntos antiguos sería sumamente perjudicial a la prosperidad y subsistencia de la provincia. Durante el largo período de más de veintiséis años de su existencia se han erigido a su sombra multitud de fábricas importantes de diferentes clases, señaladamente de papel continuo y a mano, paños tejidos de algodón, lana y de hilo, porcelana, hierro fundido y colado, alambres, boinas, curtidos, fósforos, velas de estearina y cal hidráulica. Todas estas industrias han creado en el país intereses de mucha importancia, y millares de familias viven con el salario que ganan en ellas. Ahora bien: a la retirada de las aduanas se seguiría la declaración de que los productos de las fábricas del país se considerasen por el Gobierno como extranjeros, medida que arruinaría la mayor parte de aquellas, si todas no, por no poder competir en precios con las de Francia, Inglaterra, Bélgica y otras naciones. En vista de unos males de tanta magnitud, no creo hubiese guipuzcoanos amantes de su patria, y al propio tiempo medianamente ilustrados, que se atreviesen a proponer la internación de las aduanas» (16).

Está patente el sorprendente despegue económico que, según Gorosábel, provoca la desaparición de las aduanas interiores,

(16) *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, 3.^a edic., Bilbao, 1972, I, p. 689.

manteniendo al mismo tiempo la exención de impuestos. Pero lo que es más sorprendente todavía en Gorosábel es que reconociendo todos esos beneficios pida una compensación al Gobierno y a las Cortes, esto es, a los demás españoles, por la parte que los guipuzcoanos contribuyen en las aduanas:

«Pero lo que la política, la equidad, la Justicia y el interés bien entendido aconsejan en tal estado, y ellos deben solicitar a la buena fe y sabiduría del Gobierno y de las Cortes es, a mi modo de ver, una compensación razonable de los derechos que pagan estos naturales por causa de las aduanas» (17).

Es admirable ese tesón y esa fidelidad de Gorosábel a la idea básica de los fueros: la «exención fiscal», por encima de todo, las cargas tributarias son sólo para los demás, eso sí, manteniendo y gozando de todas las ventajas que un mercado unificado proporcionaba a una «zona franca» que no pagaba impuestos.

Esta era la situación de privilegio o de «exención fiscal» con que se llegó al año 1876, la misma de 1839, pero muchísimo más agudizada por la supresión de las aduanas interiores en 1841.

10. *La segunda guerra carlista y el final de los fueros*

Liquidada la segunda guerra carlista de nuevo con el triunfo liberal en el crudo invierno de 1875-1876, la cuestión foral volvería a plantearse, y ya el 23 de marzo de 1876, el Presidente del Consejo, Cánovas del Castillo, declara su firme voluntad de hacer cumplir la Ley de 1839.

Sin perder tiempo, a los diez días de la entrada del Rey en Madrid, dictaba el Gobierno la Real Orden de 6 de abril de 1876, convocando para el 1 de mayo en la Presidencia del Consejo de Ministros a los comisionados que deberán elegir cada una de las tres provincias.

Celebradas las conversaciones previstas, pronto llegó Cánovas al convencimiento de que no era posible llegar a un acuerdo, vista la postura de aquéllas de resistencia y de dilación para conservar la situación privilegiada existente sin enviar quintas al servicio militar ni pagar impuestos.

(17) *Ob. cit.*, p. 669.

Pero no se repitieron la desidia y dejadez de los Gobiernos anteriores, sino que el día 18 del mismo mes Cánovas presenta al Senado un proyecto de ley para que las Provincias Vascongadas contribuyeran al servicio militar y a los gastos públicos según la Constitución.

Discutido por el Senado y el Congreso el proyecto del Gobierno, éste fue aprobado con algunas modificaciones; he aquí el texto del artículo referente a las obligaciones fiscales:

«Quedan igualmente obligadas, desde la publicación de esta ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, a pagar en la proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios, que consignent los presupuestos generales del Estado.»

Aprobado por fin el texto de la ley que no contenía ninguna otra modificación de los fueros, si no era la imposición de las elementales obligaciones de justicia: acudir al servicio militar y pagar los impuestos que les correspondan, fue promulgado como Ley el 21 de julio de 1876. Esta es la llamada Ley Derogatoria de los Fueros, y que hoy se deroga expresamente en la disposición adicional de la Constitución de 1978.

Quedaba lo más difícil: Hacer que la Ley se cumpliera; la actitud de las Provincias Vascongadas seguía siendo la misma: negativa a pagar cualquier tributo. Pero esta vez el Gobierno reaccionó enérgicamente, y cansado de que al año de la Ley del 21 de julio de 1876 las Diputaciones forales no dieran un solo paso positivo hacia la aceptación de los más elementales deberes de justicia como el dar quintos y pagar impuestos y temeroso de que la Ley de 1876 siguiera el mismo camino que la de 1839, que a los cuarenta años seguía siendo papel mojado, cortó autoritariamente el insoluble enfrentamiento con su Decreto de 13 de noviembre de 1877, por el que se imponían las cuotas globales que por cada tributo habría de aportar al Tesoro cada una de las tres Provincias Vascongadas.

De este Decreto, que no tuvo nada de concertado, arranca todo el régimen especial económico de las Provincias Vascongadas; por eso merece una consideración especial.

II. Los conciertos económicos

1. *El Decreto de 13 de noviembre de 1877: se disuelven las Diputaciones Forales*

Este Decreto de 13 de noviembre de 1877 tiene un doble significado histórico: de una parte pone punto final a los Fueros históricos en cuanto acaba con la «exención fiscal»; ya no se solicitan «donativos», sino que se obliga a contribuir con auténticos tributos a las provincias hasta entonces «exentas».

De otra parte inicia un régimen económico especial para las Provincias Vascongadas; este régimen especial tendrá en este Decreto un doble contenido: primero, la introducción de los tributos en las provincias exentas se hará gradualmente; segundo, no se recaudarán directamente por la Hacienda Real, sino que se admite la aportación en forma de cupos globales y se autoriza a las Diputaciones a proponer al Gobierno, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 5.º de la Ley de 21 de julio de 1876 «las modificaciones de forma que más en armonía estuviesen con los usos y costumbres del país».

Esta autorización de la Ley de 21 de julio de 1876 decía textualmente:

«Art. 5.º Se autoriza también al Gobierno, dando en su día cuenta a las Cortes:

2.º Para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales, y la experiencia aconseje, a fin de facilitar el cumplimiento del artículo 3.º de esta ley.»

En virtud de ella los artículos 4.º y 5.º del mencionado Decreto del 13 de noviembre de 1877 establecían a este respecto:

«Art. 4.º Dentro del plazo de treinta 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 1.º

Art. 5.º Si transcurriese 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...»

El Decreto de 13 de noviembre de 1877 resultaba favorable para las Provincias Vascongadas en relación a las otras 46 provincias por varios conceptos:

Primeramente porque sólo establecía el cupo de una de las contribuciones generales, la territorial, entonces designada como de «inmuebles, cultivo y ganadería», aplazando los cupos de los demás conceptos impositivos.

En segundo lugar porque ese cupo se calculaba muy benignamente y por lo bajo, como afirma el propio preámbulo del Decreto, ya que frente a los 162.970.800 pesetas que correspondían a las otras 46 provincias, a las tres Provincias Vascongadas sólo se les pedía 2.529.200 pesetas, muy inferior proporcionalmente a las cifras que hubieran debido satisfacer por aquel concepto si se hubiese tomado por base la población revelada en el censo de 1860.

En tercer lugar se autorizaba a las Diputaciones para proponer modificaciones de forma en la exacción de dicha contribución, facultad de que no gozaban el resto de las Diputaciones.

¿Cuál fue la reacción de las Diputaciones? Oigamos las palabras de Carmelo Echegaray:

«No podrán las Diputaciones forales cooperar al cumplimiento del precedente Real Decreto sin faltar abiertamente a las instrucciones que habían recibido de las Juntas respectivas; así es que el día 21 de noviembre en Alava y el día 1 de diciembre en Guipúzcoa fueron disueltas por orden del Gobierno las respectivas Diputaciones» (18).

2. *El régimen de cupos: Decreto de 28 de febrero de 1878*

Disueltas las Diputaciones forales, se constituyeron otras con arreglo al régimen común, que fueron invitadas y oídas por el Gobierno; tras breves conversaciones se llegó al Decreto del 28 de

(18) COROSÁBEL, PABLO: *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, 3.ª edic., III, página 432.

febrero de 1878, que fijó los cupos que por cada uno de los otros impuestos abonarían Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, aceptando sus comisionados por tiempo determinado el encabezamiento que el Gobierno les propuso. Además, ante las reclamaciones de los comisionados vascongados que juzgaban muy elevado el encabezamiento de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en 2.529.200 pesetas, éste fue reducido a 2.114.080 pesetas.

He aquí los cupos que fueron impuestos por el Decreto del 28 de febrero de 1878:

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Inmuebles, cultivo y ganadería	540.000	727.362	846.718	2.114.080
Industrial y comercio	43.194	54.798	94.983	192.975
Derechos Reales...	13.664	17.295	21.312	52.271
Consumos	83.289	140.008	144.167	367.464
Papel sellado	19.683	24.940	30.721	75.344
Sal	80.794	134.100	139.180	354.074
	780.624	1.098.503	1.277.081	3.156.208

Las deducciones que se realizarían de dicha suma de 3.156.208 serían las siguientes:

1. Culto y Clero según presupuestos provinciales.
2. El importe del 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.
3. Gastos de cobranza calculados en 2,62 por 100 para la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, y 3,40 por 100 para la industrial y de comercio.

Todavía en este Decreto del 28 de febrero de 1878 no aparece por ningún lado, lo mismo que en la Ley del 21 de julio de 1876 y el Decreto del 13 de noviembre de 1877, que el mismo sea fruto de ningún acuerdo o convenio con las Diputaciones, ni mucho menos que sea necesario dicho acuerdo; aunque sí que es cierto que el último Decreto sea el resultado de una prolongada audiencia de dichas Diputaciones.

Aunque el Decreto que analizamos no da pie para que el mismo pueda jurídicamente ser calificado de acuerdo o convenio, sí que es cierto que en el mismo aparece por primera vez una expresión que hará fortuna; utilizada ahora por Cánovas en un sentido claramente diverso, se le dará totalmente la vuelta para darle una interpretación que ni por sueños tuvo en Cánovas, se trata de la frase *Concierto Económico*. Oigamos a Cánovas en el preámbulo del Decreto de 28 de febrero de 1878:

«Señor: Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estando llevándose a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaba sólo que entrasen aquéllas 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.»

Concierto económico en boca de Cánovas es el sistema económico y tributario de la nación al que en virtud de dicho concierto se incorporan también las Provincias Vascongadas; no se trata para Cánovas, el inventor de la expresión *Concierto Económico*, de ningún pacto entre el Estado y unas provincias.

Pero a pesar de que el mencionado Decreto del 28 de febrero de 1878 no suponía jurídicamente ningún pacto o acuerdo con las provincias afectadas, en realidad éstas habían aceptado el Decreto porque en el mismo ya se incluían los dos defectos que van a viciar siempre todos los futuros «*conciertos económicos*», como se llamarán utilizando la expresión canovista con otro sentido.

3. *Defectos fundamentales del sistema de cupos*

El primero de estos defectos fundamentales es el fijar un cupo inmóvil para un largo periodo de tiempo, en este caso ocho años a partir del 1 de julio de 1878 hasta el 30 de junio de 1888, sin tener en cuenta la inflación o pérdida de valor de la moneda, el aumento siempre creciente de los Presupuestos Generales del Estado ni las variaciones y fluctuaciones de la riqueza relativa en

un País Vasco que había iniciado ya su industrialización y espectacular aumento demográfico. En una palabra, todos los aumentos de la presión fiscal en los ocho años sucesivos serían para las otras provincias; ellos permanecerían afincados en su cupo.

El segundo de los defectos de ese primer «concierto» no concertado no está en la letra, sino en las cifras ridículamente bajas en relación con lo que tributaban el resto de los españoles.

Es patente que Cánovas sólo salvó los principios: nadie queda exento de tributar, acabó con el Fuero, pero dejó el huevo, cediendo en las cifras en su afán de lograr la conformidad de las provincias. Dejemos hablar a esas cifras:

La cifra total por la que encabezan las tres provincias los seis impuestos arriba señalados totalizaba 3.156.208 pesetas; por esos mismos seis impuestos habían ingresado en el año presupuestario 1878-79 un total de 342.295.559,79 pesetas; por lo tanto, el total de los seis cupos de las Provincias Vascongadas representaba tan sólo el 0,92 por 100 de la recaudación por esos mismos conceptos en el ámbito nacional, mientras su población era más de 2,71 por 100 (19). Esto quiere decir que los cupos fijados lo habían sido en un tercio de lo que hubiera sido justo.

Ofrezco a continuación los datos estadísticos obtenidos de las cuentas del Estado Español que se refieren a la recaudación de esos impuestos en el ejercicio presupuestario 1878-1879:

	Total	Vasc.	Porcentaje
Inmuebles, cultivo y ganadería.	165.437.251,88	2.114.080	1,22
Industrial y comercio	36.505.555,18	192.975	0,53
Derechos Reales	21.343.519,53	52.271	0,24
Consumos	83.512.715,94	367.464	0,44
Papel sellado	34.810.364,55	75.344	0,22
Sal (20)	686.152,71	354.074	51,6
	342.295.559,79	3.156.208	0,92

(19) Según el censo de 1877 la población total de las tres provincias representaba 540.699 habitantes sobre un total de 18.631.869.

(20) Quizá la desproporción que aparece en el consumo de la sal sea debido a que la recaudación por este consumo haya sido computado en su mayor parte a nivel nacional dentro de la rúbrica *consumos* en general.

Algunos datos concretos nos traducirán a la más cruda realidad este trato fiscal injusto con que nacieron ya en 1878 los primeros cupos globales. En la contribución industrial y de comercio Zamora contribuía el año 1880-81 con 207.625,97 pesetas, mientras Vizcaya pagaba sólo 23.745,76, Teruel 182.718,57 por 16.690,20 Alava. Salamanca 330.944,77 por 27.399 Guipúzcoa; aunque haya habido cambios demográficos, las anteriores cifras no requieren comentarios.

Lo mismo ocurre con los Derechos Reales: Toledo abonaba pesetas 362.340,96, mientras Vizcaya 21.312; Valladolid 409.656,86 por 17.295 Guipúzcoa; Palencia 415.543,60 por 13.664 Alava; es evidente que los cupos señalados para las Provincias Vascongadas en el Decreto del 28 de febrero de 1878 quedaban muy por debajo de lo que hubieran sido las aportaciones reales bajo el régimen común (21).

Partiendo de estos dos principios jamás corregidos: *a)* Cupo desproporcionadamente bajo en relación con la tributación efectiva de las demás provincias; y *b)* Permanencia de ese cupo ya rebajado durante un largo período de años sin reflejar los aumentos sufridos por el presupuesto durante todo el período de vigencia, los siguientes Concierdos Económicos no van a hacer sino introducir nuevos elementos distorsionantes de la justicia y equilibrio fiscal.

La obligación y la responsabilidad de la entrega del cupo que recaía sobre las Diputaciones era lógico que llevaran aparejadas consigo, aunque los Reales Decretos de 13 de noviembre de 1877 y 28 de febrero de 1878 no las consignaran expresamente, las necesarias facultades para la ejecución de esas obligaciones y responsabilidades; estas facultades fueron desarrolladas, ante el silencio de la norma legal, por vía de hecho por las mismas Diputaciones.

4. *Desarrollo de las competencias de las Diputaciones*

El segundo de los llamados «conciertos» económicos, que formalmente no tiene nada de «concierto», pues no es otra cosa que

(21) *Cuentas del Estado Español, 1850 a 1890-91*, Madrid, 1975, estado 109 y 110.

el artículo 14 de la Ley General de Presupuestos del 29 de julio de 1887 (22), vino a legalizar esa situación al disponer:

«Para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas, las Diputaciones de las tres provincias se consideran investidas no sólo de las atribuciones establecidas en la Ley Provincial, sino de las que con posterioridad al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 han venido disfrutando.»

Partiendo de esta indefinida autorización se fue construyendo una independencia económica y administrativa de las tres Diputaciones, que venía a romper la unidad fiscal del territorio nacional y permitía a estas Diputaciones acomodar sus bases de recaudación y sus cuotas a una política de atracción de industrias y fomento de actividades otorgando asimismo sustanciosas exenciones fiscales, medidas todas que no estaban al alcance de las demás Diputaciones de derecho común, estableciéndose así una competencia desigual y por lo mismo desleal.

El otro elemento distorsionante que aparecerá en el Concierto Económico de 29 de junio de 1887 será la cifra alzada que se descuenta del cupo establecido y se concede a cada una de las tres Diputaciones «por interés y amortización del capital invertido en la construcción de carreteras de carácter general y conservación de las mismas ínterin, estos servicios se hallan a cargo de las provincias».

La distorsión a que aludimos es de nuevo doble: primero en cuanto a la cifra que se otorga a las Diputaciones para carreteras generales, más elevada que la que corresponde a la media de las asignaciones en el presupuesto por ese concepto en favor de las otras provincias; tanto en proporción a los habitantes como mucho más a la extensión territorial. En efecto, en el Presupuesto General del Estado de 1888-1889 la consignación para carreteras es de 45.793.641; por la Ley de 29 de junio de 1887 a las tres Provincias Vascongadas se las asigna para ese concepto 1.419.134,83 pesetas; esto es, el 3,04 por 100, cuando su población era el 2,71 por 100 y el territorio que había que equipar el 1,45 por 100; así

(22) He aquí su tenor literal carente de cualquier carácter pactista: «Las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuirán en lo sucesivo con arreglo al siguiente estado: ...», y a continuación se transcriben los cupos calculados por cinco conceptos impositivos: por inmuebles, cultivo y ganadería; por industria y comercio; por derechos reales y transmisión de bienes; por papel sellado; por consumos.

se explica el que sus carreteras llegaran a ser superiores a las del resto de España.

El segundo efecto que se va a seguir de esta deducción del cupo a la que se asigna carácter provisional, pero que revestirá ya caracteres definitivos, es que se abre la puerta por la que en sucesivos conciertos las Diputaciones de las tres provincias irán asumiendo competencias administrativas y deduciendo del cupo cantidades para esas competencias en cifras relativas muy superiores a las medias que corresponden a los ciudadanos de derecho común, con lo que el beneficio de los conciertos se duplica: cupo reducido y deducciones exageradas del mismo en favor de sus propios servicios.

5. *El tercer concierto: aumento de los conceptos concertados*

El tercer concierto, el de 1894 a 1906, seguirá las líneas trazadas por los precedentes, extendiendo las substanciosas ventajas de los mismos a nuevos conceptos impositivos: uno por 100 de 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.

El carácter inalterable que se da a los cupos consignados en el concierto va a provocar los primeros graves conflictos y poner de relieve la insolidaridad de las Provincias Vascongadas con el resto de España cuando el Gobierno trate de extender a las mismas los recargos señalados a los impuestos que se venían pagando, a fin de hacer frente a los cuantiosos gastos que habían ocasionado a España las guerras coloniales y con los Estados Unidos.

A pesar de las necesidades de la Nación, los representantes de las Provincias Vascongadas se negaron a pagar los recargos transitorios y de guerra ofreciendo en cambio un «donativo» insignificante de 700.000 pesetas. Si por esas fechas la población de las Provincias Vascongadas alcanzaba ya un 3,24 por 100 del total de España y todos los españoles hubieran contribuido lo mismo ello hubiera significado unos impuestos adicionales para la guerra de tan sólo 21 millones y medio de pesetas; la cifra que pagaron ese mismo 1898 los demás españoles fue, al menos, cuatro veces mayor.

6. *Cuarto concierto: Hacia la autonomía fiscal*

En 1906 hubo que proceder a una renovación del concierto que no hizo sino aumentar las ventajas en las cifras del cupo que tan sólo se vieron incrementadas de 1893 a 1906 en 700.000 pesetas y asegurar los desequilibrios fiscales al otorgar el carácter de inalterables a las mismas por diez años, y mediante el aumento de tan sólo otras 500.000 pesetas por otros diez años más, esto es hasta 1926.

Para hacerse cargo de cómo concierto tras concierto la participación de las Provincias Vascongadas en las cargas generales del Estado iba disminuyendo y la ganga que representaba la inalterabilidad práctica de unas contribuciones durante veinte años, bastará señalar que desde 1907 a 1926 los presupuestos de ingresos del Estado pasaban de 1.080 a 3.706 millones en 1927, mientras las Provincias Vascongadas continuaban ancladas en los 8.580.902 pesetas de 1906, o en 9.080.902 pesetas, y con algunos nuevos cupos en 11.000.000.

Además el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 no sólo mantiene, sino que hasta cierto punto amplía las competencias tributarias de las Diputaciones al no fijarlas otros límites que los tratados internacionales:

«Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en lo 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».

Como nunca habían sido esas competencias precisadas en ninguna norma legal, y no se les señalaba otros límites que los tratados internacionales, fue interpretada por los foralistas vascos como una quasi-soberanía fiscal, instrumento ideal para atraer industrias e inversiones, pues estando dentro del espacio económico y comercial de España estaban fuera en cuanto a su legislación fiscal, llegando así a domiciliarse en las provincias vascas el 42 por 100 del capital mobiliario nacional en acciones, muchas de las cuales ejercían todas sus actividades fuera del País Vasco, en el resto del territorio nacional.

7. Calvo Sotelo y el quinto concierto

La siguiente negociación de un nuevo concierto, el quinto según nuestro cómputo, correspondería al entonces ministro de Hacienda, Calvo Sotelo, que nos ha dejado una amplia reseña de lo que significaron dichas negociaciones (23).

Vimos que el cupo que venían abonando las Provincias Vascongadas en 1926 era de unos 11.000.000; pues bien, según los estudios técnicos del Ministerio aducidos por Calvo Sotelo, la cifra que Vizcaya, Guipúzcoa y Alava debían pagar al Estado, en comparación con las provincias de régimen común, montaba aproximadamente 102 millones de pesetas, o sea que el famoso cupo no representaba más allá del 10 por 100 de lo que tenían que pagar, y si añadimos los 12 millones que costeaban para los servicios sostenidos en otras provincias para el Estado, la cifra apenas pasaría del 22 por 100.

Frente a los 102 millones calculada por los técnicos de Hacienda la cifra que las Diputaciones proponen para 1927 es 39,9 millones (en 1926 recordamos pagaron 11 millones, esto da una idea del privilegio fiscal que su misma oferta reconoce), y a esa cifra de 39.990.000 se rindió Calvo Sotelo.

Pero ni siquiera esa cifra representaba el aumento verdadero, pues como se hizo traspaso a las Diputaciones vascas de los ingresos de la tarifa segunda de la contribución de Utilidades que producía entonces diez millones el aumento quedó reducido a 19 millones.

Y a cambio de estos míseros resultados el propio Calvo Sotelo, limitado sin duda por las posibilidades políticas del momento, hipoteca el futuro por veinticinco años al admitir ese largo período como el de vigencia para el nuevo concierto, que en todos esos años no sufriría en su cupo global más que ligeros aumentos, escalonados hasta alcanzar los 50.000.000 al final de su período de vigencia.

Donde quizá estuvo más acertado el señor Calvo Sotelo fue en la detallada reglamentación que incorporó al concierto para corregir los muchos abusos y anomalías, generadoras ya de una enor-

(23) *Mis servicios al Estado*, Madrid, 1974.

me evasión fiscal, que se venía produciendo siempre a costa del Estado.

Este concierto cuya duración se preveía por veinticinco años, desde el 1 de enero de 1927 al 31 de diciembre de 1951, fue suprimido por el Decreto-ley de 23 de julio de 1937 para Vizcaya y Guipúzcoa, pero continuó vigente en la provincia de Alava hasta la fecha prevista para su expiración.

8. *Los conciertos alaveses de 1952 y 1977: cupos reducidos*

A los veinticinco años de vigencia un cupo inalterable desde 1926 a 1951 resultaba tan ridículamente irrisorio que en el siguiente concierto renovado y actualizado para otros veinticinco años hubo que prever actualizaciones de la cifra cada cinco años en proporción al incremento producido en los ingresos del Presupuesto General del Estado.

Pero lo bajo que se había calculado el cupo 38.725.537 en 1952 y lo elevado de la cifra que del mismo se deducía como gastos compensables de la Diputación, 13.744.513, dejaba reducida la contribución de Alava en el concierto a los gastos generales del Estado a 24.381.024 que al final de los veinticinco años, a pesar de los cuatro aumentos quinquenales, seguía siendo en 1976 de 136.415.000 pesetas, que, podemos afirmar, representaba apenas un 16 por 100 de lo que debiera corresponder a Alava en los conceptos encabezados de revisión quinquenal.

Aparte de la menor presión fiscal en el cupo calculado por lo bajo inicialmente, Alava acumuló durante los veinticinco años de este Concierto 1951-1976 otras cuatro situaciones privilegiadas.

1. La permanencia inalterable de la cifra durante cinco años, mientras las aportaciones de los demás crecían cada año por razón de la inflación, aumento de población y acumulación anual de riqueza.

2. La no incidencia en el cupo contributivo del aumento espectacular de la población alavesa que casi se duplica en esos años.

3. El no reflejo tampoco en el cupo contributivo del aumento de renta per cápita en Alava que pasa del puesto 15 al cuatro.

4. Y quizás lo más importante disponiendo de una autonomía fiscal, el uso inteligente de esas competencias en la atracción y captación de empresas ofreciendo condiciones de suelo y servicios, bonificaciones fiscales y aun exenciones tributarias que no están al alcance de las demás provincias que tienen que sostener una presión fiscal para las cargas generales del Estado mucho mayor.

En 1977 se iniciaba con el año un nuevo concierto económico para la provincia de Alava; en él se fijaron de nuevo los cupos con que Alava contribuía al Estado por los conceptos impositivos concertados. El aumento del cupo fue espectacular, pasó de 1.400 millones de pesetas a 4.359, esto es, se multiplicó por más de tres veces, lo que nos exime de cualquier cálculo para asombrarnos de los beneficios fiscales que a Alava deparaba el concierto anterior; deduciendo los gastos compensables fijados en 1.370 millones. El cupo líquido pasaba de 1.098 millones a 2.989.

A pesar de este espectacular aumento creemos que esos cupos no corresponden a la verdadera capacidad impositiva de Alava y que con relación a la presión fiscal que sufren las demás provincias se quedan en un 80 por 100, aproximadamente; los gastos compensables, en cambio, se han calculado a un nivel de servicios superior al nivel medio de lo que se invierte por esos mismos conceptos en las provincias de régimen común.

La ventaja inicial en el cálculo de los cupos sigue en pie como siempre; lo único que se ha corregido en el nuevo concierto es el concepto de inalterabilidad ya que cada año esos cupos aumentarán proporcionalmente a lo que hayan aumentado los presupuestos del Estado por esos mismos conceptos.

Otra variante se ha introducido en el nuevo concierto al que se le ha dado veinticinco años de duración, 1977-2001, y es que la cuantía de los cupos no es válida para los veinticinco años, sino que será revisada y adaptada cada cinco años. Esto abre posibilidades de corregir el desequilibrio fiscal y los privilegios cuantitativos que el presente concierto otorga en el año 1981.

No hemos hecho referencias a los conciertos con Navarra, aunque el paralelismo con las Provincias Vascongadas es grande, porque serán objeto de otra ponencia. Desde luego los privilegios fiscales que los conciertos han otorgado a Navarra han sido y

son aun mayores que los de las Provincias Vascongadas o los de Alava; su duración con cupo inalterable ha sido mayor alcanzando hasta los cincuenta años, 1877-1927, y el último cupo fijo de 230 millones establecido el año 1969 sin límite alguno de tiempo sigue invariable a pesar de la inflación que sufre la economía española y los aumentos de los Presupuestos Generales del Estado.

9. *Análisis global del actual concierto alavés con referencia al año 1977*

La riqueza alavesa según los últimos datos provinciales de que disponemos referentes al año 1975 realizados por el servicio de Estudios del Banco de Bilbao es en miles de millones la siguiente:

INGRESO

	Alava	48 provincias no concertadas	Alava — Porcentajes
Valor añadido bruto	50.751	5.516.805	0,920
Valor añadido neto	45.747	5.044.053	0,907
Ingresos	45.089	5.045.137	0,893

Con la media de los tres datos macroscópicos (0,920 + 0,907 + 0,893 = 2,720 por 100 \div 3 = 0,907) obtendremos un valor ponderado para Alava de 0,907 que podemos utilizar como el tanto por ciento que deberá abonar Alava en relación con la recaudación de las 48 provincias de régimen común. Es así que contribuye solamente con el 0,762 por 100, luego es clara y manifiesta la insuficiencia del cupo contributivo del Concierto, que se queda en un $\frac{0,762 \times 100}{0,907} = 83,8$ por 100 de lo que debiera ser.

Este coeficiente 83,8 por 100 era válido para el año 1975, pero como la riqueza alavesa ha crecido más rápidamente, precisamente en caso a esta situación fiscal privilegiada, que el resto de España, no andamos descaminados al señalar como cifra aproximada de la contribución alavesa en los impuestos concertados el 80 por 100 de lo justo y equitativo.

Aun quedándonos en los valores proporcionales del año 1975, tendríamos que si Alava contribuyera como los demás españoles debiera haber aportado en lugar de los 5.032,9 millones, 6.005,8; lo que significa un beneficio fiscal de unos mil millones, cifra que ya quisiera para sí cualquier Diputación Provincial.

En cuanto a los gastos compensables que algunos alaveses pretenden minusvalorados tampoco hay tal. No es válido ni mínimamente serio aducir los pagos en la Delegación de Alava, pues sabido es que hoy muchísimos pagos que corresponden a servicios de utilidad local, además de los servicios generales, están localizados en Madrid. Para obtener datos medianamente fiables sobre la localización del gasto harán falta todavía varios años de intensos trabajos sobre las cuentas del Estado.

Sólo podremos obtener una aproximación tratando de valorar macroscópicamente los servicios del Estado traspasados a la Diputación en relación con esos mismos servicios en las provincias no concertadas; esos servicios son Carreteras (Obras Públicas), Agricultura, Ganadería y Montes (Agricultura), Gestión Tributaria (Hacienda) y Financiación municipal y participación de las Diputaciones en los impuestos del Estado (Gastos de diversos municipios).

Juzgamos impropio la utilización de las cifras totales de gastos de esos Ministerios, a saber:

	Millones
Obras Públicas	127.789,9
Agricultura	59.530,7
Hacienda	13.708,7
Gastos diversos Ministerios	74.097,5
	<hr/> 275.126,8 <hr/>

pues en Obras Públicas hay que considerar únicamente los gastos en Carreteras, presupuestados para 1977 en 27.093,7, pues los otros capítulos más importantes son Renfe y Obras Hidráulicas que no corren a cargo de la Diputación; en Agricultura tampoco puede utilizarse la cifra de 59.530,7 millones de pesetas, ya que la mayor parte de esa cifra va dirigida por el SENPA, IRYDA y

otras instituciones a las subvenciones por el Estado de los precios agrícolas de las que participan igualmente que los demás agricultores y consumidores alaveses.

Otro tanto podemos decir de la cifra aducida para el Ministerio de Hacienda, ya que no todos los impuestos los gestiona la Diputación de Alava; los 13.708,7 millones gastados por el Ministerio de Hacienda hay que disminuirlos en la parte de gastos generales del mismo Ministerio y de gastos de recaudación y gestión de los tributos realizados directamente por el Ministerio y la Delegación de Hacienda en Alava.

Estas reducciones son tan substanciosas que teniéndolas en cuenta podríamos redactar más aproximadamente el siguiente cuadro:

	Millones
Carreteras y Caminos Vecinales	27.093,7
Capacitación y Extensión Agraria	4.551,3
Producción Agraria	5.264,3
Industrias Agrarias	256,4
Hacienda (imposible desglose)	10.000,0
Gastos diversos Ministerios (*)	74.097,5
	<hr/>
	121.263,2

Si la población alavesa es un 0,712 por 100 del total nacional correspondería a Alava un gasto compensable de $121.263,2 \times 0,712$

100

= 863,4 millones; es así que se la computan 1.370 millones, luego también aquí el Concierto Económico ofrece a Alava un tratamiento privilegiado y unas substanciosas ventajas económicas, aun contando con toda la fragilidad de los datos que venimos manejando por la insuficiencia de las fuentes y estudios que sobre el gasto público se han realizado hasta el momento.

Finalmente otra sorpresa nos ha deparado el examen del cupo ingresado por Alava el año 1977; el Concierto señalaba 2.989 mi-

(*) Carecemos de datos para el desglose y el análisis de esta cifra recogida en fuentes alavesas; si hubiera sido inflada del mismo modo que lo habían sido las de Obras Públicas, Agricultura y Hacienda debería ser objeto de una substancial reducción.

llones; he aquí que en las cuentas publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* de 17 de mayo de 1978 sólo aparecen 2.489. ¿Qué ha pasado con esos 500 millones? ¿Se trata de un pago aplazado? ¿Ha habido una condonación y disminución del cupo?

III. Conclusiones

De este largo recorrido histórico podemos deducir algunas conclusiones:

1.^a *Los Conciertos no son los Fueros*

Los Conciertos Económicos no tienen nada que ver con los fueros históricos de las Provincias Vascongadas; en estos se continúan las exenciones de quintas, aduanas e impuestos que desaparecen por la Ley de 21 de julio de 1876.

2.^a *Los Conciertos no han sido aprobados por las Cortes*

Tampoco son fruto los Conciertos Económicos de ningún acuerdo soberano entre el Estado Español y partes de ese mismo Estado y jamás han sido aprobados por ningunas Cortes de la Nación. Proceden exclusivamente de Decretos y Ordenes ministeriales que han ido interpretando extensivamente la autorización otorgada al Gobierno:

«Para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseja, a fin de facilitar el cumplimiento del artículo 3.º de esta ley.»

El artículo 3.º de la aludida Ley de 21 de julio de 1876 establecía:

«Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava a pagar, en la proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios, que consignent los presupuestos generales del Estado.»

3.^a De «modificaciones de forma» a privilegios substantivos

Este artículo quedará siempre incumplido por los Conciertos Económicos que autorizarán un sistema impositivo en que la contribución de las Provincias Vascongadas a los gastos generales del Estado será siempre mucho menor proporcionalmente que la del resto de la Nación; las «modificaciones de forma» se convierten así en privilegios fiscales substantivos.

4.^a Los Conciertos, privilegios fiscales

Estos privilegios fiscales se concretan:

a) En la fijación de cupos globales calculados siempre muy por lo bajo, de un 30 por 100 a un 40 por 100 generalmente, de lo que la justicia fiscal hubiera exigido.

b) En la deducción de unos gastos de las Diputaciones, compensables a las mismas, por servicios prestados que en otras provincias corren a cargo del Estado; la cuantía de esta deducción se calcula a un nivel de servicios muy por encima del que gozan las demás provincias.

c) Estos cupos iniciales permanecían inalterables por diez, trece o veinticinco años sin tener en cuenta la inflación, ni la devaluación de la moneda, ni el aumento de riqueza y por ello de capacidad contributiva, ni las corrientes migratorias hacia esas provincias y con ello el aumento absoluto y relativo de población en ellas, ni la ampliación de los servicios prestados por el Estado y, por lo mismo, de los gastos públicos; no se introducía ningún factor correctivo y por ello al cabo de los años el desequilibrio inicial pasaba del 30 ó 40 por 100 al 10 por 100 o menos, quedando reducidas las aportaciones de esas provincias a cifras poco más que simbólicas.

5.^a Las facultades normativas de las Diputaciones

Las «modificaciones de forma» por desidia de los sucesivos e ignorancia del fundamento de las pretendidas justificaciones históricas, han permitido en cada negociación de un nuevo concierto económico la ampliación de las facultades normativas de

las Diputaciones concertantes hasta llegar a una regulación tributaria independiente de hecho en lo que atañe a las bases impositivas, tipos de gravamen y exenciones, lo que rompe la unidad fiscal de un espacio económico.

6.^o *Atracción de empresas con incentivos fiscales*

Esta libertad de gravámenes y de política fiscal permite la atracción de empresas con ofertas de paraíso fiscal, estableciéndose así dentro de la nación una competencia desigual entre unas provincias en posesión de todos los instrumentos fiscales de incentivos y exenciones que ofrecer a los futuros contribuyentes, y esos resortes tributarios a los que lógicamente tan sensibles son todos los empresarios. El resultado será la instalación de muchos de ellos en territorio foral, aunque los obreros vivan en Logroño o en Miranda, las fábricas se instalarán en Alava o Navarra.

7.^o *Proliferación del fraude*

Finalmente, y no en último lugar, los conciertos económicos han dado lugar a la proliferación del fraude; extendiendo la noción legal de «vecindad foral», que es exclusiva de las personas naturales, también a las sociedades, éstas han ido en busca de las provincias con presión tributaria inferior a la general o común.

Por esta aplicación extensiva de la Ley, se simulan contratos, se crean sociedades filiales de ventas, etc., y, sobre todo, las sociedades se domicilian en estas provincias. Esta situación constituye un incentivo inmediato a la domiciliación y mediato a la localización de las empresas sociales (24).

Si de las sociedades pasamos a las personas físicas el impuesto sobre la renta de las mismas lo cobraba la Diputación de Alava hasta el último concierto siempre que el contribuyente ostentara la vecindad foral, cualquiera que fuera la población donde residiera, sin que fuera preciso, una vez adquirida, revalidarla con la residencia ni ningún otro acto de voluntad. Hoy es verdad que se requiere residencia en Alava durante más de seis meses al año sin interrupción o más de ocho meses en otro caso.

(24) ALBIÑANA, CÉSAR: *Introducción al sistema impositivo español*, Madrid, 1969, página 125.

8.^a *Hacia unos «conciertos» algo más justos*

No quisiéramos cerrar este estudio sin unas propuestas positivas de lo que debe ser un concierto económico que quiera ir más allá de un privilegio «provechoso a ellas solas y ruinoso para todos los demás».

a) En primer lugar es preciso la uniformidad de base impositiva y de tipo de gravamen si se quieren evitar los fraudes, la competencia desleal y la guerra fiscal entre las partes de una misma nación.

b) Los cupos deben ser calculados más exactamente y de acuerdo con la justicia, sin claudicaciones ni concesiones para obtener un concierto, que sólo se logra si se rebaja el cupo justo a la suma que la parte contribuyente quiere pagar.

c) Los cupos deben ser revisables cada año de acuerdo con tres factores: devaluación de la moneda, aumento de la riqueza y variaciones demográficas; los cupos inalterables o simplemente mantenidos por cinco años son un auténtico expolio a los otros contribuyentes.

d) No deben ser objeto de concierto aquellos impuestos que recaen sobre sociedades que ejercen su actividad en más de una provincia, las que llamaríamos multiprovinciales, por las injusticias que se cometerían al atraer hacia una provincia los impuestos generados en otras.

e) La mejor y única garantía de que un concierto económico es justo será el que esté abierto a todas las provincias. Esto es, que todas las provincias que lo deseen y quieran cooperar concertándose con la Hacienda Pública, puedan acogerse a una fórmula concertada.

Todo lo que no sea concierto abierto para todos los que lo deseen es un privilegio, por mucho que se niegue, se escamoteen o se disfracen las palabras, y el más odioso de todos los privilegios, el fiscal; porque, si no es un privilegio, por qué se niega a los demás.

En las limitaciones de espacio propias de una ponencia no nos ha sido posible a veces desarrollar las pruebas de alguna de nuestras afirmaciones, especialmente de los aspectos cuantitativos, como hubiéramos deseado; para suplir estas limitaciones que nos han sido impuestas remitimos a otro trabajo nuestro, «Fueros, sí, pero para todos» (25), donde se analizan con más detalle la cuantía de los cupos de cada concierto. Pero lo que sí parece oportuno es aludir sumariamente a las consecuencias que para el tema que hemos tratado tiene la reciente aprobación de la Constitución; y bastará para ello en este momento lo que se indica en los siguientes tres puntos:

1. Dada la amplitud de fronteras y la indeterminación con que el tema de los ingresos de las Haciendas Autónomas es abordado en la Constitución, no se puede afirmar a priori que los Conciertos Económicos sean anticonstitucionales.

2. Pero si se pretende continuar los Conciertos Económicos como han sido en el pasado y como el actualmente vigente para Navarra, con su carácter de auténticos «paraísos fiscales» y discriminatorios, su anticonstitucionalidad es manifiesta: el artículo 138, 2, dispone que «Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales».

3. Aunque el cupo global se adecuara a las exigencias de la equidad fiscal y de la Constitución, desde un punto de vista puramente técnico no es aconsejable la creación de otras tantas áreas de quasi-soberanía fiscal y sistemas tributarios diversos como Comunidades Autónomas o territorios acogidos a Conciertos Económicos, ampliando las posibilidades de fraudes, dificultando la necesaria armonía tributaria, y creando dificultades suplementarias a nuestra integración en Europa.

(25) Editorial Silos, Madrid, 1976, 158 pp.