

“EL CONCIERTO ECONÓMICO VASCO EN EL MARCO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA RESTAURACIÓN Y DE LA II REPÚBLICA”¹.

Santiago LARRAZABAL BASAÑEZ

Profesor de Derecho Constitucional y Director del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Deusto.

RESUMEN: Este estudio profundiza en el desarrollo normativo que tuvo el Concierto Económico Vasco, desde su inicio en 1878 hasta su abolición para Bizkaia y Gipuzkoa en 1937, estudiando su entronque en el marco jurídico de la Restauración y de la II República, analizando el contexto jurídico constitucional, estatutario, legal y reglamentario en el que tuvo que insertarse para poder nacer, crecer y desarrollarse en medio de unos tiempos nada fáciles.

PALABRAS-CLAVE: Concierto Económico Vasco, Restauración, II República española.

SUMARIO:

1. DE LA ABOLICIÓN FORAL AL CONCIERTO ECONÓMICO (1876-1878). 2. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1878 Y 1887.- 3. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1887 Y 1894. 4. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1894 Y 1906. 5. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1906 Y 1925. 6. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1925 Y 1937.

1. DE LA ABOLICIÓN FORAL AL CONCIERTO ECONÓMICO (1876-1878).

En relación con el título de este artículo, hay que explicar que, entre toda la normativa vigente durante esta época, destacan la **Constitución de 30 de junio de 1876**, que no hace ninguna referencia a la cuestión foral y la **Ley de 16 de septiembre de 1876**, que reformaba las leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870, que tampoco hacían referencia a la cuestión vasca. La que sí hacía referencia al modelo foral vasco de derecho público, precisamente para derogar lo que quedaba de él fue **Ley de 21 de julio de 1876**. Su artículo 2º acababa con la organización militar propia de los territorios forales, al imponer el sistema de quintas y su artículo 3º terminaba con el sistema financiero y tributario y con el modelo de Hacienda propia de los territorios

¹ El presente texto actualiza mi intervención sobre el mismo tema en las I Jornadas de la Asociación para la Promoción y Difusión del Concierto Económico Vasco, AD CONCORDIAM, que tuvieron lugar en el Palacio Euskalduna (Palacio de Congresos y de la Música) de Bilbao los días 22 y 23 de octubre de 2003. Dado que se trata del texto ampliado de una ponencia, el texto se presenta sin notas al pie de página.

forales. Por su parte, el artículo 4º, citando los precedentes de la Ley abolitoria de 19 de septiembre de 1837, el ominoso Decreto de Espartero de 29 de octubre de 1841 y la Ley Paccionada de Navarra de 16 de agosto de 1841, decía que “*se autoriza al Gobierno para que dando en su día cuenta a las Cortes... proceda a acordar, con audiencia de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, si lo juzga oportuno, todas las reformas que en su antiguo régimen foral lo exijan, así el bienestar de los pueblos vascongados como el buen gobierno y la seguridad de la nación*”. Por último, el artículo 6º investía al Gobierno “*de todas las facultades extraordinarias y discrecionales que exija su exacta y cumplida ejecución*”.

Las instituciones forales vascas y el País entero consideraron que esta Ley ponía fin al régimen foral secular de derecho público del que habían disfrutado desde tiempo inmemorial. Las instituciones forales vizcaínas adoptaron una actitud frontalmente contraria a la Ley (la denominada postura “intransigente”), mientras que las guipuzcoanas y las alavesas intentaron negociar adoptando una postura “transigente”. Sin embargo, todas ellas fueron disueltas a lo largo de 1877, siendo sustituidas las Diputaciones Forales por Diputaciones Provinciales. Las instituciones forales vizcaínas fueron las primeras en ser igualadas a las de régimen común, por **Real Decreto de 5 de mayo de 1877**, en aplicación de la Ley de 21 de julio de 1876. Su artículo 1º dejaba bien claras las cosas: “El gobierno y la administración de los intereses peculiares de la provincia de Vizcaya se ajustará a las leyes y disposiciones que rigen para el de las demás de la Nación”.

Por su parte, las nuevas **Leyes Provincial y Municipal de 2 de octubre de 1877** tampoco harían referencia al régimen especial de los territorios forales, si bien todas ellas se caracterizan por un acusado carácter centralizador, estableciendo una estructura provincial que giraba en torno al Gobernador, que lo controlaba casi todo, la Diputación provincial y la Comisión Provincial.

La puesta en marcha de los contenidos de la Ley de 21 de julio de 1876 requería el establecimiento de las quintas y el asunto de la tributación de las tres provincias. Una vez impuestas las quintas, CÁNOVAS, deseaba abordar el tema de la igualdad de la tributación. Para ello dictó el **Real Decreto de 13 de noviembre de 1877**, por el que se establecía la forma y la cuantía del pago de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería a las Provincias Vascongadas. Sin embargo, como la Hacienda central no tenía ningún arraigo en los territorios forales y, por tanto, carecía de datos para establecer las sumas de contribución que correspondía pagar a aquellos, se fijaron unilateralmente unos cupos para cada territorio a contar desde el 1 de julio anterior. De esta manera, no se imponía de golpe la fiscalidad del territorio común sino que se irían estableciendo impuestos poco a poco, permitiendo su artículo 4º a las Diputaciones que propusiesen al Gobierno la forma en que estimasen “... *más en armonía con el circunstancias del país para realizar la contribución...*”. Además, su artículo 10 decía que antes de cobrar los impuestos todavía no establecidos o sus equivalentes, el Gobierno oiría por separado a las Diputaciones a fin de resolver las reclamaciones procurando que, en lo posible, hubiese acuerdo.

La aplicación del Real Decreto no le planteó problemas a la Diputación Provincial de Bizkaia, puesto que las instituciones forales habían quedado disueltas en el Señorío, pero en las instituciones guipuzcoanas y alavesas, todavía forales, cayó como una bomba, negándose sus Diputaciones Forales a colaborar con su cumplimiento y pidiendo la convocatoria inmediata de las Juntas Generales. La reacción de CÁNOVAS fue fulminante: no permitió la convocatoria de Juntas Generales y disolvió las Diputaciones Forales. Para principios de diciembre, se constituyeron las nuevas Diputaciones Provinciales guipuzcoana y alavesas.

Ahora, las tres Diputaciones Provinciales negociaron por separado con el Gobierno CÁNOVAS, tal y como establecía el Real Decreto. CÁNOVAS ofreció la posibilidad de aceptar un “cupó” para ocho años y esta negociación dio lugar al Real Decreto de 28 de febrero de 1878 que estableció el Primer Concierto Económico. Sin embargo, nada se resolvió en él acerca de las atribuciones administrativas de las Diputaciones vascas, es decir, lo que en aquella época acabó denominándose *Concierto Administrativo*.

2. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1878 Y 1887.

El **Real Decreto de 28 de febrero de 1878**, que aprobaba el Concierto Económico, era, en realidad, un acuerdo provisional para que las provincias vascas contribuyesen a las cargas fiscales de todo el País. Pero, al carecer la Hacienda central de datos y antecedentes en dichos territorios para poder fijar las cuotas y dada la difícil situación de dichos territorios tras la guerra carlista, se estableció un período de ocho años con ciertos descuentos sobre la cantidad que el Gobierno central consideraba que les correspondía pagar. Transcurrido ese plazo, la intención del Gobierno CÁNOVAS era que las provincias vascas se homologasen a las demás en cuanto al pago de impuestos. De hecho, el Gobierno no tenía ninguna intención de que este sistema especial se mantuviese en el tiempo, pero como suele ocurrir en este país, una solución que, en principio, era provisional, dura ya 125 años y aún sigue vigente.

Las intenciones del Gobierno estaban bien claras en el primer párrafo del Preámbulo del Real Decreto: *“Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas, verificada la primera quinta, y estándose llevando a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaba sólo que entrasen en el Concierto económico: faltaba que, cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado, y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio, afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles. Y realizada quedará esta aspiración en un breve término”*. El encaje jurídico del Concierto era la Ley de 21 de julio de 1876 y la autorización que tenía el Gobierno *“para introducir en este punto las modificaciones que estuviesen más en armonía con los hábitos del país”*. Como las exenciones que se habían establecido en la Ley de 1876 para los que habían apoyado a los liberales en la reciente guerra carlista (que se calculaban de forma global sobre el cupo pues era imposible saber exactamente caso por caso quién tenía derecho a la deducción y cuánto le correspondía deducirse), podían durar un máximo de diez años

contados desde 1876, por tanto, ocho años más si contamos desde 1878, éstas y el propio Concierto tendrían esta misma duración. Finalmente, el artículo 9º establecía que cualquier otra nueva contribución, renta o impuesto que las Leyes de presupuestos sucesivas estableciesen, serían obligatorias para las provincias vascas y la cantidad que les tocase pagar se haría efectiva por los medios que el Gobierno determinase, *oyendo previamente a las respectivas Diputaciones Provinciales*.

El verdadero mérito de los negociadores de los distintos Concierdos fue convertir un sistema provisional en algo permanente, hacer del trámite de audiencia un verdadero pacto entre el Estado y las Provincias Vascas y permitir no sólo que la exacción de las contribuciones, rentas e impuestos en estas provincias no fuese la misma que en las demás del reino (como decía el Preámbulo del Real Decreto) sino que las provincias vascas pudiesen tener su propia política fiscal. Todo ello empezó a ser posible porque en el orden político, la situación se había ido normalizando, CÁNOVAS había adoptado una actitud moderada en lo referente a los territorios vascos y las nuevas Diputaciones Provinciales, se mostraban deseosas de colaborar con el Gobierno Central en una clara actitud “transigente”. De ahí que, en virtud del **Real Decreto de 4 de noviembre de 1879**, se restablecieran en los tres territorios las garantías constitucionales que habían estado suspendidas y el Gobierno renunciase a las facultades discrecionales y extraordinarias de las que había sido investido por el artículo 6º de la Ley de 21 de julio de 1876.

Paralelamente, se inició en esta época la práctica habitual durante la vigencia del Concierto, de introducir excepciones a las leyes generales mediante normas jurídicas de rango inferior, con lo que se fueron creando una serie de especialidades primero económicas y luego administrativas, que darían lugar al célebre “régimen económico-administrativo” derivado del mismo Concierto, que las renovaciones posteriores del mismo se encargarían de preservar.

Y como ejemplo de todo esto, me gustaría traer aquí a colación el asunto relativo a las facultades de las Diputaciones sobre los presupuestos municipales (asunto que, por cierto, es de la máxima actualidad tras la decisión de la Comisión Arbitral Vasca de 10 de abril de 2003 de dar la razón a la Diputación Foral de Bizkaia en la cuestión de competencia presentada por el Gobierno Vasco en relación con la Norma Foral Presupuestaria de las Entidades Locales de Bizkaia). La **Real Orden de 8 de junio de 1878**, que modificaba la anterior de 12 de diciembre de 1877 (que a su vez había establecido un régimen especial para las Diputaciones y Comisiones Provinciales vascas en relación con los arbitrios y presupuestos municipales, diferente del régimen común regulado por la Ley de 2 de octubre de 1877) suponía una excepción al artículo 150 de la Ley Municipal para las provincias vascas en relación con la ejecutividad de los acuerdos de las Diputaciones sobre la creación de arbitrios y el control de los presupuestos municipales por parte de las Diputaciones.

Sin embargo, el asunto no era del todo pacífico pues la **Circular de 9 de octubre de 1880** dirigida por el Ministro de la Gobernación (ROMERO ROBLEDOS) a los Gobernadores Civiles disponía que se aplicasen en las provincias vascas las leyes

provincial y municipal, quedando sin efecto la Real Orden de 8 de junio de 1878. El nuevo Gobierno de SAGASTA, en el **Informe evacuado por el Ministerio de la Gobernación sobre disposición administrativas vigentes en las Vascongadas de 14 de junio de 1881**, intentó buscar una conciliación entre el sistema de impuestos establecido en las provincias vascas y las leyes generales, oyendo el parecer del Consejo de Estado y suspendiendo de momento la vigencia de la anterior Circular. Pero el **Informe del Consejo de Estado en pleno de 3 de mayo de 1882**, resultaba demoledor para las pretensiones de las Diputaciones vascas, pues negaba sus especialidades y especificaba que, mientras el poder legislativo no dijese otra cosa, no había motivos para derogar la Circular de 9 de octubre de 1880.

Finalmente, el legislador sí dispuso otra cosa, puesto que la nueva **Ley Provincial de 29 de agosto de 1882** establecía en su Disposición Transitoria Cuarta lo siguiente: *"Mientras subsista el Concierto Económico consignado en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 y las Diputaciones de las Provincias Vascongadas hayan de cumplir las obligaciones que les imponen los artículos 10 y 11 del mismo, se considerarán investidas dichas Corporaciones no sólo de las atribuciones consignadas en los artículos 6º y 10º de la presente ley, sino de las que con posterioridad a dicho convenio han venido ejercitando en el orden económico para hacerlo efectivo."*

En opinión de la doctrina más autorizada, esta Disposición iba a amparar el régimen concertado durante varias décadas y en el país se entendió que anulaba la Circular de 9 de octubre de 1880 y que restablecía el conjunto normativo formado por el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 y la Real Orden de 8 de junio del mismo año. Algo totalmente lógico si se tiene en cuenta que el propio Gobierno dictó la **Real Orden de 13 de diciembre de 1882** que en su Preámbulo reconocía que, al amparo de las cláusulas 3ª y 4ª de la Real Orden de 8 de junio de 1878, se ejercitaron estas facultades especiales y, al darse cuenta de que no podían subordinarse todos los ingresos y gastos de los Ayuntamientos a los principios generales de la legislación local, se dictó la Disposición Transitoria 4ª de la Ley provincial. Sus atribuciones serían aquellas que según la Real Orden de 8 de junio de 1878 habían ejercido con posterioridad al Concierto, debiendo, por tanto, entender de la aprobación de cuentas y presupuestos municipales con sujeción a los números 3º y 4º de la mencionada Real Orden. El régimen especial derivado del Concierto Económico, estaba ya en marcha.

3. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1887 Y 1894.

A punto de finalizar la vigencia del Primer Concierto Económico, éste quedó prorrogado hasta el 30 de junio de 1887 por la **Ley de 12 de enero de 1886**. Las negociaciones con el Gobierno de SAGASTA lograron un acuerdo en el campo del Concierto Económico, pero las Diputaciones pretendían también alcanzar un "Concierto Administrativo" y habían redactado unas Bases para la actualización de las Juntas Generales, Diputaciones y Ayuntamientos. Si el resultado en la negociación del "Concierto Económico" fue satisfactorio, no lo fue tanto en el ámbito administrativo. Así, la **Ley de Presupuestos de 29 de junio de 1887** incorporaba en su artículo 14 la renovación del Concierto Económico, si bien en cuanto al Concierto Administrativo,

sólo se consiguió que su último párrafo incluyese la siguiente cláusula: *"Para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas, las Diputaciones de las tres provincias se considerarán 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."* Es decir, no sólo las competencias que estuviesen establecidas de derecho sino también las que "de hecho" venían disfrutando, lo que aunque no era una victoria en el campo administrativo, en la práctica les permitiría gozar de una autonomía administrativa nada despreciable.

La duración del Concierto no estaba determinada, ya que se decía: *"Las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuirán en lo sucesivo con arreglo al siguiente estado... Cualquiera otra nueva contribución, renta o impuesto que las leyes de presupuestos sucesivos establezcan, obligarán también a las provincias referidas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado, y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine, oyendo previamente a las respectivas Diputaciones provinciales...Las cuotas... podrán modificarse, oyendo a las Diputaciones, por alteraciones sensibles en la riqueza de las provincias, o en las bases de imposición consignadas en los Presupuestos del Estado, en la proporción que corresponda a aquellas alteraciones"*. Esto era más favorable que el artículo 12 del Concierto de 1878 en el que las cuotas podían ser alteradas unilateralmente por el Gobierno cuando lo deseara.

Durante el período de vigencia de este Segundo Concierto Económico, esto es entre los años 1887 y 1894 y en lo que se refiere al régimen económico-administrativo de las provincias vascas, sus atribuciones especiales fueron confirmadas en numerosas ocasiones por el propio Gobierno (Reales Órdenes de 12 de julio de 1886, 29 de julio de 1887, 8 de noviembre de 1887, 17 de mayo de 1887, 27 de agosto de 1887, 18 de mayo de 1888, 29 de septiembre de 1889, 1 de febrero de 1890, 16 de abril de 1890), al resolver recursos de alzada contra acuerdos de las Diputaciones que eran sistemáticamente desestimados. El argumento siempre era el mismo: su régimen especial derivado del Concierto. Veamos algunos ejemplos:

Por ejemplo, en la **Real Orden de 12 de julio de 1886**, se dice que el Consejo de Estado ya había resuelto, en un informe con el que el Ministerio se había conformado el 23 de noviembre, lo siguiente: "...El Consejo opina que la Diputación Provincial de Vizcaya y las de Alava y Guipúzcoa han de entender mientras subsista el Concierto Económico consignado en el Real Decreto de 28 de febrero de 1878 en el examen y aprobación de los presupuestos y cuentas municipales de los pueblos respectivos, pero con estricta sujeción a los números 3º y 4º de la Real Orden de 8 de junio de 1878."

También en la **Real Orden de 29 de julio de 1887** se dice: "Considerando que este Ministerio no puede ni debe conocer del fondo del asunto que se reclama por tratarse de una materia en la cual las Comisiones provinciales vascongadas son las llamadas a resolver, según el Concierto Económico que media con las mismas provincias y sancionado por Real Decreto de 28 de febrero de 1878, en el cual se declara que dichas provincias tienen autonomía para conocer y resolver las cuestiones económicas que ante ellas se susciten..."

Pondré un tercer ejemplo para que se vea que la línea argumental es coincidente en todos. En la **Real Orden de 8 de noviembre de 1887** se afirma: "Considerando que según la Ley de 16 de agosto de 1841, Real Orden de 1 de junio de 1876 y Convenio de 28 de febrero de 1878, las Diputaciones de las Provincias Vascongadas y Navarra son las llamadas a resolver en las cuestiones administrativas que se susciten en aquellos territorios..."

Llegamos así a la **Real Orden de 8 de agosto de 1891**, que fijaba las atribuciones de las Diputaciones vascas en materia de presupuestos y cuentas municipales, enajenaciones de bienes, derechos reales, títulos de la Deuda Pública y contratación de empréstitos. Tras analizar en su Preámbulo, todas las normas existentes hasta entonces, reconocía la especialidad de las provincias vascas en los siguientes términos:

"1º) La Real Orden de 8 de junio de 1878 está vigente en todos sus extremos en virtud de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Provincial mientras dure el Concierto Económico y que, por consiguiente, la aprobación de los presupuestos y cuentas de los Municipios de las Provincias Vascongadas debe verificarse con arreglo a los preceptos, lo mismo el 3º y 4º a que se refiere expresamente la R.O. de 13 de diciembre de 1882, que el 1º y 2º, enlazados de un modo inseparable con los demás.

2º) Que dicha R.O. de 13 de diciembre de 1882, dictada de conformidad con el Consejo de Estado, aunque recayendo sobre expediente particular incoado a instancia de la Diputación de Vizcaya y tan sólo comunicada reservadamente a ésta, es preceptiva para la aplicación e inteligencia de la Disposición Transitoria 4ª de la Ley Provincial. No puede menos de tener carácter general para las tres provincias a cuyo régimen se refiere y debe publicarse en la Gaceta a tenor de lo mandado en el Real Decreto de 7 de marzo de 1851..."

Por su parte, la **Real Orden de 21 de febrero de 1892** insistía en el régimen especial de las provincias vascas y la **Real Orden de 8 de marzo de 1892**, refiriéndose a la Real Orden de 8 de agosto de 1891 en el asunto de los arbitrios y presupuestos municipales llegaba a decir: "... *que la escasa intervención que a los Gobernadores de las Provincias y al Poder Central reserva esta Real Orden, todas las atribuciones que en materia de presupuestos corresponden a los Gobernadores y al Gobierno en las demás provincias, quedan asumidas en las Vascongadas por las Diputaciones y Comisiones Provinciales.*"

Una vez estudiado el asunto relativo a las facultades especiales, hay que mencionar necesariamente las adaptaciones de que fue objeto el Concierto a lo largo de este período de su vigencia. El artículo 14 de la Ley de Presupuestos del Estado de 1887, que regulaba el Concierto, preveía que si se creaban nuevos impuestos, los cupos debían ser modificados, con audiencia a las Diputaciones. Tras la introducción del Impuesto de Alcoholes a través de la Ley de 26 de junio de 1888, hubo que modificar los cupos por **Real Decreto de 16 de julio de 1888** y la nueva regulación de la Ley de 21 de junio de 1889 requirió también una pequeña adaptación de los cupos por **Real Decreto de 24 de**

septiembre de 1889. Tras el nuevo Reglamento de 26 de noviembre de 1892, que modificaba otra vez lo relativo al impuesto, la Hacienda central permitió a las Diputaciones vascas, mientras el Concierto no fuera modificado, seguir cobrando el impuesto, pero con arreglo a las nuevas tarifas. Por su parte, las Leyes de 15 y 25 de septiembre de 1892 modificaron los Impuestos del Timbre y de Derechos Reales y Transmisión de bienes respectivamente. También fueron adaptadas al contexto vasco mediante el **Real Decreto de 15 de septiembre de 1892**, estableciendo las reglas sobre el uso del timbre en las Provincias Vascas y el **Real Decreto de 25 de septiembre de 1892**, sobre la aplicación del Reglamento del Impuesto de Derechos Reales y Transmisión de bienes en las Provincias Vascongadas y Navarra.

La Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892 creó el Impuesto del 1% sobre pagos a cargo de Presupuestos del Estado, provinciales y municipales y sobre la fabricación de alcoholes. Por tanto, había que modificar los cupos, y las Diputaciones estaban especialmente preocupadas por el impuesto sobre el 1%, no tanto por su importe sino por cómo se iba a recaudar, teniendo en cuenta que eran ellas quienes controlaban los presupuestos municipales y el control sobre sus propios presupuestos podía verse interferido de alguna manera. Las negociaciones con el Ministro de Hacienda (GAMAZO) concluyeron con el compromiso de éste de aceptar las cantidades acordadas por los Comisionados de las Diputaciones Vascas con los Directores Generales de Contribuciones y de Impuestos del Ministerio de Hacienda, que aparecieron en el **Real Decreto de 16 de febrero de 1893**. Una vez más, el procedimiento de adaptación del Concierto se hacía de manera pactada. Dice su Exposición de Motivos: *"... Convocadas las Diputaciones provinciales de las mencionadas provincias, en cumplimiento del precepto contenido en el referido artículo 14 de la ley de 1887-1888, que impone al Gobierno el deber de oír las para acordar las formas de hacer efectivos los aumentos aludidos, han acudido éstas al llamamiento, y, después de detenida discusión, se han concertado de perfecto acuerdo..."*. La segunda parte del acuerdo con GAMAZO era que, a su vez, las Diputaciones debían prepararse para ser llamadas a Madrid. Comenzaba, por tanto, la negociación para renovar el Concierto.

4. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1894 Y 1906.

La renovación del Concierto Económico fue aprobada por **Real Decreto de 1 de febrero de 1894**, bajo el Gobierno de SAGASTA y con GAMAZO como Ministro de Hacienda. La consolidación del régimen económico y administrativo especial de las Provincias Vascas venía a reconocerse en el propio Preámbulo del Decreto: *"...También ha debido el Gobierno reconocer una vez más la independencia económica y administrativa de que las Diputaciones de las tres provincias gozaron casi constantemente y que las leyes de 29 de agosto de 1882 y 29 de junio de 1887 han reconocido y consagrado."*

Consecuentemente, el artículo 14 del Real Decreto establecía una vez más la conocida cláusula: *"Las Diputaciones provinciales continuarán investidas, así en el orden administrativo como en el económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo"*. A diferencia de lo ocurrido en la negociación del Concierto de 1887, las atribuciones

económico-administrativas no fueron objeto de discusión puesto que el Gobierno confirmó que no tenía ninguna intención de limitarlas. De hecho, la ambigüedad de la cláusula, lejos de ser un obstáculo, resultó ser una ventaja ya que se hacía referencia a las facultades realmente ejercidas, no sólo a las reglamentadas. Parecía que ya nadie discutía el régimen de Concierto Económico, que ya no era algo provisional y transitorio sino una institución consolidada. No se discutía la esencia del Concierto, de lo que se discutía era de impuestos a concertar y de cupos.

En relación con el régimen económico-administrativo especial, las competencias especiales de las Diputaciones siguieron siendo reconocidas durante este período, tanto por el Gobierno (Reales Órdenes de 17 de octubre de 1894, 14 de noviembre de 1894, 18 de diciembre de 1897, 30 de marzo de 1895, 18 de diciembre de 1897, 10 de mayo de 1899, Real Decreto de 25 de octubre de 1900, Real Decreto de 26 octubre de 1901, Real Orden de 14 de agosto de 1902, de 5 de enero de 1903 y la importante Real Orden de 29 de junio de 1906) como por los Tribunales (en Sentencias como las del Tribunal Central de 16 de enero de 1896 o del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1904).

Por su parte, el artículo 10 estableció que cualquier otra nueva contribución que establecieran leyes sucesivas y que no tuviera relación con las encabezadas, obligaría a las provincias vascas, haciéndose efectiva del modo determinado por el Gobierno, oyendo previamente a las Diputaciones; si, por el contrario, las leyes sucesivas suprimían alguna contribución, se dejaría de satisfacer el cupo correspondiente a no ser que, al suprimirse un impuesto, se estableciera otro en equivalencia, representando la misma cuantía, en cuyo caso no habría alteración alguna. El artículo 11 establecía la vigencia de este Concierto hasta el 1 de julio de 1906, siendo sus cuotas inalterables hasta esa fecha (salvo en el caso de los artículos 6 y 10). Pasada esa fecha, podrían modificarse con sujeción al artículo 41 de la Ley de Presupuestos vigente, oyendo a las Diputaciones. Aunque el Concierto vencía el 1 de junio de 1906, como, mientras tanto, había cambiado la fecha del comienzo del año presupuestario (que a partir de 1900 comenzaba el 1 de enero) fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de ese mismo año por **Real Decreto de 8 de mayo de 1906**.

Durante todo este período, la situación política fue muy difícil. La insurrección cubana en Baire en 1895, la insurrección en Filipinas en agosto de 1896 y el asesinato de CÁNOVAS en 1897, fueron acontecimientos que precedieron al Desastre de 1898. La derrota en Cuba y en Filipinas supuso la liquidación de lo que quedaba del Imperio español y el comienzo de una de las crisis más graves de la historia española. Tras la mayoría de edad del Rey Alfonso XIII y su jura de la Constitución de 1876 en 1902, asistiremos al principio del fin del sistema diseñado por CÁNOVAS para la Restauración, sistema que tenía como fundamentos la monarquía parlamentaria diseñada por la Constitución de 1876 y el artificial bipartidismo que hizo que los dos grandes partidos, el conservador y el liberal, se fueran turnando en el poder, dando lugar al famoso "turnismo", basado en la manipulación electoral que tenía mucho que ver con el caciquismo, uno de los problemas endémicos del país.

Volviendo a la realidad instaurada en el País tras la reforma del Concierto Económico, es obligado mencionar las adaptaciones que sufrió en este período. En primer

lugar, hay que citar el llamado **donativo “voluntario” de 1898**. Cuando el Ministerio de Hacienda intentó repercutir también en el Concierto los recargos que se habían establecido en varios impuestos, para hacer frente a la difícil situación generada por la guerra, las Diputaciones Vascas, que se dieron cuenta de que lo prudente era contribuir en circunstancias tan dramáticas a pesar de que el Concierto establecía que los cupos eran inalterables hasta 1906, recurrieron a una nueva versión del “donativo foral” y con carácter extraordinario, por ese año únicamente, ofrecieron 700.000 pesetas. Se trataba de un donativo extraordinario y no de un aumento del cupo. El Gobierno, por **Real Orden de 9 de agosto de 1898** aceptó dicha cantidad, consideró que, en esencia, se había cumplido la Ley de Presupuestos de 28 de junio de 1898 (que había establecido los recargos transitorio y de guerra) y, en relación con el nuevo impuesto sobre el alumbrado establecido también por ella, concedió a las Diputaciones un plazo de dos meses para concertarlo. Cosa que finalmente se hizo por separado mediante los **Reales Decretos de 1 de febrero de 1899** (para Bizkaia), de **9 de febrero de 1899** (para Gipuzkoa) y de **12 de mayo de 1899** (para Álava).

La reforma fiscal de VILLAVERDE en 1900 provocó una nueva adaptación del Concierto. Su reforma fiscal permitió que los ejercicios económicos 1900-1908 se saldaran sin déficit, limitando los gastos e introduciendo importantes cambios en los ingresos: surgió un nuevo impuesto (la Contribución de Utilidades) y perdieron peso específico la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y la Contribución de consumos, que habían sido la base de la fiscalidad de la segunda mitad del siglo XIX. Ello suponía que había que adaptar el Concierto a los cambios introducidos, por lo que las Diputaciones fueron llamadas a Madrid a negociar. Finalmente, hubo acuerdo entre las partes, que se plasmó en el **Real Decreto de 25 de octubre de 1900**.

Parecía que con estos ajustes, no habría ya necesidad de retocar el Concierto hasta 1906, pero en 1904 se produjo un grave conflicto con el gobierno conservador de MAURA por la reforma del Impuesto de Alcoholes. La Ley de 19 de julio de 1904 creaba un impuesto sobre fabricación de alcoholes y otro sobre su consumo. Las Diputaciones pensaban que guardaba relación con los impuestos concertados, mientras que el Gobierno lo negaba. El Gobierno, a través de la **Real Orden de 26 de septiembre de 1904**, rebajó los cupos de consumos, patentes y contribución industrial por la aplicación de la Ley de Alcoholes, cuyo cobro había reservado para la Hacienda central.

Las Diputaciones, que temían que esta actuación unilateral del Gobierno sentase un peligroso precedente para la negociación de 1906, ya próxima, pretendían concertar el impuesto, pero el nuevo Gobierno no cedió, ya que a través de la Real Orden de 28 de octubre de 1904, afirmó que el Concierto de 1894 seguía subsistente y que la Real Orden de 26 de septiembre de 1904 habría de entenderse, no como una alteración de los cupos concertados sino en el sentido de que la cantidad asignada a cada provincia (es decir, la rebaja en los cupos) le sería abonada en cuenta como equivalencia de las percepciones fiscales alteradas por la nueva ley. De hecho, las rebajas en el cupo no eran muy importantes cuantitativamente, pero era la primera vez que un tributo desaparecía del Concierto, pasando a la administración directa de la Hacienda Central y eso era muy preocupante de cara a lo que pudiera pasar en 1906. El conflicto se politizó hasta el extremo de llegarse a proclamar el famoso manifiesto de las Diputaciones de 16 de

diciembre de 1904 que, con la frase final de "UNION Y FUEROS", iba dirigido al País Vascongado en los siguientes términos:

«Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, cumpliendo un deber imperioso, y no pudiendo en manera alguna prestar su conformidad a las Reales Ordenes dictadas por el Ministerio de Hacienda en veintiséis de septiembre y por la Presidencia del Consejo de ministros en veintiocho de octubre último, con motivo de la aplicación de la ley de alcoholes en estas Provincias, creen llegado el momento de protestar ante el País de la manera más viril, más enérgica y más solemne contra disposiciones que barrenan el Concierto Económico y cercenan nuestra preciada autonomía económica, a fin de que jamás pueda invocarse su silencio, como señal de tácito asentimiento a las mencionadas Reales Ordenes.»

Lo peor de todo era que, en la práctica, el Gobierno MAURA no había aceptado la inamovilidad del cupo y había actuado unilateralmente, lo que cuestionaba la idea que parecía definitivamente consolidada del Concierto como pacto entre el Gobierno y las Provincias Vascas. Y con estas sombrías perspectivas había que afrontar la renovación del Concierto de 1906.

5. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1906 Y 1925.

Los acontecimientos que tuvieron lugar en España entre 1906 y 1925, período de vigencia del Cuarto Concierto Económico, provocaron el colapso del sistema diseñado por CÁNOVAS. Los dos partidos que sostenían el régimen, habían sufrido una atomización progresiva tras la muerte de sus dos líderes carismáticos, lo que imposibilitó que se formasen mayorías parlamentarias sólidas. Entre 1902 y 1917 hubo ocho gobiernos conservadores y doce liberales que se fueron turnando. La situación siguió agravándose: el problema de Marruecos, la Semana trágica, el terrorismo, las huelgas, etc., hasta que en 1923 tuvo lugar el golpe militar de PRIMO DE RIVERA, comenzando así la Dictadura.

En el país vascongado, el conflicto promovido en 1904 en relación con la Ley de tributación de los alcoholes, iba a marcar una nueva época. Ante la oposición de los comisionados vascos a la misma y en ese contexto, se va a crear la **Liga Foral Autonomista**. El 3 de diciembre de 1904, la Liga presentó su Manifiesto, pidiendo la "restitución de nuestra Constitución secular" (art. 1º: *"En la reivindicación completa y absoluta de nuestra Constitución secular, basada en las libertades forales que formaban nuestro antiguo régimen y, por tanto, la organización de sus poderes con arreglo al fuero con sus juntas forales y sus diputaciones elegidas de segundo grado y sólo los Ayuntamientos por elección popular directa..."*) y una Ley paccionada donde se concretase esta situación (art. 2º: *"Una ley paccionada en que se concrete claramente y con permanencia inalterable estas relaciones, sometiéndose a la soberanía de España como en los tiempos forales, y recabando la autonomía completa en su gobierno interior, con*

justicia, educación, higiene, administrando sus bienes todos, como son aguas, montes, minas y todos los servicios públicos, según tenga por conveniente").

La Liga Foral obtuvo un excelente resultado en Gipuzkoa y si bien no consiguió consolidarse fuera de ella, tuvo mucho que ver con la renovación del Concierto. Por **Real Decreto de 8 de mayo de 1906**, se aprobó la prórroga de los cupos hasta el 31 de diciembre de 1906, a petición de las Diputaciones vascas, aprovechando también para adaptar el sistema de Concierto a las fechas de inauguración y término del año económico, establecidas por la Ley de 28 de diciembre de 1899, con la previsión de que en noviembre de 1906 se reanudarían las negociaciones para la renovación del mismo. Las negociaciones con el Ministro de Hacienda (NAVARRO REVERTER) fueron acompañadas de gestiones ante el Presidente del Consejo de Ministros y ante el propio Rey Alfonso XIII. Finalmente, se llegó a un acuerdo, materializado en el **Real Decreto de 13 de diciembre de 1906**, por el que se aprobaba la renovación del Concierto. Su artículo 1º repetía la conocida fórmula paccionada: *"Se aprueba el Concierto Económico celebrado entre los representantes de las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava y la Comisión de Gobierno nombrada por Real Orden de 14 de noviembre de 1905"*. Por su parte, el plazo de vigencia del Concierto se establecía en el artículo 12, fijándose cuotas inalterables hasta el 31 de diciembre de 1916. Desde ese momento, sufrirían un aumento de 500.000 pesetas hasta el 31 de diciembre de 1926. Transcurrida esa fecha, podrían modificarse según lo establecido en el art. 41 de la Ley de 5 de agosto de 1893 (es decir, el Gobierno quedaba facultado para incluir en el Concierto los impuestos que cobraba la Hacienda, si bien los cupos fijados no podían ser inferiores a la recaudación que obtendría por ellos la Hacienda Central).

En lo que se refería al régimen económico-administrativo, el artículo 15, introducía un pequeño cambio en la fórmula tradicional, con la añadidura de un segundo párrafo novedoso, a propuesta del Ministro de Estado (PÍO GULLÓN), que limitaba dichas atribuciones puesto que no podían estar en contradicción con los tratados internacionales ratificados por España. Decía así:

"Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava 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."

La importancia de este artículo en la historia del Concierto es tal que aún se mantiene en la actual redacción del Concierto Económico, aprobada por Ley 12/2002, de 23 de mayo, incorporado a su Disposición Adicional Tercera. En cuanto a las facultades en los órdenes económico y administrativo reconocidas en este artículo 15, hay que decir que el régimen especial se había consolidado definitivamente y fue reconocido tanto por el Gobierno (por ejemplo, en las Reales Órdenes de 10 de diciembre de 1909 y 8 de febrero de 1915, en el Real Decreto de 23 de agosto de 1916 y en las Reales Órdenes de 3 de abril de 1919 y 14 de julio de 1921). Por su parte, los Tribunales lo confirmaron también en

numerosas ocasiones como, por ejemplo, en las Sentencias del Tribunal Provincial Contencioso de Vizcaya de 1 de marzo de 1910, del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1910 (confirmatoria de la anterior), del Tribunal Provincial de Guipúzcoa de 17 de diciembre de 1915, del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1917 (confirmatoria de la anterior), del Tribunal Supremo de 10 de enero de 1916 y de 26 de diciembre de 1919, del Tribunal Provincial de Vizcaya de 25 de octubre de 1923 y del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1924 (confirmatoria de la anterior) y de 2 de octubre de 1925.

En cuanto a la segunda parte del Concierto, es decir, el asunto de la reintegración foral, las negociaciones con el Ministro de la Gobernación (ROMANONES) se vieron condicionadas por la inestabilidad gubernamental. Éste se comprometió, tomando como base el artículo 4º de la Ley de 21 de julio de 1876, a promover en el Consejo de Ministros la aprobación de un Real Decreto invitando a las Diputaciones Vascas a informar al Gobierno sobre el régimen foral. Sin embargo, este Real Decreto nunca llegó a ser aprobado. A finales de enero de 1907, entró en funciones un nuevo gobierno, esta vez no liberal sino conservador, presidido por MAURA, lo que no resultaba nada propicio para abordar la negociación de este tema. Las Diputaciones fracasaron en su intento de reintegración foral, aunque en Álava se llegaron a constituir las Juntas de Procuradores de Hermandad, que sugieren de algún modo la pervivencia de una cierta foralidad. Si bien tenían carácter consultivo y no tuvieron una gran influencia práctica en la administración provincial, han sido consideradas por la doctrina como una clara muestra de la pervivencia de la foralidad en la Restauración y de la consolidación de un régimen administrativo especial que iba más allá de las facultades derivadas del Concierto Económico.

Sin embargo, las reivindicaciones de restauración foral chocaban con lo que el Gobierno pretendía ofrecer para hacer frente a uno de los problemas básicos de la historia española de los últimos siglos: la articulación territorial de España. El Gobierno quiso hacer frente al problema con un tímido Proyecto de Ley de Administración Local, elaborado por MAURA, que intentaba dar satisfacción al regionalismo, permitiendo la articulación de regiones mediante la fórmula de la Mancomunidad de provincias a las que se delegaba la ejecución de competencias. MAURA, que no era partidario de reconocer al País Vasco ningún derecho histórico, hizo saber que en el texto del proyecto, a través de un artículo adicional, se establecía la tradicional cláusula de que las Diputaciones Vascas, mientras estuviera vigente el Concierto Económico, seguirían investidas de las atribuciones especiales de las que disfrutaban. De este modo, aceptaba mantener el “statu quo” pero no estaba dispuesto a entrar en el meollo del problema: la cuestión foral. En cualquier caso, el Proyecto nunca fue aprobado puesto que MAURA tuvo que dimitir, con lo que todo el asunto quedó en nada.

Se acababa de renovar el Concierto y, sin embargo, comenzaron los primeros problemas en su aplicación, ya que las Diputaciones vascas tuvieron que hacer frente a algunas iniciativas del Gobierno que, a su entender, vulneraban sus atribuciones, como, por ejemplo, las relativas a las reformas del Impuesto del Timbre (modificado por Real Decreto de 14 de diciembre de 1906), o cuando se declaró obligatorio el Impuesto de Utilidades a las compañías domiciliadas en territorio vascongado cuando tuviesen negocios tanto dentro como fuera de las provincias vascas (según lo establecido por el **Real Orden de 25 de junio de 1909**). En particular, consideraban que el artículo 3º de

dicha Real Orden vulneraba el Concierto y además, había sido dictada sin audiencia previa de las Diputaciones. Éstas pretendieron su derogación o modificación pero sus gestiones ante el Gobierno fueron difíciles, si bien la intervención de destacadas y muy influyentes personalidades vascas con buenos contactos en Madrid, acabarían dando lugar a un acuerdo ventajoso para los intereses de las tres Provincias.

De hecho, el Consejo de Estado aprobó un dictamen que fue recogido en la **Real Orden de 22 de marzo de 1910** sobre la aplicación de la Contribución de Utilidades a las sociedades domiciliadas en las provincias vascas. La Resolución era favorable para los intereses de las sociedades vascas, de tal manera que tendrían que pagar a la Hacienda central por las actividades industriales desarrolladas en territorio común, pero no por las que tuvieran lugar en las Provincias vascas y en el extranjero. Naturalmente, estas sociedades pagarían impuestos a las Diputaciones vascas pero no las Utilidades. Sin embargo, el éxito no fue completo porque hubo que ceder en la cuestión de la audiencia previa de las Diputaciones, ya que el Consejo de Estado afirmaba que la audiencia de las Diputaciones no era necesaria para dictar la Real Orden de 25 de junio de 1909 puesto que no menoscababa el Concierto, ya que sólo pretendía establecer las reglas que el Gobierno Central debía adoptar para fijar el criterio de las oficinas de Hacienda en relación con la Contribución de Utilidades exigible a Compañías y Sociedades domiciliadas en las provincias vascas. Finalmente, la Disposición Transitoria 1ª del **Real Decreto de 25 de abril de 1911** regulaba el régimen jurídico aplicable a las Compañías domiciliadas en territorio vascongado.

El siguiente problema se planteó con el intento del Gobierno central de suprimir el Impuesto de consumos, lo que afectaba a un elemento clave en la financiación de las Diputaciones Vascas. La **Ley de 12 de junio de 1911** suprimía el **Impuesto de Consumos**, si bien, afortunadamente, su **Disposición Transitoria 5ª** establecía que no se entenderían modificados por dicha Ley los regímenes especiales de las Provincias Vascongadas y de Navarra.

Donde sí se presentaron graves problemas fue en el tema de la Contribución de Utilidades que pagaban las compañías navieras. En este caso se producía una doble imposición, ya que la Hacienda central decía que se trataba de un nuevo impuesto o de la modificación de otro, entendiendo que no estaba incluido en el Concierto (y sometido al impuesto del 7,70% sobre los beneficios obtenidos), mientras que las Diputaciones vascas entendían que se trataba de una actividad sujeta a un impuesto concertado (cobrándoles el 3% sobre los beneficios repartidos). Finalmente, se llegó a un acuerdo entre las partes que consistía en un aumento del cupo vizcaíno desde el 1º de enero de 1913 de 90.000 pesetas anuales, por la parte de las actividades no exentas, para evitar la doble imposición. Además, se entendían comprendidas en el Concierto todas las Sociedades navieras anónimas y comanditarias por acciones establecidas en las provincias vascongadas hasta el 1 de enero de 1913 y las que en lo sucesivo se estableciesen, por la totalidad de sus operaciones, en cualquier lugar que éstas se realizasen (prohibiéndose los traslados fraudulentos de domicilio social de territorio común a territorio vascongado y estableciéndose un aumento proporcional en el cupo de 90.000 pesetas si el conjunto de las flotas de las navieras vascongadas aumentaban el 50% del tonelaje que tenían en aquella fecha).

Se definía a la Sociedad Naviera Vascongada como aquella que se dedicaba exclusivamente a la navegación o también a otros negocios incluidos en el Concierto a los pertinentes efectos tributarios, siempre que estuviese domiciliada en las Provincias Vascongadas y tuviese sus buques matriculados en alguno de los puertos de aquéllas. Por último, se consideró este acuerdo como una adición al Concierto de 1906 (rigiendo por tanto hasta el 31 de diciembre de 1926), a través del **Real Decreto de 23 de octubre de 1913**.

En 1916, según lo previsto en el artículo 12 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 por el que se había renovado el Concierto Económico, tocaba aumentar el cupo en 500.000 pesetas. Por su parte, en el bienio 1917-1919 las cuestiones principales que afectaron a las Diputaciones tuvieron que ver con dos asuntos bien relevantes, uno de hondo calado político y otro de contenido económico: el movimiento a favor de un Estatuto de Autonomía, con el famoso Mensaje de las Diputaciones de 1917 y el problema que se planteó en relación con el pago de la Contribución de Utilidades por parte de las Compañías Extranjeras y de las Compañías Nacionales por actividades en el extranjero.

Comenzando por el célebre asunto del Mensaje de las Diputaciones Vascas, hay que decir que, en medio de la profunda crisis española de 1917, las Diputaciones vascas, reunidas en Vitoria en el mes de noviembre, decidieron elevar al Gobierno su famoso Mensaje. El **Mensaje de las Diputaciones Vascas al Gobierno de S.M.**, entregado por los parlamentarios vascos y los presidentes de las Diputaciones vascas a GARCÍA PRIETO, presidente del Gobierno liberal, el 17 de diciembre de 1917, pedía en primer lugar, la restauración foral y después, dejando siempre a salvo nuestros derechos, y en el caso de no poder obtenerla, se apuntaban las características que debería tener una autonomía para las provincias vascas. Comenzaba el Mensaje con la petición de las más amplia autonomía posible: *"Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, unánimes en su aspiración a obtener, dentro de la unidad de la Nación española, las más amplias facultades autonómicas para el feliz y próspero desenvolvimiento de los intereses que les están encomendados, facultades que podrán ser ejercidas ya por las Diputaciones o por los organismos que se establezcan en el País para sustituirlas, ya por los Ayuntamientos, cada cual dentro de su esfera propia..."*

Posteriormente, se recordaba cómo se mantuvo siempre ese anhelo de autonomía y cómo cuando desaparecieron esas instituciones, siempre con enérgicas protestas vascas, se tuvo que reconocer el régimen especial de los Concierdos Económicos con su régimen económico y administrativo especial. Sin embargo, no era suficiente y se pedía "el restablecimiento de sus instituciones seculares, de sus Fueros, feliz expresión y fórmula de la libertad del País Vasco". Planteaba después que, si fuese imposible la completa reintegración foral, las Diputaciones pedían una autonomía mucho más amplia que la que existía en aquel tiempo, proponiendo un desglose de competencias entre el Estado y las Diputaciones, aclarando en todo caso que este nuevo sistema no implicaba una renuncia al régimen de Concierdos Económicos, que se juzgaba indispensable.

El Mensaje de las Diputaciones Vascas sufriría, sin embargo, un penoso olvido. Entregado al Gobierno de GARCÍA PRIETO, el cambio de gobierno y la inestabilidad de los sucesivos gabinetes hizo que el Mensaje cayese en saco roto. Hubo, sin embargo, nuevos impulsos en pro de la autonomía. Así, el 3 de noviembre de 1918, los diputados nacionalistas vascos presentaron en el Congreso un Proyecto de Ley, pidiendo la restauración foral. Su artículo 1º establecía la derogación de la ley de 25 de Octubre de 1839 y cuantas disposiciones se habían dictado para ejecutarla o desarrollarla; el art. 2º establecía que las Diputaciones provinciales de Alava, Gipuzkoa y Bizkaia, y la Diputación Foral de Navarra, determinarían el régimen de transición con arreglo al cual se constituirían los organismos que en ellas hubieran de actuar; por último, el art. 3º autorizaba al Gobierno para que conviniese con las representaciones de las cuatro provincias las bases "en que ha de descansar la mutua y cordial convivencia de aquellos territorios con el Estado español".

En medio de todo esto y por Real Decreto de 18 de diciembre, ROMANONES creó la denominada **Comisión extraparlamentaria**, que pretendía resolver armoniosamente las demandas de autonomía catalanas y vascas. La subponencia vasca de la misma, compuesta por ORUETA (liberal romanonista), SENANTE (integrista) y CHALBAUD (nacionalista) redactó un **Dictamen** que seguía a grandes rasgos la línea del Mensaje de las Diputaciones de 1917.

Así, el art. 1º aludía, en lo que constituye un precedente más de la actual Disposición Derogatoria 2ª de la Constitución de 1978 hoy vigente, a que quedaban derogadas las leyes de 19 de septiembre de 1837 y 25 de octubre de 1839, quedando sin efecto en cuanto a Álava, Gipuzkoa y Bizkaia y a todos sus municipios, cuantas leyes y disposiciones modificaron su régimen y funcionamiento, reintegrándoseles todas las atribuciones de que gozaban antes de aquellas leyes, dentro de la unidad de la nación española. El art. 2º establecía que quedaban restaurados los organismos forales con todos sus derechos y atribuciones. Serían ellos quienes determinarían su régimen, constitución, funcionamiento y fijación, de acuerdo con el Gobierno, determinando también la adaptación a la época actual de sus relaciones de derecho con el Estado. Por último, el artículo 3º investía provisionalmente a las Diputaciones vascas de esas competencias hasta que se constituyesen las Juntas Generales de las tres provincias.

En la misma línea del Mensaje de las Diputaciones de 1917, preveían, por si la petición de restauración foral no fuese acogida, ocho Bases que constituirían una solución autonómica. En cuanto a la materia que nos afecta, su artículo 7º establecía un sistema tributario de corte concertado. El proyecto era ambicioso y la Comisión no lo aceptó pero la subponencia vasca mantuvo entonces su informe como voto particular, mientras la mayoría votaba la fórmula propuesta por ALCALÁ ZAMORA que, en suma, remitía, en lo tocante a las atribuciones propias de las instituciones vascas, a lo establecido para los territorios de régimen común. Finalmente, el Gobierno ROMANONES presentó al Congreso un Proyecto de Ley de autonomía, basado estrictamente en el de la Comisión extraparlamentaria. Sin embargo, la situación política era muy comprometida. En Cataluña, la Mancomunidad Catalana había aprobado su propio Estatuto de Autonomía. La Lliga presentó en el Congreso, a la vez que se presentaba el Estatuto Regional, su Estatuto

catalán y los diputados vascos mantuvieron el texto de la subponencia como "voto particular". ROMANONES presentó su dimisión en abril de 1919 y todo este asunto volvió a caer en el olvido.

En cuanto al tema de carácter económico al que me refería anteriormente, un nuevo motivo de discordia se presentó en la interpretación del Concierto: el Ministerio de Hacienda reclamaba el cobro de las Utilidades a las Compañías extranjeras que desarrollaban actividades económicas en las provincias vascas y a las demás creadas después de 1900, al interpretar que no estaban incluidas en el Concierto, mientras que las Diputaciones vascas mantenían la postura contraria. A pesar de todas las negociaciones, el Gobierno decidió desestimar la petición de la parte vasca y unilateralmente, por **Real Orden de 16 de marzo de 1918**, estableció que las Sociedades no constituidas en territorio vasco y con domicilio social en el extranjero tenían que pagar las Utilidades al Ministerio de Hacienda. Sin embargo, este asunto pasó un tanto desapercibido, pues la campaña autonomista iniciada en 1917 ocupaba toda la atención de la opinión pública. En 1919, y con este frente todavía abierto, el Ministro de Hacienda (GÓMEZ ACEBO Y CORTINA), Marqués de Cortina, firmó un importantísimo Real Decreto, que si bien no estaba directamente relacionado con el asunto de las Utilidades, sirvió no sólo como instrumento para resolver ese problema concreto sino que también permitió preservar el régimen económico-administrativo especial derivado del Concierto. Es el conocido como **Decreto CORTINA**, sin duda, la norma jurídica más importante de este período para ratificar el carácter pactado del Concierto. Este famoso **Real Decreto de 6 de marzo de 1919** reconoció expresamente que el Concierto era un pacto entre el Gobierno y las Provincias Vascas y, en consecuencia, estableció un procedimiento específico (bilateral y pactado) para solventar cualquier duda que pudiera surgir en el futuro en relación con la interpretación del mismo.

Su importante Exposición de Motivos dice así: "Desde la promulgación del Real Decreto de 13 de Diciembre de 1906, que contiene el Concierto económico vigente entre el Gobierno y las Provincias Vascongadas, ha venido entendiéndose que cualquier duda en la aplicación de los artículos que abarca la citada soberana disposición habría de dilucidarse, a ser posible, de común acuerdo y siempre con la formal audiencia de los legítimos representantes de las aludidas provincias (...) Siempre viene rigiendo el mismo espíritu y dominando en estas materias, aun dentro de la Ley de 21 de julio de 1876, *que abolió los Fueros*, (el carácter abolorio de la Ley de 1876 viene expresamente reconocido aquí), y él corresponde al concepto jurídico y político del Concierto convenido por decreto-ley, que no es un arrendamiento de servicios, sino un acuerdo inserto en una Ley, y que sólo puede alterarse por otra disposición que tenga sus caracteres. *Genéricamente ninguna interpretación puede dar una de las partes al contrato por su sola autoridad, y si bien es cierto que en el pacto de referencia, si el conflicto se produce, la última palabra de la resolución administrativa corresponde al Estado, no lo es menos que cualquiera que se tome sin oír a las Provincias Vascongadas infiere agravio al concepto jurídico del Concierto.*"

De conformidad con esta concepción bilateral, el Real Decreto establecía en su artículo 1º que las cuestiones que surgiesen entre el Gobierno y las Provincias Vascongadas con motivo de la interpretación del Concierto se resolverían siempre de

acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y la representación de dichas provincias, y cuando no se pudiera llegar a un acuerdo, la última decisión se tomaría por el Gobierno a través de expediente, oyendo siempre a las Provincias, oralmente o por escrito. Si se hacía oralmente, se levantarían Actas y en la última, constaría si había o no acuerdo, y tras oír al Consejo de Estado en pleno, el Ministro de Hacienda dictaría la resolución final que podría ser recurrida por las Diputaciones mediante la presentación de un recurso contencioso-administrativo. Por su parte, el art. 2º establecía que ni la Administración ni las Diputaciones podrían tomar por sí válidamente iniciativas que se refiriesen a la aplicación del Concierto Económico, y si las adoptaban, quedarían en suspenso mientras no se concluyese el expediente tramitado según el procedimiento previsto en el artículo 1º. Como ha destacado la doctrina más autorizada, la concepción del Concierto como contrato y las alusiones a la bilateralidad del mismo, suponían una concepción del Concierto que el Ministerio de Hacienda nunca había reconocido oficialmente hasta entonces.

Además permitía a las Diputaciones bloquear la ejecución unilateral de cualquier disposición que entendieran perjudicial para el Concierto hasta no completarse todo el procedimiento previsto en el Decreto, incluyendo el obligatorio trámite de audiencia a las Diputaciones y el dictamen preceptivo del Consejo de Estado en pleno. En otras palabras, no debía volver a ocurrir lo sucedido, por ejemplo, con la Real Orden de 16 de marzo de 1918 en relación con el conflicto surgido por la Contribución de Utilidades. El Decreto CORTINA permitió encaminar el asunto de las Utilidades de las Compañías que actuaban fuera del territorio vascongado, solucionándose el problema a través del **Real Decreto de 28 de julio de 1920**, que adoptó el criterio de la territorialidad.

Como las leyes de 29 de abril de 1920 habían establecido modificaciones de tarifas tanto en las Utilidades como en la Contribución de Industria y Comercio, ello exigía una modificación del Concierto. El artículo 5º del Real Decreto establecía el trámite de audiencia de las Diputaciones para esta adaptación concreta, mientras que el artículo 6º recogía la cláusula del trámite de audiencia mientras durase el régimen concertado (es decir, hasta el final de 1926) para la adaptación del Concierto a las reformas tributarias a las que eventualmente pudieran dar lugar nuevas leyes. En el caso concreto de las leyes de 29 de abril de 1920 y una vez oídas las Diputaciones, la **Real Orden de 30 de agosto de 1920** fue la encargada de la adaptación del Concierto a la nueva situación tributaria. Así, se fijaban en ella los aumentos del cupo, (que se declaraban invariables a partir de entonces hasta el 31 de diciembre de 1906, según lo establecido en el Real Decreto de 13 de diciembre de 1906 regulador de la renovación del Concierto Económico), se concertaban también nuevos impuestos y se declaraba que las modificaciones, ampliaciones y recargos que las leyes de 29 de abril establecían sobre los tributos concertados no serían exigibles en las provincias vascas. No habría ya más modificaciones hasta la renovación del Concierto prevista para 1926.

En cuanto a los acontecimientos históricos en los últimos años de este período, la descomposición del sistema diseñado por CÁNOVAS para la Restauración era evidente: tras el asesinato de DATO, el desastre de Annual, la inestabilidad gubernamental, etc., España se encaminaba hacia la Dictadura. Efectivamente, el 13 de septiembre de 1923, se produjo el golpe de Estado del general PRIMO DE RIVERA y la instauración de la Dictadura militar, que conllevó la disolución de Ayuntamientos y Diputaciones,

disolución que no afectó a las Diputaciones vascongadas ni a la Diputación navarra. En plena Dictadura, volvieron a plantearse tanto la cuestión autonómica como la cuestión del Concierto Económico (que tocaba renovar).

En cuanto a la cuestión autonómica, PRIMO DE RIVERA había pedido el 27 de noviembre un memorial en el que se concretasen las aspiraciones de autonomía, lo que hizo que las Diputaciones vascas se pusieran de acuerdo para redactar cada una un texto por separado, concertándose después. Es entonces cuando va a surgir otro documento importante en la historia de la autonomía vasca: la **Memoria de la Diputación de Guipúzcoa al Directorio militar de 1923**. La Diputación guipuzcoana había tomado la delantera en la defensa de la autonomía y aprobó el Proyecto en su sesión de 29 de diciembre de 1923. Una vez más, y siguiendo con la trayectoria que se inició en el Mensaje de las Diputaciones de 1917 se recogía en ella la formulación bipartita (foralidad/autonomía).

En sus Bases, se hacía referencia a la existencia de la región vascongada, entidad política que abarcaba dichos territorios vascos, con respeto exquisito a cada una de sus provincias y se establecían también las competencias de la administración de la región. En materia financiera y tributaria, se permitía la emisión de Deuda Pública y la creación y reglamentación de todos los impuestos excepto aquellos que el Estado se reservase para sí, con la única limitación de no contravenir los tratados internacionales en esta materia. Su Base Décima establecía un sistema de cupo en las relaciones económicas con el Estado y la Base Undécima mantenía el Concierto Económico en vigor mediante Real Decreto de 13 de diciembre de 1906. Álava aprobó el proyecto, pero en Bizkaia, la labor de zapa de la Liga Monárquica, que dominaba la Diputación, acabó con el intento. El Proyecto fue enviado al Directorio pero, una vez más, cayó en el olvido.

Finalmente, es obligado citar aquí dos textos jurídicos relevantes en la historia de la evolución local en España, frutos de la activa intervención de CALVO SOTELLO: se trata de los Estatutos Municipal y Provincial de 1924. El **Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924 aprobaba el Estatuto Municipal**. Sin embargo, los Ayuntamientos vascos, sometidos al control de las Diputaciones, requerían que se realizasen adaptaciones de la novedosa normativa general a su situación particular. El propio Estatuto Municipal lo preveía en su Disposición Transitoria 26ª: "*Seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y Navarra*". Pero no se decía nada de las competencias especiales en materia económico-administrativa, exclusión deliberada si atendemos a las propias palabras de CALVO SOTELLO, quien decía que los Ayuntamientos vascos "... por fuerza habían de organizarse al margen del Estatuto tratándose de ayuntamientos vinculados financieramente a la Diputación correspondiente... pero en cambio me opuse a que se hiciera singularización alguna, como se pretendía, en el orden económico administrativo".

A pesar de ello, las adaptaciones del Estatuto Municipal a las especialidades vascas fueron inevitables: la **Real Orden de 14 de abril de 1924** establecía en su art. 1º que el Estatuto Municipal regiría en las tres provincias "*en todo lo que no se oponga a las especialidades de carácter económico y administrativo que caracterizan el régimen de*

aquellas, conforme al Real Decreto de 13 de diciembre de 1906". Se daba además un plazo de dos meses a las Diputaciones vascas para que, oyendo a los Ayuntamientos, aprobasen las Ordenanzas que armonizarían su régimen económico-administrativo con la autonomía concedida a todos los Ayuntamientos de la Nación, siendo elevadas éstas a la aprobación del Gobierno para que quedase así garantizada la autonomía de los Ayuntamientos vascos según los principios generales del Estatuto municipal.

Así se llegó al **Real Decreto de 21 de octubre de 1924** por el que se adaptaba el Estatuto municipal al régimen económico vascongado. Su Preámbulo seguía afirmando que se respetaba el sistema de exacciones municipales vigente en las tres provincias, de acuerdo con la Disposición Transitoria 26ª del Estatuto Municipal, si bien hacía dos precisiones: en primer lugar, debía recogerse en un texto único el régimen de exacciones que regiría en cada provincia tras acuerdo entre cada Diputación y sus Ayuntamientos; en segundo lugar, si en el régimen general el Estado se reservaba un cierto control de los ayuntamientos en el ámbito económico por órganos jurídico-técnicos, en el caso de las tres provincias vascas se permitía a las Diputaciones que creasen órganos con amplias competencias en esta materia salvo las reclamaciones relativas al establecimiento de arbitrios o impuestos. En suma, permitía a cada Diputación establecer unos organismos económico-administrativos autónomos que agotaban la vía administrativa y que eran competentes en el examen y aprobación de los presupuestos y ordenanzas municipales y para resolver las reclamaciones formuladas contra ellos, así como los relativos a la percepción, aplicación y efectividad de los arbitrios e impuestos municipales. En cualquier caso, el Real Decreto terminaba con una disposición final que incluía una cláusula de supletoriedad del Estatuto Municipal respecto al régimen especial de las provincias vascas: *"En todo lo que no esté expresamente previsto por el presente Real decreto, el Estatuto municipal será aplicable a los Ayuntamientos vascongados que, por consiguiente, habrán de disfrutar de los mismos derechos otorgados a las Corporaciones municipales de régimen común"*.

La Dictadura también aprobó el **Estatuto Provincial, por Real Decreto de 20 marzo de 1925**. En él, se concebía a la provincia como una entidad legal a la que se otorgaba, además de sus competencias tradicionales, aquellas que no fuesen exclusivas de los municipios y las que el Estado quisiera delegarle. Además, establecía un nuevo concepto jurídico: el de "región", que no era suma de provincias sino de municipios, ya que su artículo 304 preveía que serían los municipios de varias provincias limítrofes con términos que formen territorio contiguo y tengan intereses comunes que les den fundamento económico o natural, los que podrían constituir las regiones para realizar los fines de carácter local regulados en la ley y los que realizaba el Estado que no fuesen intrasferibles por razones de soberanía. Ante la poca claridad de lo relativo a la región, las Diputaciones vascas se conformaron con que se incluyese una cláusula de salvaguardia en el texto. Y así se hizo a través de la **Disposición Transitoria 11ª** que afirmaba: *"Las Diputaciones Vascongadas conservarán las facultades que les concede su régimen especial de Concierto económico con el Estado, en lo que difieran de esta Ley, no siéndoles aplicables los preceptos de la misma que entrañen alteración del vigente régimen tributario"*.

6. EL CONCIERTO ECONÓMICO ENTRE 1925 Y 1937.

El período de vigencia del Concierto tras su última renovación antes de la Guerra Civil española, conoció dos grandes etapas históricas: la de la Dictadura y el final de la Monarquía alfoncina y la correspondiente a la II República española. La primera etapa, la que abarca desde la Dictadura primorriverista hasta la caída de la Monarquía, comenzó con las negociaciones para la renovación del Concierto, que hubieron de adelantarse a causa de la quiebra del Crédito de la Unión Minera. Siendo muchos los afectados por ella, sobre todo pequeños y medianos ahorradores, la Diputación vizcaína tuvo que hacer frente a la situación con la colaboración de las Diputaciones hermanas. La solución pasaba por una emisión de Deuda que sirviera para cubrir los daños producido por tan enorme "crack". Los Bancos, Corporaciones y toda suerte de entidades económicas, apoyaron la idea pero, como la solidez de la garantía que daba la Diputación de Bizkaia dependía del Concierto Económico que concluía su vigencia en 1926, y como no se sabía si continuaría o no, y si continuaba, cuál sería el importe del cupo a pagar, hubo que adelantar las negociaciones del Concierto.

Las Diputaciones Vascas no habían sido disueltas por la Dictadura y sus especialidades económicas habían sido respetadas, tal y como acabamos de comprobar al analizar la Disposición Transitoria 11ª del Estatuto Provincial. El Directorio había aceptado renovar el Concierto siempre que las Diputaciones (en especial la Diputación de Bizkaia) acudiesen a "tapar" el agujero de la quiebra del Crédito de la Unión Minera, todo ello con la destacada mediación de Horacio ECHEVARRIETA. Las difíciles negociaciones dieron lugar a acordar unas Bases, sobre las que, el año siguiente, al finalizar la vigencia del Concierto (1926) se fundamentaría el acuerdo definitivo. En esta primera fase se trataba de fijar el montante total de los cupos (sin desglosar las cantidades) y el período de vigencia del Concierto. De este modo, las Diputaciones (sobre todo la de Bizkaia) tendrían ya la suficiente cobertura económica para negociar con las entidades financieras su participación en el empréstito destinado a hacer frente a la situación provocada por la quiebra del Crédito de la Unión Minera.

Tras arduas negociaciones, se llegó a un acuerdo que se plasmó en el **Real Decreto de 9 de junio de 1925**, que estableció las **Bases del Concierto Económico**. Un Concierto con un período de vigencia de 25 años a contar desde el 1 de enero de 1927 (Base Primera), por cuarenta millones de pesetas líquidos con aumentos quinquenales de medio millón (Base Segunda). Se incluían dentro del Concierto los mismos tributos concertados hasta entonces y se le añadía la tarifa 2ª de la Contribución sobre las Utilidades de la riqueza mobiliaria (Base Tercera). En caso de nuevas contribuciones, éstas obligarían a las Diputaciones, que serían oídas previamente a su aplicación y, si se eliminaba algún tributo, se descontaría del cupo salvo que fuese reemplazado por otro similar (Base Octava). Finalmente, se transfería a las Diputaciones el cobro de las Cédulas Personales, según lo previsto en el artículo 226 del Estatuto Provincial. Por su parte, y en lo referente al régimen económico-administrativo especial, en la Base Séptima se recogía la confirmación de las competencias especiales que poseían las Diputaciones Vascas con una fórmula tradicional: "*Quedan subsistentes las facultades que en el orden económico y administrativo reconoció a las Diputaciones Vascongadas el artículo 15 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1906.*" Por último, el artículo 1º nombraba una Comisión Mixta compuesta por representantes de las Diputaciones vascas y por representantes del Ministerio de Hacienda,

presidida por el Subsecretario de Hacienda para que en un plazo razonable, procediese a la redacción detallada del nuevo Concierto sobre las bases antes indicadas.

Una vez constituido en diciembre de 1925 el Directorio civil de PRIMO DE RIVERA, con CALVO SOTELO como ministro de Hacienda, había que retomar las negociaciones con el nuevo Gobierno para llegar a un acuerdo sobre el Reglamento del Concierto. Estas duras negociaciones, que se prolongaron durante casi dos meses y medio, dieron lugar al **Reglamento del Concierto Económico**, aprobado mediante **Real Decreto de 24 de diciembre de 1926**. El artículo 2º del Reglamento recogía la vigencia del Concierto para veinticinco años (1927-1951) y el artículo 3º los aumentos del cupo inicial por quinquenios, según lo establecido en las Bases, hasta llegar a los 50 millones de pesetas en el año 1951, último del *presente* Concierto - se decía - y no último del Concierto como aparecía en las Base Segunda de 1925 (lo que suponía que el Reglamento acogía por fin la idea vascongada que el Concierto se trataba de un régimen permanente que debía ser actualizado cada cierto tiempo). Por su parte, el artículo 4º recogía la distribución del cupo por impuestos y territorios, una distribución que resultaba en principio poco favorable para las Diputaciones. Después, en sucesivos artículos se recogía la reglamentación de los distintos tributos concertados, incluyendo una prolija regulación de la Contribución de Utilidades y del verdadero caballo de batalla de la negociación, lo relativo a los Jurados Mixtos de Utilidades.

En cuanto a las facultades económico-administrativas, el artículo 48 del mismo seguía respetándolas, añadiéndose un párrafo por el que a las Diputaciones vascas se les reconocían amplias facultades tributarias, pudiendo establecer el sistema tributario que estimasen pertinente, siempre que no adoptasen ninguna disposición que contradijera pactos internacionales celebrados por España, ni se refiriese a las contribuciones, rentas o impuestos cuya administración se reservase el Estado. A este respecto, hay que decir aquí que el Gobierno siguió reconociendo una y otra vez dichas facultades en sus Reales Ordenes de 23 de junio de 1926, 26 de junio de 1926, 13 de julio de 1925, 11 de agosto de 1927 y 22 de diciembre de 1928. Por su parte, la jurisprudencia las confirmó igualmente en Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1925, 2 de abril de 1928, 10 de diciembre de 1928 y 5 de junio de 1929. También hay que citar a este respecto, la Sentencia del Tribunal Provincial Contencioso-Administrativo de Bilbao de 7 de septiembre de 1929 o el propio Acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central de 7 de diciembre de 1928.

En el orden político, la situación de la Dictadura primorriverista se fue complicando a partir de 1928: los problemas con el cuerpo de artillería, los surgidos con el Estatuto Universitario, el fracaso de su proyecto de Asamblea Nacional que promulgaría una nueva Constitución, el agravamiento de la crisis económica, el ambiente de pronunciamiento que se respiraba y la falta de apoyo del Ejército a PRIMO DE RIVERA provocaron su caída. En 1930 fue sustituido por el general BERENGUER, al frente de la popularmente conocida como "Dictablanda". Su debilidad dio paso al breve gobierno de concentración monárquica presidido por el almirante AZNAR. Por otro lado, tras el Pacto de San Sebastián, el empuje de los republicanos parecía imparable y así, tras la celebración de las elecciones municipales el 12 de abril de 1931, su triunfo en las grandes ciudades hizo que el Rey "tirara la toalla" y se exiliase. Había caído la Monarquía y comenzaba una nueva época, la II República española.

Durante el período de vigencia de la II República en los territorios vascos (1931-1937), ésta mantuvo invariable el régimen económico-administrativo derivado del Concierto, por lo que el sistema siguió vigente en Bizkaia y Gipuzkoa hasta que fue derogado en junio de 1937, manteniéndose en vigor en Álava dado el apoyo que la causa franquista tuvo en dicha provincia. Durante este período, hay algunos pasajes en la vida del sistema concertado que deben ser mencionados necesariamente.

En primer lugar, hay que tener en cuenta el **Decreto de 21 de abril de 1931**, relativo a la organización de las Comisiones Gestoras de las Diputaciones vascas y de Navarra, que recogía en su artículo 4º la habitual cláusula de salvaguardia de sus facultades económico-administrativas: "*...Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava seguirán investidas, tanto para su régimen interior, como también para sus relaciones con los respectivos Ayuntamientos, de las atribuciones que les corresponden por virtud del Concierto Económico y de las demás disposiciones legales que reconocen su autonomía...*".

El Decreto de 15 de abril de 1931 ordenaba la revisión por Departamentos de la obra legislativa de la Dictadura primorriverista. Siguiendo el procedimiento establecido en él, el **Decreto de 29 de abril de 1931** declaraba subsistentes los Reales Decretos de 9 de junio de 1925, 24 de diciembre de 1926 y 15 de agosto de 1927, referentes al Concierto y régimen económico con las Diputaciones de Álava, Gipuzkoa, Bizkaia y la de Navarra. Finalmente, este Decreto de 29 de abril de 1931 fue elevado al rango de ley por el artículo 1º de la Ley de 9 de septiembre de 1931 con efecto retroactivo desde la fecha de su entrada en vigor.

Por su parte, el importante **Decreto de 18 de mayo de 1931**, fue dictado siendo Indalecio PRIETO Ministro de Hacienda y confirmó una vez más el procedimiento preceptivo de audiencia previa de las Diputaciones para resolver las dudas a que pudiera dar lugar la aplicación del régimen de Concierto Económico. Este Decreto, confirmaba e incluso ampliaba el Decreto CORTINA de 6 de marzo de 1919, restableciendo la práctica de llegar a un acuerdo bilateral y ampliando, si cabe, tal procedimiento, que había caído en cierto desuso, según denunciaban las Diputaciones vascas. Si bien la última decisión correspondía al Gobierno, la idea del "pacto" entre éste y las Diputaciones es evidente en su texto. Su artículo 1º establecía que las cuestiones que, con motivo de la interpretación y aplicación del Concierto Económico surgiesen entre el Gobierno y las Diputaciones Vascongadas, se resolverían mediante acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y las propias Diputaciones, y si no fuera posible el acuerdo, se resolverían mediante expediente pero oyendo siempre a las Diputaciones. De las conferencias celebradas entre el Ministerio y los representantes de aquéllas se levantarían actas haciendo constar en la última de éstas si había o no acuerdo. El Consejo de Estado debía ser oído, y tras ello, el Ministerio de Hacienda dictaría la resolución que estimase procedente, contra la cual siempre cabía el recurso contencioso-administrativo.

El artículo 2º establecía que, si las Diputaciones vascas reclamaban la aplicación del Decreto, el Ministro de Hacienda, al dictar la orden de aplicación, fijaría en cada caso un plazo (no superior a los tres meses ni inferior a uno, según la importancia y volumen del expediente), para que la parte vasca emitiese su informe. Por fin, se atendía la aspiración de las Diputaciones de que se estableciese un plazo para el trámite de audiencia (cosa que no se había hecho en el Decreto CORTINA) para evitar que todo el procedimiento quedase en nada. Por su parte, el artículo 3º establecía que: "Ni la Administración, ni las Diputaciones vascongadas podrán tomar por sí válidamente iniciativas que se refieran a la aplicación del Concierto Económico, y si las adoptasen, quedarán en suspenso mientras se sustancie el expediente por el procedimiento definido en los artículos anteriores."

En el debate de la Constitución de la II República, la cuestión del Concierto resultó también polémica. En el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, su artículo 98 apuntaba algunos rangos esenciales de la Hacienda regional (que se fundamentaría en sus propios impuestos y contribuciones sin que aquellos otros que figurasen en el Plan de ingresos de la República pudieran ser recargados para este fin, admitiéndose asignaciones por ley a las Haciendas regionales de los productos de determinados monopolios o impuestos que gravasen la transmisión o el consumo de los bienes, pero siempre sin beneficiar directa o indirectamente a unas regiones en perjuicio de otras). Pues bien, un grupo de catorce diputados, encabezados por Agustín VIÑALES y Manuel PEDROSO, presentaron a este artículo un voto particular que proponía suprimir sin más el régimen de Concierto Económico por considerarlo incompatible con el principio de igualdad de los contribuyentes, y por no poder impedir en algunos casos, la doble tributación y en otros, la evasión fiscal. Dicho voto particular fue incluido en la redacción del texto final del Proyecto de Constitución que fue presentado por la Comisión de Constitución a las Cortes el 18 de agosto de 1931. El antiguo artículo 98 pasaba a ser el 115 y el antiguo voto particular, el artículo 116. Inmediatamente, se presentaron varios votos particulares de todo tipo: unos, para lograr la preservación de los regímenes fiscales propios de las provincias vasco-navarras, abogando por la supresión del artículo que consagraba tamaño desafuero (LEIZAOLA, ANSÓ-AZAROLA-SUSAETA); otros, insistiendo en la supresión de los sistemas concertados (ALOMAR) y algunos otros, intentando ganar tiempo para aplazar la toma de una decisión definitiva al respecto (CASTRILLO).

La Comisión de Constitución decidió finalmente suprimir el artículo 116 que eliminaba los regímenes de Concierto Económico. La firme oposición de los diputados vasco-navarros, la influencia de Indalecio PRIETO y el temor a que el ya de por sí complicado proceso constituyente se enconase aún más de lo que ya estaba, hizo que se suprimiese del texto el artículo 116, como expresamente reconoció JIMÉNEZ DE ASÚA, presidente de dicha Comisión. Sin embargo, el artículo 115, relativo a la Hacienda Regional, se mantenía, lo que podía dar lugar a todo tipo de equívocos según cómo se interpretase. Podía haberse incluido en él una cláusula de salvaguardia de las peculiaridades vasco-navarras para evitar que se pudiera interpretar que dicho artículo iba en contra de ellas pero, finalmente, se optó por suprimir también el artículo 115. Indalecio PRIETO opinaba que ese artículo sobraba, porque temía incluso que podía ser interpretado como contrario a la existencia de los regímenes económicos especiales vasco-navarros y proponía que debía ser en los Estatutos de Autonomía donde debía dilucidarse esta cuestión. Finalmente, para evitar problemas, los constituyentes optaron por no hacer ninguna referencia a la financiación regional y, por ende, tampoco al asunto del régimen

especial de las Provincias Vascongadas y de Navarra en la **Constitución de la II República Española de 9 de diciembre de 1931**.

Por su parte, la **Ley municipal de la II República de 31 de octubre de 1935** volvía al método tradicional de la excepción a la regla general en lo referente a las facultades económico-administrativas de las Provincias Vascas. Así, en su Disposición Transitoria 11ª afirmaba: "Las prescripciones de esta ley regirán en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya e islas Canarias en cuanto no se opongan a lo que se halle estatuido en el régimen peculiar vigente en esas provincias." De hecho, las facultades especiales derivadas del régimen concertado siguieron siendo confirmadas durante la República tanto por el Gobierno (Orden del Ministerio de Hacienda de 16 de mayo de 1931 y Orden del Ministerio de la Gobernación de 6 de noviembre de 1931) como por los Tribunales (Sentencias del Tribunal Provincial de Vizcaya de 30 de julio de 1931 y del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1931 y de 28 de octubre de 1931).

Sin embargo, y a pesar de la Sentencia favorable a la interpretación amplia del régimen concertado que había hecho el Tribunal Provincial Contencioso-Administrativo de Gipuzkoa en su Sentencia de 1 de marzo de 1933, relativa al caso del Secretario de la Diputación de dicho territorio, la Sala 4ª de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, al estudiar el recurso contra esta Sentencia, dictó otra de **7 de junio de 1935** que, en opinión de varios autores, abría una preocupante línea de argumentación, apoyando las posiciones más uniformizadoras que el Gobierno había empezado a defender, cuestionando la interpretación extensiva del Concierto en cuestiones no estrictamente económicas o económico-administrativas. Y decía lo siguiente: *«Considerando: que constituidas las Diputaciones Provinciales de una manera uniforme en todo el territorio nacional y atribuidas a ellas idénticos deberes y facultades, es innegable que cuanto constituye excepción a esta regla general ha de ser consignado expresamente en alguna disposición con fuerza de obligar sin que quepa, por lo que respecta a las Diputaciones de las Provincias Vascongadas dar a los preceptos reguladores de su concierto económico con el Estado, una extensión tal que en su área se comprendan atribuciones en otro orden que en el puramente económico y en el de la Administración de lo económico o económico-administrativo, ya que de aceptar la tesis contraria aquel concierto no quedaría reducido al aspecto que su adjetivo concreta, deslinda y acota, sino que, invadiendo toda suerte de actividades llevaría a la conclusión inadmisibles de que por su existencia y no obstante su concreción, las Corporaciones concertadas habrían de disfrutar de absoluta libertad en todas sus manifestaciones que directa, indirecta y aun remotamente guardan la más mínima relación con la economía, relación ciertamente difícil de eliminar.»*

Finalmente, es obligado hacer referencia al tratamiento del Concierto Económico en el proceso estatutario vasco que terminaría con la aprobación del Estatuto de 1936. De entre los distintos proyectos de Estatuto, el **Anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos** se refería a este asunto en su artículo 21, sin decir nada demasiado novedoso ya que, tras describir cómo el Concierto Económico con las tres provincias y el Convenio Económico con Navarra se encontraban vigentes, preveía que, una vez aprobado el Estatuto y establecidos los organismos dirigentes del Estado Vasco, éstos propondrían al Gobierno de la República en un plazo máximo de diez meses, una nueva regulación de las

relaciones tributarias pero sobre la base del mantenimiento de los cupos con las correcciones inherentes a la delimitación de funciones establecidas en el propio Estatuto.

El denominado **Estatuto de Estella**, reproducía el artículo 21 del Anteproyecto de la Sociedad de Estudios Vascos y mantenía el tenor del texto con una modificación importante en consonancia con lo pretendido con el Movimiento de Alcaldes, que había sido el responsable de impulsar el Proyecto, ya que daba voz a los Ayuntamientos del País que, nunca hasta entonces, habían tenido protagonismo alguno en el asunto del Concierto: El Estado Vasco *previa consulta y aprobación por parte del Pueblo Vasco, representado por los Ayuntamientos*, propondría al Gobierno de la República esa nueva regulación de las relaciones tributarias sobre la base del mantenimiento de los cupos con las correcciones y en el plazo antes citados.

En el llamado **Estatuto de las Gestoras**, la regulación del régimen económico y tributario era mucho más detallado. Su articulado apostaba también por el régimen de Concierto Económico para las tres Provincias y de Convenio Económico para Navarra. Pero además de esto, se daba un paso importante: el artículo 46 establecía que, para sufragar los gastos derivados de las competencias que con el Estatuto asumía el País Vasco-Navarra, se establecía una Hacienda Vasca (artículo 46), de tal manera que se le atribuirían a ésta una serie de impuestos que hasta entonces cobraba el Estado (artículos 47 y ss.), con la previsión de que se introducirían modificaciones en la reglamentación tanto del Concierto como del Convenio junto con la aplicación de deducciones en los cupos establecidos, con amplia libertad para adoptar el sistema tributario que juzgase más justo y conveniente para los intereses generales, pudiendo establecer impuestos y tasas como estimase oportuno, con el único límite de respetar los tratados internacionales que España hubiese convenido anteriormente o conviniese en el futuro (artículo 51).

Sin embargo, con la autoexclusión navarra del proceso estatuario común, hubo que reajustar el Proyecto de Estatuto a la nueva realidad (el Estatuto sería ya sólo para tres provincias). El **texto aprobado por las Comisiones Gestoras de las tres Diputaciones y por la Asamblea de Ayuntamientos vascos** y que, según lo previsto en el artículo 12 de la Constitución de la II República, fue sometido a plebiscito el 5 de noviembre de 1933, y en relación con el tema que nos ocupa, apostaba en su artículo 40 por la validez del sistema de Concierto, sin que en ningún caso supusiera ningún tipo de novación del pacto alcanzado con el Estado sino más bien su ratificación, de tal manera que el Concierto económico-administrativo se entendía subsistente aunque el Estatuto fuera modificado o derogado. Y para dotar económicamente los nuevos servicios de los que se hacía cargo el País Vasco, el artículo 41 recogía el establecimiento de una Hacienda propia, la elasticidad del sistema tributario, la atribución al País Vasco de impuestos que hasta entonces percibía el Estado, la modificación de la reglamentación del Concierto y las deducciones de los cupos establecidos. Por su parte, se preveía la cesión de algunos impuestos al País Vasco y el artículo 46 dotaba al País Vasco de amplias facultades para adoptar el sistema tributario que considerase mejor, con la única limitación de los Tratados internacionales suscritos por España, incluyendo una cláusula especial en relación con el trato tributario a los productos agrícolas del País.

Como es de todos sabido, este Proyecto de Estatuto obtuvo un amplísimo respaldo en el plebiscito de ratificación, pero su negociación se atascó en las Cortes, debido a la composición de centro-derecha de la mayoría parlamentaria y por tanto de los Gobiernos que se sucedieron entre 1933 y 1936. Las tensiones en esa época fueron muy importantes. En el ámbito financiero y tributario, la actuación de un acérrimo enemigo del Concierto Económico como el Ministro de Hacienda (MARRACO) provocó un fuerte enfrentamiento por causa de lo siguiente: la Ley de 12 de abril de 1932, reguladora del Impuesto del Timbre, establecía en su artículo 210 un gravamen sobre la venta de los artículos de lujo. Por **Orden del Ministerio de Hacienda de 9 de febrero de 1933**, se declaraba que el impuesto sobre artículos de lujo no estaba comprendido ni en el Concierto con las Provincias Vascongadas ni en el régimen especial de Navarra, establecido por Decreto de 15 de agosto de 1927 y que, por tanto, debía pagarse también en dichas Provincias. Esta Orden fue reiterada por otra de 14 de julio del mismo año. Por su parte, la Ley de 20 de diciembre de 1932 había creado la Contribución General sobre la Renta y, por **Orden del Ministerio de Hacienda de 2 de diciembre de 1933**, se declaró que las Diputaciones Vascongadas y la de Navarra estaban obligadas al pago de dicha contribución que se administraría, liquidaría y recaudaría directamente por el Estado al igual que en las demás provincias.

En 1934 los Ayuntamientos vascos declararon que ambos impuestos debían ser concertados, pero el Gobierno intentó recaudarlos directamente, sin concertarlos. Para terminar de agravar las cosas, la derecha presentó una Proposición de Ley en las Cortes sobre el Estatuto del Vino, que eliminaba cualquier gravamen sobre la entrada, circulación, inspección y consumo de vinos de producción nacional, lo que afectaba directamente a las Provincias Vascas. Los Ayuntamientos vascos reaccionaron inmediatamente en defensa del Concierto y, por todo ello, en el verano de 1934 se desató un agrio conflicto entre los Ayuntamientos vascos y el Gobierno SAMPER. Éstos acusaron a las Gestoras de las Diputaciones de no defender adecuadamente el Concierto por su nombramiento gubernamental y pidieron la sustitución de las Gestoras por nuevas Diputaciones surgidas de las urnas, mediante la convocatoria de elecciones provinciales. Se intentó negociar con MARRACO pero éste no cedió, y las disputas entre las Gestoras (que no creían amenazado el Concierto) y los Alcaldes (que consideraban que éste había sido violado) fueron subiendo de tono. Los alcaldes convocaron a una Asamblea de Ayuntamientos para tratar el tema del Estatuto del Vino y la defensa del Concierto, formándose una Comisión interina en cada Provincia hasta que se eligiese una definitiva en defensa del Concierto. Se fijó la fecha del 12 de agosto para la elección de la Comisión Permanente en defensa del Concierto Económico y de la Autonomía Municipal. El Ministro de la Gobernación (SALAZAR ALONSO) optó por la represión, y las fuerzas de seguridad ocuparon los Ayuntamientos para impedir las votaciones, deteniéndose a decenas de alcaldes.

Las Comisiones intermunicipales elegidas nombraron Comités Ejecutivos que, a su vez, formaron la Comisión Ejecutiva Permanente del País Vasco, que fue la que convocó una Asamblea de Comisiones Interprovinciales en Zumárraga para el 2 de octubre de 1934, Asamblea que finalmente se celebró a pesar de estar ocupada la localidad por las fuerzas del orden público. En Bizkaia, la tensión subió aún más porque el gobernador civil (VELARDE) ordenó cargar contra los parlamentarios catalanistas y nacionalistas que estaban de visita en Gernika. Ante este panorama, casi todos los Ayuntamientos vizcaínos y guipuzcoanos y también algunos alaveses dimitieron y muchos alcaldes y concejales

fueron procesados y encarcelados (incluido el entonces alcalde de Bilbao, Ernesto ERCORECA), siendo sustituidos por Gestoras de orientación derechista, nombradas por los gobernadores civiles.

Por su parte, el Ministro de Hacienda (MARRACO) volvió a la carga a finales de 1934 al dictar la **Orden de 7 de diciembre de 1934** aplicando la Contribución General sobre la Renta en las Provincias Vascas sin concertarla. La violación del Concierto era tan burda que hasta las propias Gestoras de las Diputaciones (de orientación conservadora) protestaron y algunos de sus miembros dimitieron. El propio gobierno LERROUX tuvo que dar marcha atrás y suspender la ejecución de dicho impuesto en el País Vasco por **Orden de 14 de diciembre de 1934**. A este respecto, en junio de 1935, los parlamentarios nacionalistas vascos presentaron una Proposición de Ley de Amnistía en las Cortes para que se repusiera en sus cargos a los alcaldes y concejales represaliados, pero ello no ocurriría hasta el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936.

Fue precisamente esta victoria del Frente Popular, la que posibilitó que la tramitación en las Cortes del Estatuto Vasco sufriese un fuerte empujón, gracias al entendimiento entre socialistas y nacionalistas, con Indalecio PRIETO y José Antonio AGIRRE como principales protagonistas. Para agilizar su aprobación en las Cortes, PRIETO propuso simplificar el texto, centrándolo en la enumeración de las facultades de la autonomía vasca y dejando la regulación de los poderes del País Vasco a las Diputaciones que fueran elegidas tras la entrada en vigor del Estatuto. La tramitación fue rápida, si bien el título correspondiente a la Hacienda fue un tanto problemático. De hecho, algunos parlamentarios derechistas (ORIOI, CALVO SOTELO, etc.) alegaban incompatibilidad entre el Concierto y el Estatuto, mientras que los diputados nacionalistas, socialistas y comunistas defendían lo contrario. Pero también hubo problemas con el propio Gobierno del Frente Popular y con la burocracia del Ministerio de Hacienda. Para solventarlos, los Diputados, encabezados por PRIETO y los Alcaldes de las tres capitales vascas, negociaron el Título IV con el Ministro de Hacienda (Enrique RAMOS) y con el propio Presidente del Gobierno (CASARES QUIROGA), sobre el criterio de Indalecio PRIETO, que abogaba por el mantenimiento del Concierto y por dar la oportunidad al País Vasco para que adoptase el sistema tributario que juzgase más justo y conveniente.

Cuando ya se había resuelto el problema y el texto del Estatuto iba a pasar al Pleno de las Cortes, se produjo la sublevación del 18 de julio, que desembocaría en la guerra civil. En la segunda quincena de septiembre, se terminó el Dictamen sobre el Estatuto y el 1 de octubre se aprobó en las Cortes, siendo ratificado por aclamación por los diputados presentes y promulgado por **Ley de 6 de octubre de 1936**. En relación con el tema que nos ocupa, su Título IV (compuesto por dos artículos) regulaba el peleagudo asunto de la Hacienda y las relaciones tributarias. Se redujo mucho el texto en relación con el plebiscitado en 1933, a diferencia del caso catalán, cuya regulación era mucho más detallada, y se recogieron los principios que habían sido expuestos por PRIETO:

a) se zanjaba la discusión acerca de la compatibilidad entre el Estatuto y el Concierto, manteniéndose la vigencia del Concierto Económico sin nombrarlo directamente, al afirmarse que Alava, Gipuzkoa y Bizkaia continuarían haciendo efectiva

su contribución a las cargas generales del Estado en la forma y condiciones sancionadas con fuerza de ley por las Cortes Constituyentes el 9 de septiembre de 1931 (artículo 13);

b) se autorizaba al País Vasco para que adoptase el sistema tributario que juzgase más justo y conveniente (art. 12, "in fine");

c) se creaba una Hacienda regional vasca que debía respetar (al igual que la del Estado) los ingresos que entonces tenían las Haciendas locales Vascas.

El texto final del Estatuto era muy distinto al plebiscitado en 1933 y recogía los principios sugeridos por PRIETO. Los impuestos transferidos no figuraban en él, dejándose para un acuerdo posterior entre el Gobierno de la República y el Gobierno Vasco, previo informe de una Comisión mixta prevista en la Disposición Transitoria Cuarta, que debía constituirse en el plazo no superior a dos meses contados desde la promulgación del Estatuto y que a causa de la guerra, no se llegó a constituir nunca.

El Gobierno Vasco desarrolló sus funciones en medio de la guerra civil entre octubre de 1936 y junio de 1937 (fecha de la caída de Bilbao en manos de las tropas alzadas en armas contra la República). Después de esa fecha, las instituciones legítimas del País tuvieron que exiliarse y fueron sustituidas por el régimen de fuerza impuesto por los vencedores en la guerra, encabezados por el Dictador, el general FRANCO. Este régimen fue quien decidió abolir de un plumazo el sistema económico-administrativo especial derivado del Concierto para Bizkaia y Gipuzkoa, como represalia a la falta de apoyo que su "causa" había encontrado en esos dos territorios tras su victoria en la guerra civil. Lo hizo mediante **Decreto-Ley de 23 de junio de 1937**, manteniéndolo el Concierto para Alava (y el Convenio homólogo para Navarra), precisamente por el apoyo de estos dos territorios a la sublevación militar.

Este Decreto intentaba justificar lo que no es sino una represalia, con los ya conocidos argumentos de que el sistema concertado suponía un privilegio por la autonomía de la que disfrutaban sus Diputaciones y por su sistema fiscal. Naturalmente, no se entiende por qué era un privilegio para Bizkaia y Gipuzkoa y no lo era para Álava y Navarra, donde se permitía su subsistencia dado el apoyo que la causa franquista había recibido en aquellos territorios. Al final, se acababa confesando la verdad, es decir, el verdadero motivo que no era sino la represalia misma.

El Preámbulo del citado Decreto no tiene desperdicio si se tiene en cuenta además, la escandalosa tergiversación histórica que profesa, ya que hay que recordar que los alzados en armas contra el régimen legítimo y constitucional fueron quienes promovieron el denominado "movimiento nacional" y el Decreto aun se atrevía a calificar de "traidores" a quienes defendieron el régimen legal frente a tal levantamiento. El "tufillo" que se desprende del Preámbulo, es un buen ejemplo de lo que ocurre cuando la fuerza se convierte en derecho. Unas pocas palabras son suficientes para entender lo que acabo de decir: *"...Olvidando muchísimos de los favorecidos por el Concierto esta prodigalidad que les dispensó el Poder público se alzaron en armas en Guipúzcoa y Vizcaya contra el Movimiento Nacional iniciado el 17 de julio último, correspondiendo así con la traición..."*

Y en uno de los más claros ejemplos del viejo adagio latino "excusatio non petita, accusatio manifesta" se decía: *"Finalmente, interesa hacer constar que, al promulgar esta disposición, se tiene muy presente que tanto en Guipúzcoa como en Vizcaya, existen españoles de acendrado patriotismo que antes y ahora sintieron vivamente la causa de España. Reconocido y proclamado así nadie en definitiva podrá afirmar, con fundamento, que el equiparar unas provincias a la inmensa mayoría de las que integran la Nación sometiéndolas a idéntico régimen tributario, no obstante ser notoria las diferencias en su manera de proceder, sea acto de mera represalia y no medida de estricta justicia"*. La argumentación es insostenible si se tiene en cuenta que el régimen se mantuvo en Alava y Navarra. Huelgan, por tanto, más comentarios.

Pues bien, en virtud de este Decreto-ley de infausto recuerdo, y concretamente de su artículo Primero, quedó suprimido el régimen concertado para Bizkaia y Gipuzkoa: *"Desde el día primero de julio próximo, la gestión y recaudación de todas las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios del Estado, se realizará en las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya, con arreglo al régimen común vigente y en la forma que establecen las disposiciones de la Hacienda Pública que constituye la norma general de la Administración nacional."*

Queda, por tanto, sin efecto en aquellas provincias, desde la indicada fecha, el régimen concertado con sus Diputaciones que en materia económica estaba vigente en la actualidad".

Eliminado por la fuerza el régimen económico-administrativo especial derivado del sistema del Concierto Económico para Bizkaia y Gipuzkoa, se mantuvo éste para Alava en virtud del artículo cuarto del mismo texto: *"El Concierto Económico aprobado por Decreto de 9 de junio de 1925 y reglamentado por el de 24 de Diciembre de 1926, subsistirá en toda su integridad para la provincia de Alava, continuando, por tanto, la Diputación de la misma investida de las facultades que aquél la reconoce"*. Habría que esperar hasta el final de la Dictadura, la aprobación de la Constitución española de 1978, el Estatuto de Gernika de 1979 y, por fin, a la Ley de 13 de mayo de 1981, para que Bizkaia y Gipuzkoa recuperasen el Concierto, de tal manera que los tres territorios pudieran gozar de uno de sus más importantes derechos históricos.