

El régimen de «concierto económico»

FELIPE G. DE ALBENIZ

EL 28 de febrero de 1878 se firmó lo que se ha dado en llamar el primer concierto económico con las provincias de Alava, Vizcaya y Guipúzcoa. Decimos "lo que se ha dado en llamar el primer concierto económico" porque, por Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, se fijó la cantidad con que debían contribuir al Estado por tributación de inmuebles, cultivo y ganadería las provincias vascongadas, pero sin tenerlas para nada en cuenta, es decir, sin consulta previa. En el concierto económico, aprobado por Real Decreto de 28 de febrero de 1878, existieron estas deliberaciones previas entre el Estado y las Diputaciones de las provincias vascongadas. Por esta razón —y por el mutuo acuerdo a que se llegó en ellas— es considerado el primer concierto económico. En este año que vivimos de 1978 se cumplen, por lo tanto, cien años de vigencia, pero sólo con respecto a la provincia de Alava. Porque, como luego detallaremos, Vizcaya y Guipúzcoa fueron desposeídas de este régimen por Decreto-Ley de 23 de junio de 1937. En él se declaraba abolida la vigencia del concierto económico en estas dos provincias de Vizcaya y de Guipúzcoa, a las que se acusaba, en el preámbulo de esa disposición, de provincias "traidoras". El agravio inexplicable se añadía a la injusticia y a lo que —a nuestro juicio— constituyó, también, un tremendo error político, cuyas consecuencias estamos sufriendo intensamente en estos momentos.

Ahora bien, muchos se preguntan: ¿Qué es eso de régimen de concierto económico? ¿Qué es eso de régimen común? No hace mucho, hasta uno de nuestros actuales flamantes diputados decla en el Parlamento que esta denominación de concierto económico le traía reminiscencias medievales. ¡Así es la erudición de algunos parlamentarios! Es posible que a ellos le suene mejor la palabra **consenso**. Desde luego es más actual y, por lo que a mí respecta, no tendría ningún inconveniente en aceptar la mutación del nombre: concierto económico por el de consenso económico. Sólo

lo es cuestión de aceptar el significado, es decir, el de acuerdo de las partes contratantes: Estado y Diputaciones vascongadas, en pie de igualdad. El resultado, pues, es un pacto y, como tal, no puede romperse unilateralmente, como de hecho se hizo en 1937.

Voy a intentar responder ahora a las preguntas precedentes con una explicación escueta y lo más clara que me sea posible.

Por régimen de concierto económico se entiende la forma adoptada, de común acuerdo, por el Gobierno y —antes de junio de 1937— por las tres Diputaciones forales vascongadas, para pagar como cualquier ciudadano español, las cargas consignadas en los presupuestos del Estado. Ahora, sólo la provincia de Alava posee este régimen de concierto económico. El "status" jurídico de Navarra procede de distinta base, aun cuando la finalidad del mismo sea idéntica al régimen vigente en Alava: la de pagar las contribuciones y cargas generales que se hacen constar en los presupuestos del Estado, pero de distinta manera que en las provincias de régimen común. Queda, pues, bien claro, que por régimen de concierto económico no se trata de pagar menos que el resto de los españoles, sino de pagar de otra manera.

Las Diputaciones forales vascongadas —en este momento únicamente la Diputación foral de Alava— se comprometían a pagar una cantidad alzada, dada la riqueza existente en las provincias, que se conoce con el nombre de cupo. Las Diputaciones forales vascongadas —ahora sólo Alava— tienen el derecho, en virtud del pacto con el Estado, de emplear los medios más adecuados para recaudar el dinero necesario con el fin de hacer frente a los cupos a que se ha obligado en el concierto económico con el Estado y para mantener los servicios que corren de su cuenta.

Conviene no perder de vista que el régimen de concierto económico no suele comprender, en lo que se llama "cupos", todas las contribuciones y cargas de distintas clases, decretadas por el Estado. Las que

no se contienen en los acuerdos entre el Estado y la Diputación de Alava, las percibe directamente el Estado, o bien, las cobra la Diputación foral, por delegación del Gobierno central, en régimen que se llama de gestión de cobro, para ingresar su importe en la Tesorería del Estado. Por este servicio la Diputación foral percibe un tanto por ciento. Es deseo, sin embargo, por parte de la Diputación cada vez más evidente y más razonado y razonable, el que estén incluidos en el concierto económico todos los impuestos. Y que, por todos, se establezcan los cupos consiguientes.

A pesar de lo que hemos apuntado en cuanto al régimen de concierto económico, éste, el régimen de concierto económico, no es un mero sistema de recaudación de impuestos, aun cuando así parezca muchas veces a quienes no tienen, ni quieren tenerla, una visión histórica del tema. El concierto económico es, sobre todo —y esto es necesario recalcarlo—, un resto mínimo de los usos, de los "buenos usos y costumbres", como así se llamaban los que rigieron, como régimen de gobierno en nuestra España, para ser más exactos, en nuestras Españas, una de las cuales era nuestro País Vasco, hasta la década de 1830.

Tampoco —de ninguna manera— el régimen de concierto es un sistema arbitrario para pagar menos, como ya hemos indicado antes. ¡No! No se intenta pagar menos ni pagar más. Se trata de pagar de otra manera, de administrar en la provincia los recursos que se detraen del contribuyente vascongado, sin que tengan que viajar a Madrid. Porque en estos recorridos, de ida y vuelta, salen siempre mermaos estos recursos contributivos. Ningún vascongado partidario del concierto económico pretende conseguirlo, repetimos hasta la machaconería, para pagar menos. En ninguna parte —como en el País Vasco— existe la convicción profunda de que los servicios de que dispone la comunidad social hay que pagarlos. No hacerlo sería quebrantar la justicia distributiva que debe impe-

rar en todo régimen de impuestos. Por ello no es admisible la opinión —bastante extendida fuera del ámbito del País Vasco— de que con el régimen de concierto económico se pretende rehuir obligaciones tributarias que, en justicia, corresponden a la riqueza del País Vasco, en este momento de la provincia foral de Alava.

Para evitar esto se producen las larguísima sesiones de consultas y de matizaciones de las materias tributarias que suelen preceder a la firma de cada concierto económico entre las partes contratantes: Estado y Diputación foral o Diputaciones forales, antes de 1937. A nadie le cabe en la cabeza que el Estado no tiene noción perfecta de la riqueza existente en estas provincias vascas. Y nadie puede pensar que los negociadores vascongados les van a dar gato por liebre a los competentísimos funcionarios del Estado. ¡Esto es impensable! Se hace todo con las cartas boca arriba. Lo que sí procuran las Diputaciones forales es recabar cada vez mayor responsabilidad en la administración de sus recursos en la medida en que tienen más servicios a su cargo. Esto es perfectamente lógico.

Tampoco debe estimarse —y este caso sucede con harta frecuencia— que el régimen de concierto económico es un privilegio. ¡De ninguna manera! Es un derecho del pueblo vascongado, un exiguo resto de los antiguos "buenos usos y costumbres" que fueron nuestro derecho y nuestra Ley Foral. Estuvieron vigentes, a lo largo de los siglos, en virtud de los pactos sucesivos entre los distintos Reyes españoles y las distintas provincias vascongadas. Estos pactos fueron respetados siempre, por ambas partes, hasta la triste fecha de la abolición de los fueros en el siglo pasado, como consecuencia de las guerras civiles, mantenidas en su defensa por el pueblo vascongado. Esto no lo olvidó nunca el pueblo vasco. Y, por ello, reclama con insistencia lo que históricamente le pertenece, como algo de su propia esencia.

Por régimen común —digamos



El árbol de Guernica simboliza un derecho jamás olvidado por el pueblo vasco, y del que los "concertos económicos" no son más que un resto insuficiente.

finalmente— se entiende el que rige en el resto de las provincias españolas en lo que concierne a la percepción de los impuestos y cargas generales contenidos en los presupuestos del Estado.

En virtud del régimen de concierto económico, las Diputaciones forales vascongadas —ahora exclusivamente la Diputación foral de Alava— poseyeron facultades soberanas —naturalmente, en cuanto a los cupos concertados— de orden económico y administrativo. Con

una limitación: la de que sus disposiciones o actos de gobierno —de las Corporaciones forales, se entiende— no afecten a los tratados internacionales firmados por el Estado. El campo de actuación es, por lo tanto, harto extenso.

¿Han ejercitado las Diputaciones forales vascongadas —ahora la de Alava— estas amplias atribuciones, establecidas en la letra —y en el espíritu— de los concertos económicos que se han sucedido?... Se puede contestar rotundamente que no.

Y lo consideramos, en verdad, un tremendo error. Esas facultades se conservan, hasta hoy, en un estado de virginidad, sorprendentemente virginal, valga la redundancia, con toda seguridad más por sobra de miedo a los propios contribuyentes vascos por parte de las Diputaciones forales que por falta de imaginación o de competencia de quienes rigieron esas Corporaciones vascongadas.

Efectivamente, las Diputaciones forales de Vizcaya, Guipúzcoa y

Alava se limitaron siempre a copiar servilmente los impuestos del Estado, tanto en los conceptos como en la cuantía, con la salvedad, en muy raros casos, de rebajarlos en una mínima cantidad o de incrementarlos en casos más raros todavía. Y en estos casos se escuchaba la queja de los contribuyentes vascos de que no iban a ser de peor condición que los ciudadanos sometidos al régimen común. Esta puede ser una de las razones que determinaron la conducta fiscal de nuestras Corporaciones forales, carente de imaginación y de inventiva.

A mí, personalmente, un análisis de la historia de los concertos económicos me lleva a la conclusión de que, en determinadas épocas, el Estado perseguía quizá la finalidad de que fueran precisamente las Diputaciones forales vascongadas las que rompieran, con imaginación creadora y justiciera, la monotonía de un sistema fiscal nacional anticuado y profundamente injusto.

De esta manera, las Diputaciones vascongadas de carácter foral hubieran puesto una vez más de manifiesto sus bien probadas dotes de buen gobierno y de administración acertada de los tributos ingresados en su tesorería y de la manera de hacerse con ellos. Hubiera servido esta experiencia de lección de audacia imaginativa de las Diputaciones forales al propio Estado en estas no fáciles cuestiones de renovación de impuestos, de introducción de impuestos nuevos o de nuevas formas de percibirlos.

En una palabra, que la reforma fiscal de estos días, surgida de pronto, y de golpe y porrazo, como dicen los afectados, se hubiera llevado a cabo, con este protagonismo de las Diputaciones forales en sus respectivas provincias, hace tiempo y con la adecuación menos forzada de las nuevas imposiciones a las necesidades cambiantes de cada momento histórico. Pero esta lección no ha sido dada nunca por nuestras Corporaciones forales. Lo sentimos.

Al obrar así, los vascongados hemos demostrado desconocer, en la práctica, el espíritu —y aun la letra— del concierto económico, que, en realidad, de verdad, ofrece un gran horizonte, abierto a la iniciativa de este pueblo vascongado que no ha sido manco en demostrarla a lo largo de la Historia de España.

De nuevo se clama hoy por la devolución del régimen de concierto económico a Guipúzcoa y a Vizcaya. Cada día es mayor el número de vizcaínos y de guipuzcoanos que piden hoy la reintegración del concierto económico. Consideran esta reintegración como un paso —previo y necesario— para lo que puede suponer el régimen autonómico futuro, todavía sin delimitar. ■