

**GRADO: Doble Grado en Administración y Dirección de
Empresas y Derecho
Curso 2022/2023**

**CONCIERTO ECONÓMICO Y RIESGO
UNILATERAL: UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO.
LA RESPUESTA DE LA HACIENDA DE
BIZKAIA ANTE LAS CRISIS ECONÓMICAS DE
1929 Y 2008**

Autor/a: Aintzane Gil Peral

Director/a: Mikel Erkoreka González

Bilbao, a 16 de febrero de 2023



Resumen: El objetivo de esta investigación es estudiar el comportamiento y respuesta del sistema de Concierto Económico desde una perspectiva de largo plazo a la luz de dos de sus principales principios rectores: el riesgo unilateral y la responsabilidad fiscal. Para ello, se analizará el impacto que sufrió y la respuesta que ofreció la hacienda de Bizkaia ante las dos principales crisis financieras que ha sufrido el capitalismo en el último siglo: la crisis de 1929 y la crisis de 2008. El trabajo concluye que la Diputación de Bizkaia cumplió y respetó ambos principios en el contexto de las dos crisis, demostrando una continuidad de largo plazo en la forma de funcionar del sistema.

Palabras clave: País Vasco, Bizkaia, Concierto Económico, crisis 1929, crisis 2008, riesgo unilateral.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL MARCO TRIBUTARIO Y FINANCIERO DEL CONCIERTO ECONÓMICO.....	7
2.1. El principio de responsabilidad fiscal.....	10
2.2. El principio de riesgo unilateral.....	11
3. LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LA DIPUTACIÓN DE BIZKAIA FRENTE A LAS CRISIS DE 1929 Y 2008	14
3.1. Las crisis económicas de 1929 y 2008	14
3.2. El impacto fiscal de las crisis de 1929 y de 2008 en la hacienda vizcaína.....	16
3.3. La política fiscal de la Diputación de Bizkaia frente a las crisis	21
3.4. La evolución de la autonomía financiera.....	24
3.5. La política financiera de la Diputación de Bizkaia en 1929 y 2008	26
4. LA AYUDA EXTERNA O EL RIESGO UNILATERAL	30
4.1. La crisis de 1929 y el anticipo del Estado	30
4.2. La crisis del 2008 y el Fondo de Liquidez Autonómico.....	31
5. CONCLUSIONES	34
6. FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA	37

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparativa de las tasas de desempleo en España, País Vasco y Bizkaia. Evolución 2008-2017 (en %)	16
Gráfico 2. Evolución de la recaudación fiscal en Bizkaia (1925-1935) (en pesetas corrientes y sin resultados)	17
Gráfico 3. Evolución de los impuestos directos e indirectos en Bizkaia (1925-1935) (en pesetas corrientes)	18
Gráfico 4. Evolución de la recaudación fiscal en Bizkaia por tributos concertados (2002-2017) (en miles de euros).....	19
Gráfico 5. Evolución de los impuestos directos e indirectos en Bizkaia (2002-2017) (en miles de euros)	20
Gráfico 6. Evolución de la autonomía financiera en Bizkaia (1925-1935) (en pesetas corrientes).....	24
Gráfico 7. Evolución de la autonomía financiera en Bizkaia (2002-2017) (en euros)	25
Gráfico 8. Comparativa de la deuda consolidada del Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia (en miles de euros) (2002-2017).....	29
Gráfico 9. Distribución del capítulo de transferencias del Gobierno Vasco (2008-2017).....	32
Gráfico 10. Endeudamiento de las CCAA frente a la Administración central derivado de los mecanismos extraordinarios de liquidez (2012-2020)	33

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Deuda consolidada de la Diputación de Bizkaia (1925, 1930 y 1935) (en pesetas corrientes).....	26
Tabla 2. Deuda consolidada de la Diputación de Bizkaia (2002-2017) (en miles de euros)	27

1. INTRODUCCIÓN

El sistema de Concierto Económico ha sido recurrentemente criticado por la opinión pública y política española en término de privilegio. La Real Academia Española define el término Privilegio como: “Exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia”.

Sin entrar en los debates de carácter jurídico y político sobre la cuestión del privilegio (“Concesión graciosa” y “Cesión” vs “Derecho propio” y “Soberanía”), en este trabajo se quiere poner el foco en la vertiente financiera de la cuestión, desde una perspectiva de largo plazo: ¿el Concierto Económico supone una mera ventaja para las administraciones tributarias vascas, o implica también la asunción de riesgos y responsabilidades financieras añadidas de sus haciendas?

La hipótesis inicial del trabajo es que el sistema de Concierto Económico, además de proveer de una mayor capacidad tributaria y financiera a las Diputaciones vascas, también las reviste de mayores obligaciones y riesgos, equilibrando la balanza de derechos y obligaciones en forma de sistema integral de federalismo fiscal.

Para este fin, se analizará el comportamiento y respuesta del sistema de Concierto Económico en las dos principales crisis financieras que ha sufrido el capitalismo en el último siglo: la crisis de 1929 y la crisis de 2008. Teniendo en cuenta que hasta 1936 no existió ninguna institución jurídica común que abarcará a las provincias concertadas, tal y como sucede en la actualidad con el Gobierno Vasco, el trabajo analizará y comparará el impacto que tuvieron ambas crisis y la respuesta que ofreció la Diputación de Bizkaia (la institución de mayor dimensión tributaria en el País Vasco tanto en 1929 como en 2008).

Para que ambas crisis sean comparables, debemos centrarnos en una de las provincias, dado que en la crisis de 1929 no existía una hacienda común y cada Diputación gestionaba una hacienda propia y autónoma. Asimismo, la investigación se centrará en la política fiscal desarrollada por la Diputación de Bizkaia, ya que es el ámbito en el que se ha dado una continuidad entre 1929 y 2008. Hay que tener en cuenta, que

hoy en día, el Gobierno Vasco ejerce la mayor parte del gasto público dentro de la arquitectura institucional de la CAPV.

Principalmente, se prestará atención a los principios de riesgo unilateral y de responsabilidad fiscal. Se pretende responder a las siguientes preguntas; ¿Qué impacto tuvieron las crisis de 1929 y 2008 en la hacienda de Bizkaia y qué políticas tributarias y financieras desarrolló la institución para enfrentarse a ambas crisis? ¿Recibió la hacienda de Bizkaia ayuda del Estado para compensar la caída de la recaudación derivada de ambas crisis? Para responder a esta segunda pregunta, este trabajo tiene como objetivo demostrar si se siguieron respetando los principios de responsabilidad fiscal y de riesgo unilateral, o, por el contrario, existió algún tipo de rescate o auxilio financiero por parte del Gobierno central para ayudar a la hacienda vizcaína.

Asimismo, la investigación empleará las herramientas del análisis fiscal y presupuestario para desarrollar un estudio de carácter cuantitativo y cualitativo. La investigación se fundamentará en las fuentes primarias (liquidaciones presupuestarias y estadísticas financieras) recogidas por Erkoreka (2020) y Ansoategui (2021). Además, la investigación también emplea fuentes secundarias y normativa tributaria.

El artículo se estructura en cuatro apartados, además de esta introducción. En el apartado segundo se explica el contexto histórico y marco teórico del Concierto Económico, con el fin de explicar brevemente las bases del sistema y el cambio que ha sufrido el mismo entre 1929 y 2008. Además, se estudiarán los principios de responsabilidad fiscal y de riesgo unilateral, como rasgos nucleares del sistema, los cuales se deben tener en cuenta para poder responder a las preguntas previamente planteadas. En el tercer apartado se analizará el impacto de la crisis en la autonomía financiera de la Diputación, las medidas fiscales y la gestión de la deuda en el contexto de ambas crisis. El cuarto apartado estudiará el marco de las ayudas o apoyo del Estado a las haciendas vascas. Finalmente, obtendremos una serie de conclusiones, sustentadas, en cualquier caso, por todo lo analizado a lo largo del trabajado.

2. EL MARCO TRIBUTARIO Y FINANCIERO DEL CONCIERTO ECONÓMICO

El sistema de Concierto Económico es un instrumento fiscal y financiero de largo recorrido histórico, que hunde sus raíces en el siglo XIX. Desde su nacimiento en 1878, el Concierto Económico ha afrontado todo tipo de contingencias y adversidades, sobreviviendo a cuatro regímenes políticos de variopinta constitución, a una Guerra Civil, a transformaciones estructurales en el marco institucional y de gobernanza del País Vasco (asimilando la incorporación de nuevas instituciones como el Gobierno Vasco o la Unión Europea) y a multitud de crisis económicas de muy distinta índole y gravedad.

El Concierto Económico es el sistema de financiación propio del País Vasco, en virtud del cual se establecen y regulan las relaciones financieras y tributarias entre este y el Estado español. El esquema de relaciones fiscales y financieras que dibuja el Concierto Económico es a priori simple: las Diputaciones vascas ejercen una amplia capacidad de autogobierno fiscal y financiero para mantener, establecer y regular sus respectivos sistemas impositivos en todo lo que a los impuestos concertados se refiere. Como contrapartida al amplio poder fiscal que ejercen, las instituciones vascas tienen la obligación de financiar las arcas de la Hacienda central vía cupo. La diferencia entre los ingresos totales y el pago del cupo al Estado queda en poder de las instituciones vascas en forma de autonomía financiera permitiéndoles desarrollar sus propias políticas presupuestarias.

Aunque la terminología empleada se ha mantenido inalterable en el tiempo, el funcionamiento del sistema, la metodología de cálculo del cupo y el alcance de la autonomía fiscal ha cambiado radicalmente desde el siglo XIX hasta la actualidad. Tras la abolición del sistema foral en 1876, el Concierto Económico acordado en 1878 permitió a las Diputaciones de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa mantener una continuidad en el ejercicio de su autogobierno fiscal y financiero, cuya consecuencia directa fue la pervivencia de unas haciendas propias y autónomas de cada una de las citadas provincias (Erkoreka, 2020, pág. 6). Por lo tanto, en base al Concierto Económico acordado en 1878, las provincias Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, junto con Navarra -en base al convenio económico-, “conformaron una excepción de naturaleza federal dentro del modelo de financiación y el sistema tributario centralista del Reino de España (Erkoreka, 2020, pág. 6). Asimismo, se pretende destacar que durante los años previos a la crisis del 29 y

posteriores, todavía no existía una institución jurídica que recogiese a los tres territorios del concierto económico, de manera que, cada una de ellas, contaba, por separado, con una hacienda propia para el ejercicio de su autogobierno fiscal. Por lo tanto, la diferencia entre la recaudación y el pago del cupo al Estado quedaba en manos de las respectivas Diputaciones para financiar sus necesidades y políticas de gasto. Esta diferencia la denominaremos autonomía financiera. Cada uno de los territorios contaba con su propia administración tributaria y gestionaba sus propias políticas fiscales, financieras y presupuestarias, condicionadas por la evolución de su autonomía financiera.

El año 1981 marcó un antes y un después en la evolución del sistema. Tras la muerte de Francisco Franco en 1975, en el contexto de la denominada transición democrática española, se abrió un proceso constituyente para rediseñar el modelo de organización del Estado. La Constitución de 1978 estableció las bases para la construcción del Estado autonómico, propiciando un proceso de descentralización asimétrico. La Disposición Adicional primera ofreció un soporte legal al reconocimiento de los derechos preconstitucionales de los “territorios forales”, asegurando la continuidad de un sistema de financiación propio y privativo, regulado a través del concierto económico.

De este modo, el sistema de Concierto Económico, que durante el franquismo había permanecido en vigor tan solo en Álava (el régimen franquista derogó el sistema en Bizkaia y Gipuzkoa en junio de 1937), se actualizó y modernizó, extendiéndose de nuevo a los tres territorios históricos que conformaron la Comunidad Autónoma del País Vasco (Erkoreka, 2020).

Aunque el sistema legal, político e institucional del País Vasco difiere sustancialmente entre 1929 y 2008, en lo que respecta a esta investigación de carácter tributario, habría que hacer hincapié en dos diferencias clave: por un lado, hay que subrayar las diferencias en la arquitectura institucional, como consecuencia de la entrada en escena del Gobierno Vasco (GV) a partir de la aprobación del Estatuto de Gernika en 1979 y la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986. Por otro lado, la metodología de cálculo del cupo es completamente diferente entre ambos periodos históricos.

En 1929, la arquitectura institucional se estructuraba en tan solo tres niveles de gobierno: Estado, Diputaciones y Ayuntamientos. En cambio, a partir de 1979, se creó un gobierno intermedio entre las Diputaciones Forales y el Estado: el Gobierno Vasco de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Asimismo, tras la entrada en España en la Comunidad Europea en 1986, se sumó un quinto nivel de gobierno supranacional. Aun así, durante todo el periodo, el poder fiscal se ha mantenido en manos de las Diputaciones, que se han encargado de llevar a cabo las políticas fiscales y de gestionar los ingresos, mientras que el Gobierno Vasco ha asumido la política presupuestaria de gasto.

En cambio, en 1929, cada una de las provincias del País Vasco funcionaba de manera autónoma, sin depender de las decisiones de ninguna institución jurídica común: cada Diputación se hacía cargo de los ingresos, el pago del cupo al Estado y desarrollaba su política presupuestaria de gasto. No obstante, al estudiar la crisis del 2008, la situación es muy diferente. La Diputación de Bizkaia es la encargada de la recaudación fiscal, pero aproximadamente el 70% de su recaudación se transfiere al Gobierno Vasco, que es la encargada de gestionar y financiar la mayoría de competencias de la CAPV. Asimismo, también se transfieren en torno a un 15% a los Ayuntamientos, quedando el restante en manos de la Diputación. De este modo, se da la paradoja de que las Diputaciones forales son las instituciones que más recaudan pero que menos gastan, de manera inversa al GV.

En resumen, tanto en el pasado como en el presente, bajo el modelo de federalismo fiscal foral, la política fiscal sigue estando en manos de las Diputaciones Forales. En cambio, la vertiente del gasto sí se ha modificado entre la crisis de 1929 y 2008. Actualmente, la mayoría del gasto del sector público vasco corresponde al Gobierno Vasco. Es por ello por lo que en esta investigación tan solo vamos a poner el foco en el análisis de la política fiscal en las dos crisis, ya que comparar las políticas de gasto sería complicado debido a la transformación del marco institucional.

En segunda instancia, la metodología del cupo ha variado de 1929 a la actualidad, ya que la Ley del Concierto Económico de 1981 modificó completamente la metodología. En la primera etapa de vigencia del Concierto Económico (1878-1937), las Diputaciones y el Estado negociaban un cupo de carácter fijo, que se mantenía inalterable durante el plazo acordado, independientemente de la evolución de la economía, la recaudación u otros factores exógenos. El cupo se renovó poco antes de la crisis de 1929. De este modo, el 1 de enero de 1927 entró en vigor un nuevo cupo de carácter fijo, por el cual las tres

Diputaciones debían abonar un total de 40.000.000 de pesetas, de las cuales a la Diputación de Bizkaia le correspondían 28.380.000 de pesetas.

A partir de la Ley del Concierto Económico de 1981 y hasta la actualidad, el cupo es de carácter variable. Tal y como se recoge en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el artículo 49 del Concierto Económico, el cupo es la cantidad que el País Vasco debe pagar al Estado para la financiación de las competencias que no han sido asumidas por aquél de manera efectiva. En resumen, cada año, en base a los criterios establecidos en la sucesivas Leyes quinquenales del cupo, en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se calcula, la cuantía de las competencias no asumidas por la CAPV (por ejemplo, aeropuertos, Corona o ejército) y se aplica el coeficiente del 6,24% para calcular el cupo bruto a pagar por el País Vasco al Estado.

Aunque el marco institucional y la metodología de cálculo se ha transformado profundamente entre 1929 y 2008, las Diputaciones han mantenido el poder fiscal en sus manos y el pago del cupo al Estado ha seguido siendo una obligación ineludible, cuya cuantía no ha dependido de la evolución de la economía, la recaudación u otros factores exógenos. Por lo tanto, aunque el sistema del Concierto Económico se ha adaptado en el tiempo, los principios de riesgo unilateral y de responsabilidad fiscal han guiado y regido el marco de relaciones fiscales y financieras entre el País Vasco y el Estado durante toda la historia del mismo. Así pues, algunos rasgos y características del sistema han mantenido una continuidad desde la crisis de 1929 hasta la crisis del 2008.

A continuación, se explicarán ambos principios, para posteriormente analizar si se cumplieron durante las dos crisis a estudiar. Su cumplimiento o no, determinarán en buena medida la respuesta de la hipótesis inicial.

2.1. El principio de responsabilidad fiscal

Las instituciones vascas financian sus presupuestos a través de la recaudación fiscal o tributaria, sin recibir prácticamente transferencias del Estado ni de otras administraciones. Por esa razón, la cantidad y calidad de los servicios públicos que se prestan en la CAPV dependen totalmente de la recaudación fiscal de las Diputaciones Forales. Este sistema de financiación autónoma se encuentra en contraposición con el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, donde el mecanismo de distribución de fondos genera grandes conflictos de éstas con el Estado.

En estos territorios no existe la figura del pago del cupo al estado ya que cada uno recibe su aportación del Estado. En consecuencia, no soportan la responsabilidad fiscal que soporta la CAPV.

En la CAPV la calidad de los servicios que se prestan en su territorio depende totalmente de la recaudación fiscal que se obtenga. Este sistema de financiación genera, directamente, un estímulo para la consecución de un sistema fiscal eficiente y, así, conseguir una oferta de servicios públicos de calidad para la ciudadanía. De esta manera, si se utiliza una política fiscal eficiente y favorece el interés general, el bienestar de la población vasca aumentará, pero en caso contrario, se provocará un peor nivel de vida en los territorios forales (Urrutia, 2022).

La gestión de los recursos de las instituciones vascas genera una cultura de responsabilidad propia. En la CAPV, a excepción del sistema de Seguridad Social, fundamentalmente paro y pensiones, que se gestiona de manera centralizada, las instituciones vascas proveen a los ciudadanos la mayor parte de bienes y servicios de un Estado de Bienestar, de manera que, el bienestar vasco depende de las decisiones que adopten las instituciones de la CAPV (Erkoreka, 2020, pág. 13 y 14). En este sentido, el ciudadano vasco percibe la relación entre coste y beneficio -pago de impuestos y percepción de bienes y servicios-, dado que la gestión de todo el proceso se desarrolla dentro de la CAPV, lo cual genera también más presión ante el cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal.

En resumen, el sistema de federalismo fiscal foral es un ejemplo de desequilibrio financiero vertical positivo y de estricto cumplimiento del principio de responsabilidad fiscal: en vez de transferir fondos el gobierno central a las instituciones vascas, son ellas las que financian las arcas del gobierno central (Rubí Cassinello, 2009).

2.2. El principio de riesgo unilateral

El modelo de federalismo fiscal foral es un sistema unilateral de responsabilidad o riesgo (Lambarri & Larrea, 1991), ya que, independientemente de la situación económica y financiera existente en el territorio, el cupo es una obligación ineludible del País Vasco. Esto quiere decir que la CAPV no paga al estado el cupo en base a su recaudación, sino en base a las decisiones presupuestarias del Estado. En caso de que la situación económica sea desfavorable, la CAPV tendrá que seguir pagando el cupo

preestablecido y, en consecuencia, perderá autonomía financiera, es decir, disfrutará de una menor capacidad para financiar competencias y funciones. Históricamente, el sector público vasco no se ha financiado mediante transferencias de otras administraciones, sino por sus propios medios. Por esa razón, las instituciones vascas deben diseñar e implementar reformas fiscales y presupuestarias que adapten sus políticas de ingresos y gastos a la situación económica, sin depender de transferencias y subvenciones de terceros (Erkoreka & Urrutia, 2021).

En la actualidad, el principio de riesgo unilateral guarda una relevancia central en el ámbito de la Unión Europea. Desde la integración de España en la UE, el sistema de federalismo fiscal foral ha tenido que adaptarse a un nuevo marco tanto jurídico como político. Por esta razón, y en aplicación del principio de riesgo unilateral, las instituciones vascas han tenido que demostrar a la Unión Europea la responsabilidad derivada de sus decisiones para garantizar la sostenibilidad y protección del régimen foral dentro del ordenamiento jurídico de la UE.

El principio de riesgo unilateral es fundamental para que el régimen foral sea respaldado dentro de la Unión Europea. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) del 6 de septiembre de 2006, la conocida “Sentencia Azores” marcó un antes y un después en la doctrina del TJUE en relación con el régimen jurídico de ayudas de Estado y el ejercicio del poder tributario por parte de las entidades sub-estatales. El triple test de autonomía creado y aplicado por la UE (autonomía institucional, procedimental y económica), fue clave para juzgar el caso Azores, ya que se exigió que la entidad asuma las consecuencias económicas de sus decisiones sin intervenciones estatales; es decir, sin recibir compensaciones ni ayudas económicas determinantes por parte del Gobierno central ni otras administraciones (Erkoreka, 2020).

El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) planteó dos cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de Unión Europea (TJUE). La sentencia del 11 de septiembre del 2008 respondió a las cuestiones y avaló la interpretación del TSJPV en relación con el principio de riesgo unilateral que asumen las instituciones vascas en el ejercicio de su autogobierno fiscal y financiero (Erkoreka, 2020, pág. 17): “El País Vasco opera como fiscalmente responsable de sus políticas en materia tributaria, asumiendo las repercusiones que de una menor recaudación puedan derivarse en la limitación del gasto público en servicios para la comunidad e infraestructuras de su competencia, sin que

existan previsiones normativas específicas en el sistema acerca de que el déficit fiscal hipotético que pudiera seguirse de una menor recaudación fuese soportado o subvencionado por los poderes públicos centrales o por otras regiones” (Rubí Cassinello, 2009, pág. 92). Durante nuestra investigación emplearemos esta definición para analizar la cuestión planteada.

Como se ha podido comprobar, el principio de riesgo unilateral es un principio básico del sistema de financiación foral. El riesgo unilateral se hace más notable en situaciones de crisis económica. En los ciclos de expansión económica, la recaudación de las Diputaciones Forales crece y permite aumentar la autonomía financiera. Sin embargo, en circunstancias de crisis la situación se invierte, provocando un descenso de la autonomía financiera. Por eso, a continuación, analizaremos el impacto que tuvieron las crisis económicas de 1929 y de 2008 sobre el funcionamiento del sistema de Concerto Económico, evaluando su efecto sobre el cumplimiento de los principios de responsabilidad fiscal y riesgo unilateral.

3. LA POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LA DIPUTACIÓN DE BIZKAIA FRENTE A LAS CRISIS DE 1929 Y 2008

En este capítulo se van a desarrollar los cinco puntos clave de este trabajo. Por un lado, se van a estudiar, brevemente, ambas crisis financieras, con el objetivo de ubicar el periodo histórico correspondiente y las diferencias y similitudes más destacables entre sí. Por otro lado, se estudiará la evolución de la recaudación fiscal por impuestos, tanto directos como indirectos, para poder estudiar el impacto fiscal de ambas crisis, así como la evolución de la autonomía financiera. En esta línea, también se analizarán las medidas fiscales y financieras adoptadas por la Diputación de Bizkaia ante cada crisis. El objetivo de este capítulo es responder a la primera de las dos preguntas planteadas en la introducción.

3.1. Las crisis económicas de 1929 y 2008

La crisis o el “crack” de 1929 es una de las principales crisis financieras que ha sufrido el capitalismo en el último siglo. A la sombra del crecimiento económico experimentado en los años veinte por la economía estadounidense, fundamentalmente en los sectores industriales y empresariales, empezaron a surgir algunos signos de debilidad que, a priori, no se tuvieron en cuenta, y “la prosperidad que antes estaba basada en el desarrollo industrial, paso a depender de la especulación” (López Fdez de Lascoiti, 2009, pág. 4). Entre otros, en la segunda mitad de la década de 1920, la compra de acciones creció de manera descontrolada, creando una burbuja bursátil en la Bolsa de New York. El 24 de octubre de 1929 (jueves negro) se produjo una quiebra del mercado de valores de Nueva York, que provocó un terremoto económico en Estados Unidos. La crisis que estalló en Estados Unidos pronto se extendió al resto de economías capitalistas, abarcando no solo el sistema bancario, sino también la industria y el comercio.

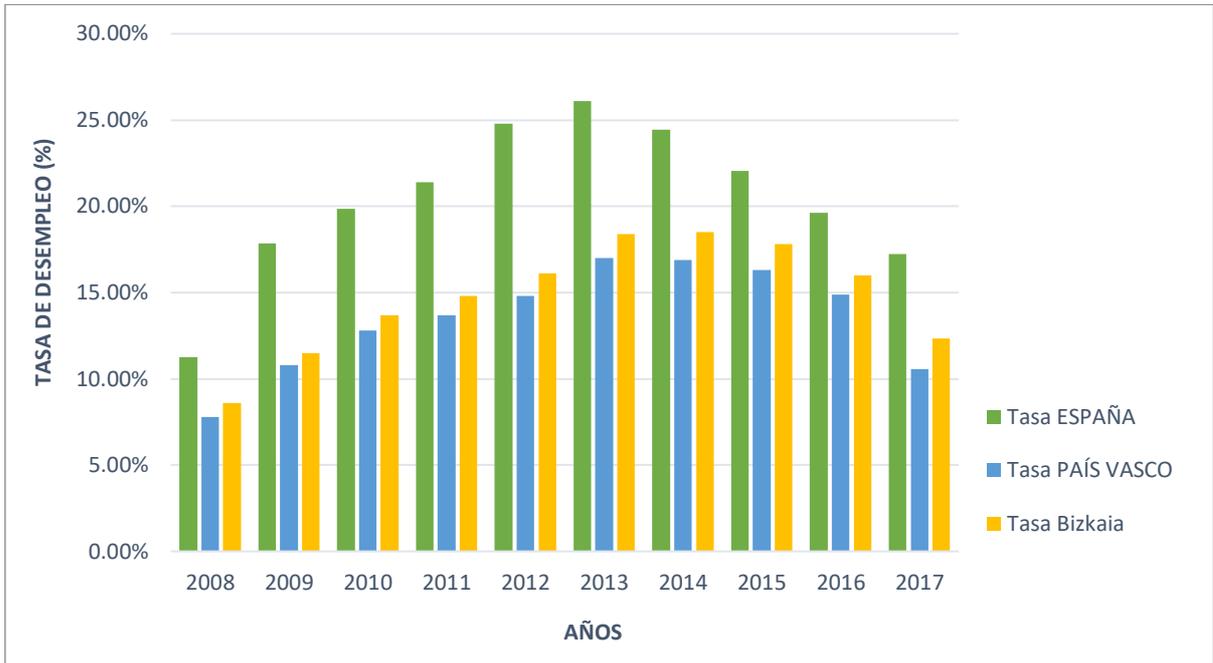
La crisis económica de 1929 llegó con cierto retardo a España y su impacto fue relativamente menor en comparación con los países más industrializados del momento. Ello se debía a la estructura económica española (una economía dual) y a su política proteccionista y monetaria (Comín, 2011). No obstante, hubo zonas como Bizkaia que, por su gran dependencia de la industria y su proyección económica internacional, se vieron severamente afectadas por la crisis de 1929 (Erkoreka, 2014).

La crisis de 1929 golpeó a Bizkaia con mucha fuerza, ya que era una provincia industrial y una de las principales plazas financieras del Estado. Los sectores mineros, navieros y bancarios sufrieron una profunda crisis que afectó a todo el tejido industrial del territorio. La crisis en los sectores industriales provocó un gran aumento del desempleo, situando a Bizkaia como la provincia con mayor desempleo industrial de todo el país (Erkoreka, 2014).

La crisis de 2008 también tuvo su epicentro en Estados Unidos y se generó en torno a una burbuja: en este caso, inmobiliaria. La explosión de la burbuja inmobiliaria alcanzó al sector financiero y a las aseguradoras, a través de cuyos tentáculos se expandió a todo el mundo.

En este caso, la crisis llegó a España inmediatamente, provocando la explosión de la burbuja inmobiliaria española y una profunda crisis financiera, que se tradujo en una larga recesión (Comín & Hernández, 2013). Al igual que en la crisis de 1929, una de las consecuencias sociales más graves fueron las altas tasas de desempleo. En este caso, debido a las características de la crisis y la estructura económica de Bizkaia, la crisis tuvo un impacto más moderado que en otros territorios de España. Para una mejor comprensión, en el siguiente gráfico se muestra la evolución del paro en Bizkaia comparada con la del País Vasco y España:

Gráfico 1. Comparativa de las tasas de desempleo en España, País Vasco y Bizkaia. Evolución 2008-2017 (en %)

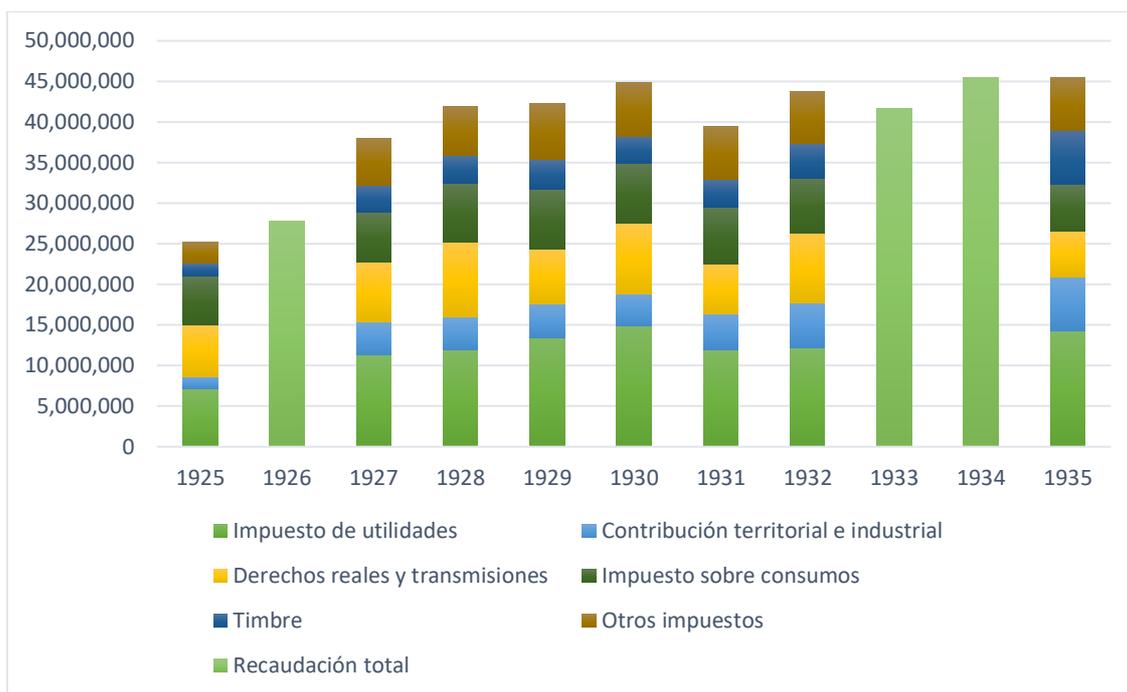


Fuente: INE, 2023. Elaboración propia.

3.2. El impacto fiscal de las crisis de 1929 y de 2008 en la hacienda vizcaína

El objetivo de este apartado es analizar y comparar el impacto fiscal de las crisis de 1929 y 2008 en las cuentas de la Diputación de Bizkaia. Primero comenzaremos por la crisis de 1929 y después pasaremos a la de 2008.

Gráfico 2. Evolución de la recaudación fiscal en Bizkaia (1925-1935) (en pesetas corrientes y sin resultas)



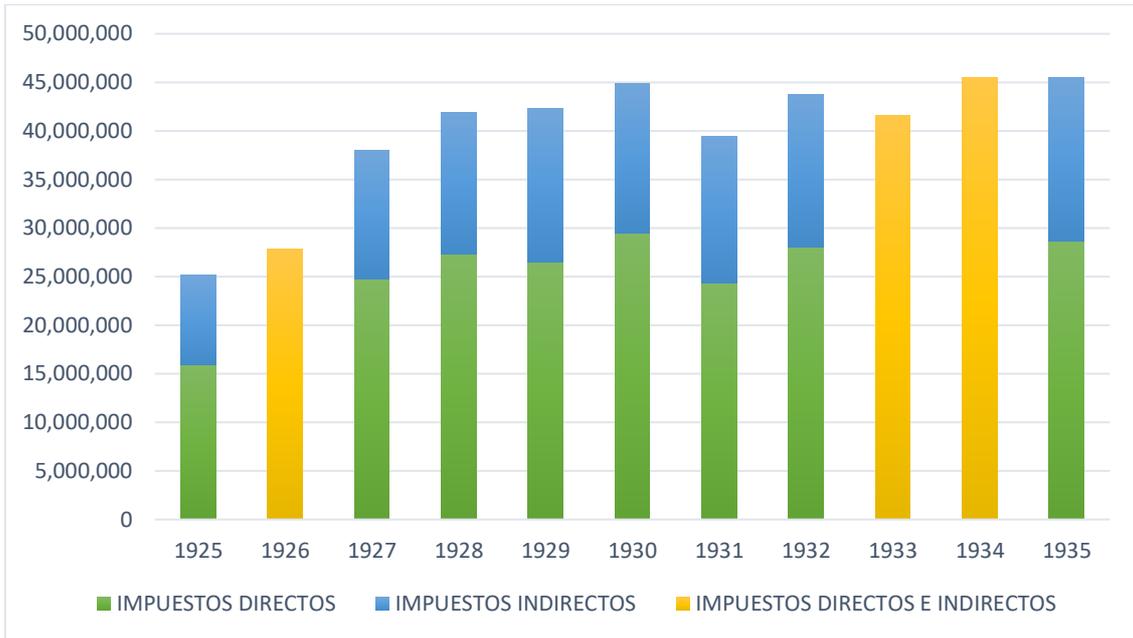
Fuente: (Erkoreka, 2020, pág. 116). Elaboración propia. ¹

El punto más álgido de la recaudación fiscal en este periodo se alcanzó en 1930. Al año siguiente, la recaudación descendió un 12,05%, tocando fondo. Entre los años 1932 a 1934 pueden observarse leves fluctuaciones en la recaudación, pero no es hasta 1935 cuando se consiguió superar los niveles de recaudación previos a la crisis.

El Impuesto de Utilidades – el equivalente más próximo del actual Impuesto sobre Sociedades-, descendió casi un 20% entre el año 1930 y 1931. Ese descenso fue consecuencia, sobre todo, de la crisis industrial y comercial que sufrió Bizkaia, que arrastró a las cuentas de beneficios de las empresas. Por otro lado, el Impuesto de Derechos Reales y Transmisiones – el precedente del actual Impuesto de Sucesiones y Donaciones- descendió un 29,35%, ya que “aún en igualdad de operaciones, desciende por la menor valoración de los factores que sirven de base al impuesto” (Erkoreka, 2020). Finalmente, la recaudación por el Impuesto sobre Consumos – el precedente más próximo al actual IVA-, también cayó un 4,68% en 1931 y otro 3,83% en 1932, si bien su caída fue claramente menos pronunciada que la de los dos impuestos previos.

¹ Respecto a los años 1926, 1933 y 1934, no tenemos datos concretos sobre cada uno de los tributos, únicamente el dato de la recaudación fiscal total.

Gráfico 3. Evolución de los impuestos directos e indirectos en Bizkaia (1925-1935) (en pesetas corrientes)

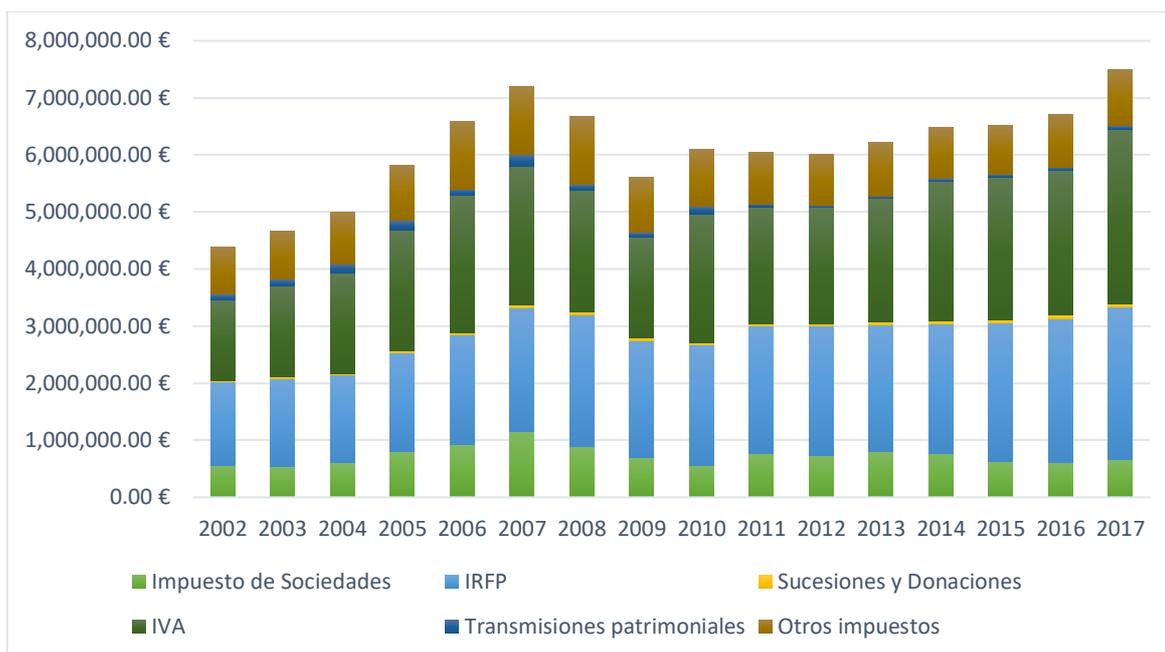


Fuente: (Erkoreka, 2020, pág. 23). Elaboración propia.

Tal y como se refleja en el gráfico anterior, los impuestos directos se vieron más afectados que los indirectos. De hecho, se puede apreciar que la crisis de los años 30 tuvo efectos muy limitados sobre los impuestos indirectos.

En 1931, la recaudación por impuestos directos se hundió un 17,62%, mientras que los impuestos indirectos bajaron tan solo un 1,32%. Esta diferencia era de esperar teniendo en cuenta los descensos tan significativos tanto del Impuesto de Utilidades como del de Derechos Reales y Transmisiones en comparación con el principal impuesto indirecto de la época, como era el Impuesto sobre Consumos.

Gráfico 4. Evolución de la recaudación fiscal en Bizkaia por tributos concertados (2002-2017) (en miles de euros)

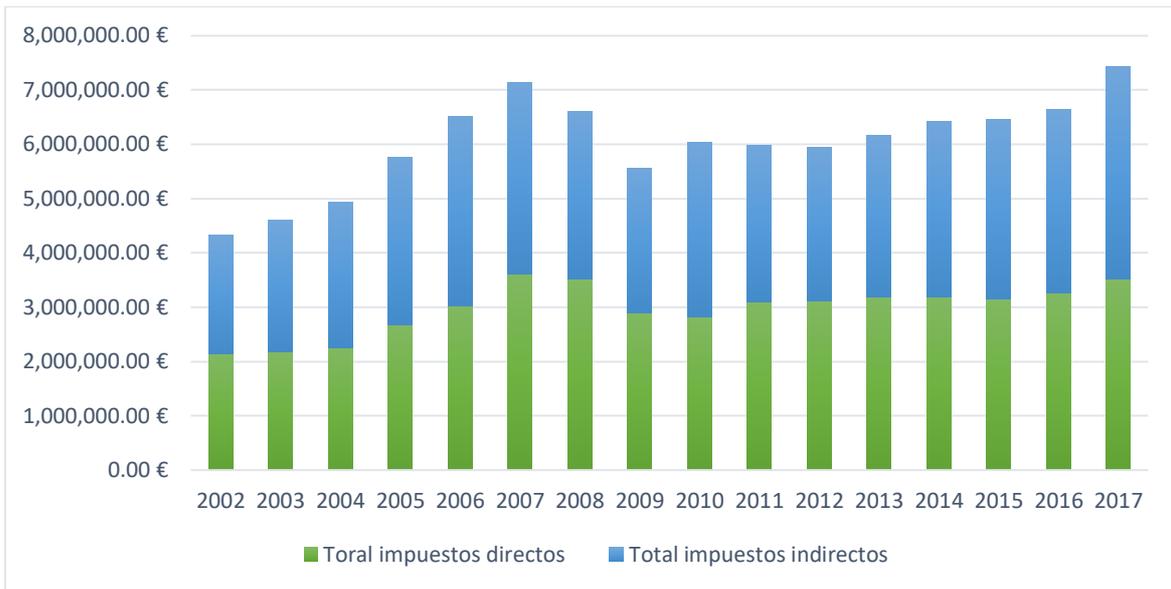


Fuente: (Ansoategi, 2022). Elaboración propia.

En la crisis del 2008, la caída de la recaudación se prolongó dos años respecto al punto álgido de la recaudación precrisis, que se alcanzó en 2007. Entre el año 2007 y 2009, la recaudación fiscal descendió un 22,04%. Además, no se logró recuperar el nivel de recaudación fiscal de 2007 hasta el año 2017.

Entre los impuestos más importantes en términos de recaudación del sistema tributario vizcaíno, el Impuesto sobre Sociedades fue el impuesto más castigado, descendiendo del año 2007 al 2009 un 38,93%, causado principalmente por la caída de los beneficios empresariales fruto de la crisis económica. Asimismo, el IVA descendió un 27,38% entre el 2007 y 2009, mientras que la caída del IRPF alcanzó en 2009 un 15,9% (Jiménez, 2022, págs. 26-27). Entre el resto de los impuestos, cabe resaltar la caída del 58,19% del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) entre el 2007 y el 2009.

Gráfico 5. Evolución de los impuestos directos e indirectos en Bizkaia (2002-2017) (en miles de euros)



Fuente: (Ansoategi, 2022). Elaboración propia.

Antes de nada, me gustaría remarcar que a nivel gráfico resulta más claro realizar la comparativa de los tributos directos e indirectos tomando en consideración el punto más alto de la recaudación -el año 2007- y el punto más bajo -el año 2009-.

Como bien decíamos, la caída del año 2009 afectó tanto a los impuestos directos como a los indirectos. Es importante recalcar que los impuestos directos no fueron los más afectados en esta crisis. Del año 2007 al año 2009, se aprecia un descenso del 20,07% en la recaudación de los tributos directos y, aunque con leves subidas y bajadas a lo largo de los años, hasta 2017 Bizkaia no vuelve a conseguir unos datos como los del 2007. Los impuestos indirectos fueron los más perjudicados. Del año 2007 al 2009 la caída de los impuestos indirectos fue del 24,17%. El descenso en la recaudación del IVA fue clave para explicar este impacto.

Como hemos podido comprobar, ambas crisis tuvieron un grave impacto sobre las cuentas de Bizkaia. En la crisis de 1929, el año de mayor descenso de la recaudación fue 1931, cuando alcanzó una caída del 12% con respecto al año anterior. En 2008, fue el año 2009, con un descenso con respecto al año de mayor recaudación precrisis (2007), del 22,04%.

La crisis de 1929 afectó principalmente a los impuestos directos, que entre 1930 y 1931 descendieron un 17,62%, mientras que los impuestos indirectos bajaron tan solo un 1,32%. La recaudación fiscal no se recuperó a niveles precrisis hasta el año 1935. En cambio, en el 2008, los impuestos indirectos fueron los más perjudicados, con una caída del 24,17%. Los impuestos directos también sufrieron una fuerte caída del 20,07%. Por lo tanto, en la crisis de 2008 ambas fuentes de recaudación se vieron afectadas. En ambas crisis, el Impuesto sobre Sociedades fue uno de los impuestos más afectados, debido a la caída de los beneficios empresariales.

Si comparamos el año de recuperación de la recaudación fiscal, en 1929 se recuperó antes que en 2008. En la crisis de 1929 se consiguió recuperar los niveles de recaudación precrisis en cuatro años. En comparación con la crisis de 1929, en 2008, el periodo de recuperación se alargó más, teniendo que pasar una década para recuperar los niveles de recaudación precrisis alcanzados en 2007.

3.3. La política fiscal de la Diputación de Bizkaia frente a las crisis

En este apartado analizaremos y compararemos las medidas fiscales adoptadas por la Diputación de Bizkaia para hacer frente al impacto fiscal y recaudatorio de ambas crisis.

Durante la crisis de 1929, la Diputación de Bizkaia aplicó dos paquetes de reformas fiscales: una gran reforma en 1932 y una reforma menor en 1934. Debemos de tener en cuenta que el impacto inicial de la gestión de la crisis de 1929 quedó en manos de los gestores republicanos y socialistas que llegaron por primera vez al poder provincial fruto de la proclamación de la II República en 1931. Por lo tanto, la reforma de 1932, aunque se dirigió principalmente a aumentar la recaudación fruto de las necesidades urgentes de recursos, también tuvo como objetivo modernizar la hacienda provincial y avanzar en un sistema fiscalmente más equitativo (Erkoreka, 2014, págs. 114-115).

Las principales medidas fiscales aprobadas en 1932 (Erkoreka, 2014, pág. 115):

- El Impuesto sobre la Contribución Territorial se elevó tanto en la cuota sobre propiedades rústicas del 7% al 9,10%, como la cuota sobre bienes urbanos del 7 al 11,10%

- El Impuesto sobre la Contribución Industrial, la cuota provincial se incrementó del 10% al 13%. En ambos casos, no se actualizó el importe del recargo aplicable por los municipios con el fin evitar un incremento excesivo de la carga tributaria.
- Se aplicó un incremento generalizado en todas las escalas del impuesto de Derechos Reales y Transmisiones, especialmente en los niveles más altos. También se rebajó el mínimo exento en sucesiones.
- El Timbre sobre espectáculos aumentó del 10% al 15%, exceptuando los de teatro que se quedaron en el 10% y los del cine en el 12%.

En 1934 se aplicaron algunas reformas menores, recuperando en determinados casos algunas propuestas sin aplicar en la reforma inicial de 1932. Entre otros, se extendió la aplicación del Impuesto de Utilidades a industriales y comerciantes individuales y se creó un nuevo impuesto del 10% sobre los alquileres mineros (Erkoreka, 2020, pág. 117).

Como se puede apreciar en el gráfico nº2, estas reformas tuvieron un impacto relevante. Junto con la mejoría de la situación económica, las medidas fiscales permitieron recuperar la recaudación de la hacienda vizcaína a niveles precrisis para el año 1935.

Durante la crisis de 2008, además de las reformas fiscales aplicadas por la Diputación, también hay que tener en cuenta la concertación de nuevos impuestos aprobada en el acuerdo de la Comisión Mixta del Concierto Económico en 2013.

En primer lugar, respecto a las reformas aplicadas por la Diputación, el IRPF sufrió numerosas reformas entre 2008 y 2014 (Jiménez, 2022, págs. 26-50). El 1 de enero de 2014, entró en vigor la nueva regulación del IRPF, que sigue rigiendo en la actualidad. Esta reforma tuvo el doble objetivo de “reforzar los principios de justicia, igualdad y progresividad, pero sin olvidar su función de garantía de la suficiencia de las finanzas públicas” (Martínez, 2014, pág. 6). La reforma desarrolló una revisión global del impuesto, introduciendo importantes cambios en la misma (Martínez, 2014, pág. 9), que por espacio y tiempo no se pueden desarrollar en esta investigación.

En segundo lugar, en el año 2014 también se aplicaron reformas sobre el Impuesto sobre Sociedades. Algunas de las novedades más importantes de la reforma fueron la “introducción de medidas para el fortalecimiento de la capitalización de las empresas,

fomentando las estructuras basadas en fondos propios y reducir la necesidad de endeudamiento, incluyendo un apoyo al emprendimiento”, poniendo “especial atención a las microempresas, reduciendo costes fiscales directos e indirectos, fomentando la reinversión de sus beneficios”, y la limitación de los gastos deducibles, la revisión de varios regímenes especiales y de deducciones y otras modificaciones técnicas (Alonso, 2013, págs. 8-11). Tanto en el IRPF como el Impuesto sobre Sociedades, se aprobaron medidas para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y mejorar la recaudación (Alonso, 2013, págs. 12-13).

Asimismo, en el ejercicio 2012-2013, los tres Territorios Históricos volvieron a sujetar a tributación el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), que había sido derogado en 2008.

Aunque el IVA sea un impuesto de normativa común, la Diputación se benefició de los aumentos de tipos aplicados y de algunas otras reformas menores (Arrazola, 2015, pág. 9).

Las reformas fiscales aplicadas, especialmente en el IRPF, el IS y el IVA, junto con otros factores como la recuperación económica o las medidas antifraude, permitieron una recuperación de la recaudación fiscal gradual a partir del 2013-2014.

En segundo lugar, respecto a los acuerdos de naturaleza tributaria adoptados por la Comisión Mixta se pueden resumir en lo siguiente; un gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas, donde pagadores del premio retendrán parte del importe total, siempre y cuando exceda de 2.500€ y un Impuesto nuevo sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito, que estaba a tipo cero, ahora podrá ser gravada, dentro de los márgenes previstos, por cada una de las Diputaciones Forales. Por otro lado, se crean tres nuevas medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Otro nuevo impuesto sobre los Gases Fluorados de Efecto Invernadero. Y, a partir del 1 de enero de 2014, el Impuesto sobre Actividades de Juego, regulando el juego a través de internet. Además, se acuerda que los inmuebles que radiquen en territorio vasco quedan sometidos al Impuesto de Sucesiones y Donaciones. Respecto a los impuestos especiales, se amplía su competencia normativa dentro de los límites y en las condiciones establecidas.

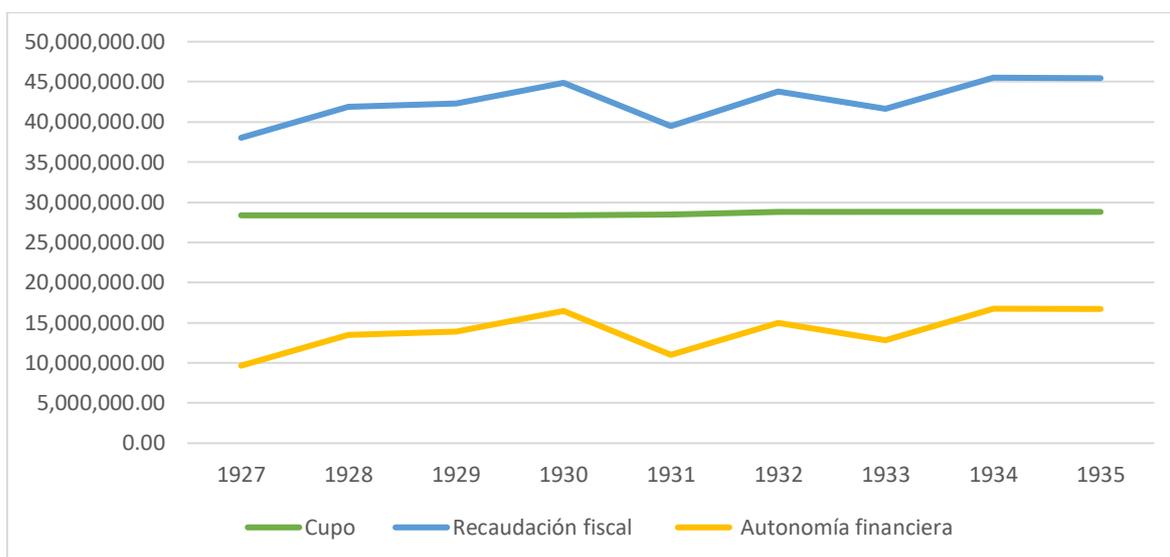
A nivel comparativo, las medidas fiscales de la crisis de 1929 tuvieron un impacto más pronunciado e inmediato que las aplicadas en el contexto de la crisis de 2008. Por un

lado, las principales medidas se aplicaron más rápido (en 1932). Además, al analizar el resultado tan rápido de las medidas también habría que tener en cuenta la mayor flexibilidad que guardaban determinados impuestos en 1929 en comparación con 2008 (Erkoreka, 2020).

3.4. La evolución de la autonomía financiera

El objetivo de este apartado es analizar y comparar la evolución de la autonomía financiera de la Diputación de Bizkaia durante las crisis económicas de 1929 y 2008. La autonomía financiera es lo que queda en manos de las instituciones vascas derivada de la diferencia entre la recaudación de las haciendas y el pago del cupo al Estado. Una vez pagado el cupo, las instituciones vascas emplean esta autonomía financiera para financiar de manera efectiva sus competencias y políticas de gasto (Erkoreka, 2020, pág. 11). A continuación, comenzaremos estudiando la evolución de la autonomía financiera durante la crisis de 1929.

Gráfico 6. Evolución de la autonomía financiera en Bizkaia (1925-1935) (en pesetas corrientes)



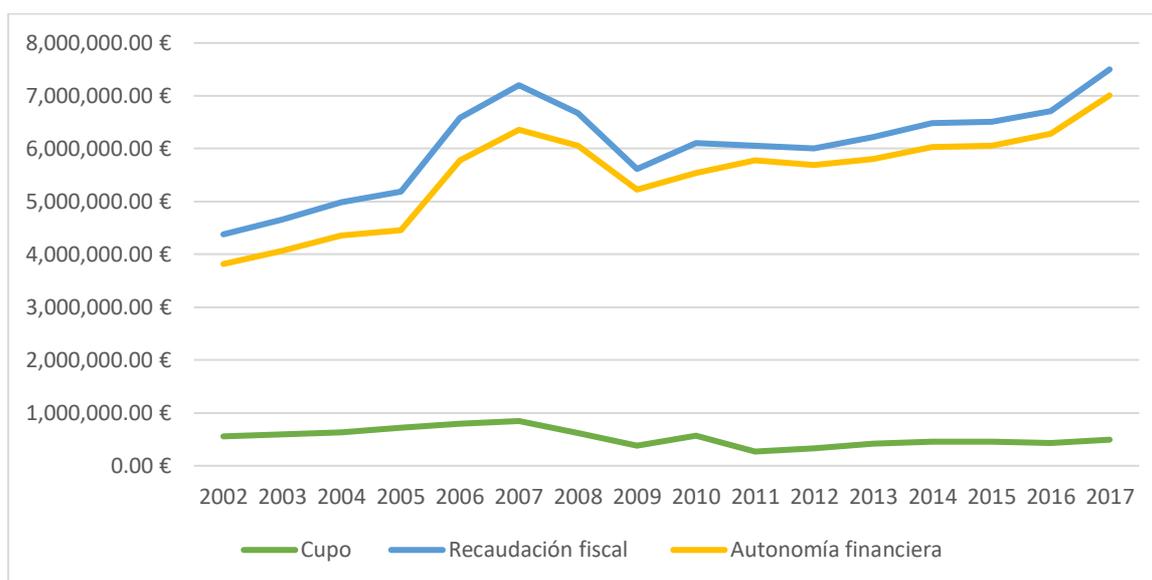
Fuente: (Erkoreka, 2020, pág. 24 y 26). Elaboración propia.

Teniendo en cuenta que durante la crisis de 1929 los cupos tenían carácter fijo, la mayor o menor capacidad financiera dependen básicamente de la recaudación. La cuarta renovación del Concierto Económico entró en vigor el 1 de enero de 1927 con una

vigencia de 25 años, estableciendo un aumento gradual del cupo cada 5 años; por eso en 1932 se aprecia un ligero incremento.

En el gráfico nº6 se refleja la evolución de la autonomía financiera en la hacienda de Bizkaia. Como 1931 fue el año de mayor caída de la recaudación, pero el cupo se mantuvo inalterable, la autonomía financiera descendió en 1931 en un 33,19% con respecto al año anterior.

Gráfico 7. Evolución de la autonomía financiera en Bizkaia (2002-2017) (en euros)



Fuente: (Ansoategui, 2020). Elaboración propia

Tal y como ya se ha señalado previamente, en la actualidad el cupo tiene un carácter variable. En resumen, cada año, en base a los criterios establecidos en las sucesivas Leyes quinquenales del cupo, en los Presupuestos Generales del Estado se calcula, la cuantía de las competencias no asumidas por la CAPV y se aplica el coeficiente del 6,24% para calcular el cupo bruto a pagar por el País Vasco al Estado. Por lo tanto, su evolución depende de factores exógenos al País Vasco. Del año 2007 al año 2009, la autonomía financiera descendió un 17,7%. La recaudación fiscal descendió más que el cupo, afectando a la autonomía financiera.

Si comparamos ambas crisis, en 1929 la autonomía financiera descendió un 33,19% en 1931 mientras que, en 2008, bajó un 17,7% en 2009. Se aprecia un menor impacto en la autonomía financiera en la segunda crisis, en parte, debido a la variabilidad

del cupo -ya que el Estado también gastó menos en competencia no transferidas-. No obstante, el 1929, la recuperación de la autonomía financiera fue más temprana, ya que para el año 1934, se alcanzaron niveles similares a los de 1930. Sin embargo, en el 2008, hubo que esperar hasta el año 2016 para volver a recuperar el nivel de autonomía financiera del 2007.

3.5. La política financiera de la Diputación de Bizkaia en 1929 y 2008

El objetivo de este apartado es analizar y comparar la evolución del endeudamiento de la Diputación de Bizkaia durante las crisis económicas de 1929 y 2008. Analizar la política de endeudamiento de la Diputación es fundamental para poder evaluar el riesgo unilateral. Cuando la autonomía financiera disminuye, la Diputación tendría tres opciones para mantener el equilibrio en sus cuentas: reducir el gasto público (difícil en un contexto de crisis económico y social), endeudarse para mantener o incluso aumentar el gasto o solicitar transferencias de una administración tercera.

En 1929, la Diputación de Bizkaia incrementó su deuda flotante desde 1931. Una vez que las condiciones del mercado de deuda mejoraron, la Diputación decidió consolidar toda la deuda flotante acumulada en 1935, mediante una emisión de deuda de 35.000.000 de pesetas. De este modo, podemos calcular que el impacto de la crisis de 1929 sobre el endeudamiento de la Diputación, que aumentó en más de un 30% entre 1930 y 1935.

*Tabla 1. Deuda consolidada de la Diputación de Bizkaia (1925, 1930 y 1935)
(en pesetas corrientes)*

	DEUDA CONSOLIDADA	INCREMENTO EN %
1925	1.893.177,59	
1930	75.457.542,79	
1935	100.110.846,59	+ 32,67%

Fuente: (Erkoreka, 2020, pág. 27). Elaboración propia.

En 2008, Bizkaia venía de un periodo de crecimiento económico y de la recaudación fiscal, que le permitió a la Diputación reducir casi a 0 su deuda antes de la crisis. Sin embargo, una vez que estalló la crisis financiera, la Diputación tuvo que acudir a la deuda para hacer frente a las necesidades de financiación. Para ello, las instituciones cuentan con la herramienta de emisión de deuda pública para obtener liquidez.

Tabla 2. Deuda consolidada de la Diputación de Bizkaia (2002-2017) (en miles de euros)

	DEUDA CONSOLIDADA (en miles de euros)	INCREMENTO EN %
2002	451.779	
2003	507.138	12,25%
2004	580.887	14,54%
2005	409.113	-29,57%
2006	269.318	-34,17%
2007	55.236	-79,49%
2008	277.115	401,69%
2009	648.990	134,19%
2010	827.652	27,53%
2011	844.723	2,06%
2012	967.249	14,5%
2013	1.002.259	3,62%
2014	1.057.914	5,55%
2015	1.238.748	17,09%
2016	1.277.732	3,15%
2017	1.196.368	-6,37%

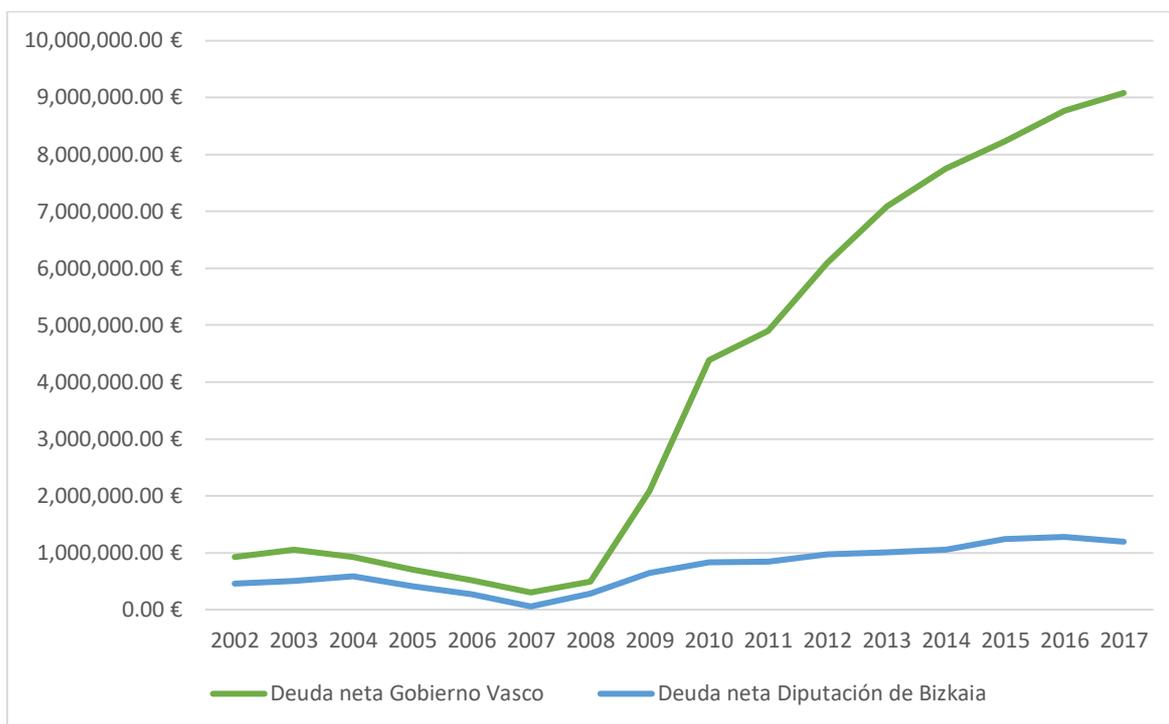
Fuente: (Ansoategi, 2022, pág. 237). Elaboración propia.

La tabla nº2 muestra la evolución de la deuda consolidada de la Diputación Foral de Bizkaia durante los años anteriores y posteriores al estallido de la crisis. Con el inicio de la crisis, la deuda emitida por la Diputación se cuatriplica con respecto al año anterior (un 401,69% entre 2007 y 2008). Además, al año siguiente se vuelve a incrementar la deuda en un 134,19% con respecto al año anterior. Además, la deuda sigue aumentando anualmente sin cesar hasta el 2017, el primer año desde el 2007, donde se aprecia un descenso del endeudamiento.

En ambas crisis la Diputación de Bizkaia acudió al mercado de deuda para financiar sus necesidades de gasto y cubrir el descenso de la autonomía financiera. En el año 1929, para cuando se recuperó la recaudación fiscal precrisis en 1935, el endeudamiento respecto a 1930 creció en un 32,67%. Mientras que, en el 2008, para el año 2017, el endeudamiento respecto al 2007 aumentó en un 2.065,92%. Al realizar la comparativa es necesario relativizar esta cifra ya que en el año 2007 la Diputación prácticamente no tenía deuda asumida.

Para finalizar, teniendo en cuenta las diferencias en el marco institucional entre los dos periodos, también sería necesario incluir en el estudio la evolución de la deuda del Gobierno Vasco durante la crisis del 2008. Actualmente, el Gobierno Vasco es la institución más afectada por el descenso de la recaudación fiscal de las Diputaciones Forales. Por eso, cuando en el siguiente capítulo analicemos si las instituciones vascas recibieron ayuda exterior para hacer frente al grave impacto de las crisis en la autonomía financiera, será necesario incluir también al Gobierno Vasco.

Gráfico 8. Comparativa de la deuda consolidada del Gobierno Vasco y la Diputación de Bizkaia (en miles de euros) (2002-2017)



Fuente: (Ansoategi, 2022). Elaboración propia.

Tal y como se puede apreciar en el gráfico anterior, el Gobierno Vasco es la institución que asumió la mayor parte del endeudamiento. Actualmente, el Gobierno Vasco es el órgano encargado de desarrollar las principales políticas de gasto en la CAPV. Por lo que, durante los años de la crisis del 2008, ha acudido a la deuda para paliar la caída en la autonomía financiera, provocada por la disminución de la recaudación fiscal.

4. LA AYUDA EXTERNA O EL RIESGO UNILATERAL

Una vez que hemos analizado el impacto de ambas crisis en la recaudación y la autonomía financiera, así como la respuesta en forma de políticas fiscales y financieras por parte de la Diputación de Bizkaia, analizaremos ahora la segunda pregunta de investigación planteada en la introducción: ¿recibió la hacienda de Bizkaia ayuda del Estado para compensar la caída de la recaudación derivada de ambas crisis? Es decir, además de poner en marcha medidas y políticas propias, ¿recibió la hacienda vizcaína algún tipo de ayuda extraordinaria externa permitiendo que los efectos de una menor recaudación fuesen soportados o subvencionados por el poder público central u otras instituciones? Esta pregunta es clave para demostrar si durante ambas crisis se siguieron respetando los principios de responsabilidad fiscal y de riesgo unilateral.

4.1. La crisis de 1929 y el anticipo del Estado

Durante la crisis de 1929, el flujo de transferencias regular entre el Estado y la Diputación de Bizkaia no se vio alterado, con una sola excepción. Como explica Mikel Erkoreka en su Tesis Doctoral (2017), coincidiendo con la presencia de Indalecio Prieto al frente del Ministerio de Obras Públicas, el Parlamento español aprobó en 1932 la concesión a la Diputación vizcaína de un anticipo sin intereses de 10.000.000 de pesetas con destino a obras públicas para luchar contra el paro.

Al no ser una subvención, sino un anticipo condicionado, a partir de 1934 la Diputación tuvo la obligación de devolvérselo al Estado. Ante el apremio de la nueva obligación, la Diputación, en una situación financiera aún precaria, solicitó no la condonación, sino el aplazamiento de la devolución del anticipo, dando inicio a una larga serie de misivas entre representantes de la Diputación y del Estado.

El principal razonamiento esgrimido por la Diputación era el que las inversiones del Estado para la lucha contra el paro en las provincias de régimen común se habían "hecho a fondo perdido" y que "en cambio, en las provincias Vascongadas se entregaron las cantidades como préstamo" (Erkoreka, 2017, pág. 227). Escudándose en esta discriminación de trato, la Diputación apelaba al menos a la prórroga del inicio del plazo de devolución del anticipo. Ignorando las sucesivas reclamaciones realizadas por la Diputación, el Estado obligó a la misma a iniciar el reembolso del anticipo a partir del año 1935. De tal manera, el "contencioso" del anticipo finalizó en octubre de 1935 con

un acuerdo de la Diputación de Bizkaia por la cual se ordenaba el abono de las cantidades correspondientes al reintegro del año 1935.

Esta única excepción es una muestra de que la Diputación de Bizkaia actuó de manera diferente a las Diputaciones de régimen común, asumiendo completamente los efectos de la crisis sobre sus cuentas. De hecho, la Diputación terminó solventando el problema de financiación mediante una gran emisión de deuda en el año 1935.

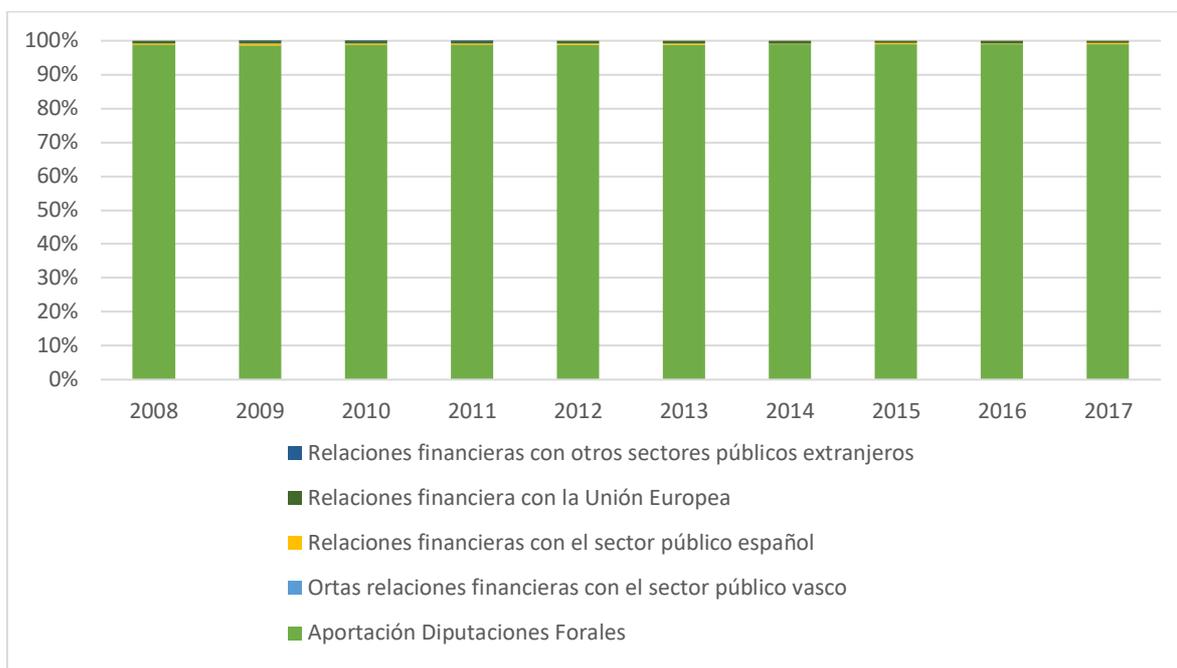
4.2. La crisis del 2008 y el Fondo de Liquidez Autonómico

En el caso de la crisis del 2008, además de incluir a la hacienda de Bizkaia, también habrá que analizar la evolución de las cuentas del Gobierno Vasco, ya que en el entramado institucional actual es la institución más afectada por el descenso de la recaudación fiscal y de la autonomía financiera.

Durante la crisis del 2008, la Diputación de Bizkaia no recibió ninguna transferencia extraordinaria por parte del Gobierno central ni ninguna otra institución externa. Como hemos visto en el capítulo previo, la Diputación de Bizkaia aplicó medidas fiscales y acudió a la deuda para hacer frente a la caída de la recaudación fiscal.

En cuanto al Gobierno Vasco, no recibió ninguna transferencia extraordinaria por parte del Gobierno central ni de ninguna otra institución que no formara parte del sector público vasco.

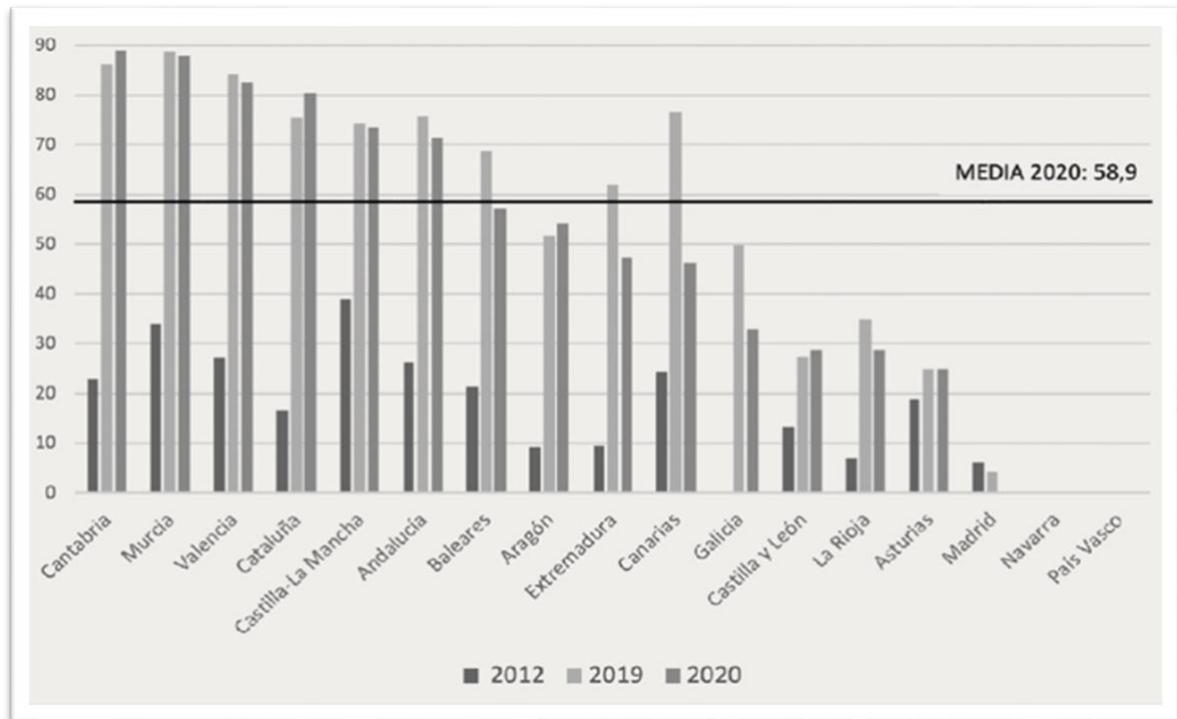
Gráfico 9. Distribución del capítulo de transferencias del Gobierno Vasco (2008-2017)



Fuente: (Erkoreka & Urrutia, 2021, pág. 130). Elaboración propia.

El otro apartado de interés es el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), creado en 2012 por el Gobierno central para ayudar a las Comunidades Autónomas con necesidades de financiación debido a la crisis económica. Desde el 2012, la administración del Estado inyectó ingentes cantidades de liquidez a las Comunidades Autónomas de régimen común a través del FLA en forma de préstamos, convirtiéndose en el mayor acreedor de las Comunidades Autónomas. La CAPV y Navarra fueron las únicas comunidades autónomas que no participaron de dicho fondo de Liquidez; no contrayendo deuda alguna con el Estado:

Gráfico 10. Endeudamiento de las CCAA frente a la Administración central derivado de los mecanismos extraordinarios de liquidez (2012-2020)



Fuente: (Erkoreka, 2021, pág. 144)

Para ello, tuvieron que acudir al mercado de deuda para cubrir sus necesidades de financiación, aunque fuera en peores condiciones: “con esta decisión, además de preservar su autonomía política y financiera frente al Estado, las instituciones vascas han querido mostrar coherencia política y económica en la aplicación del principio de bilateralidad, responsabilidad fiscal y riesgo unilateral” (Erkoreka, 2021, pág. 145).

Por lo tanto, durante la crisis del 2008, el esquema de flujos y transferencias del sector público vasco con el exterior no se vio alterado. La caída de la recaudación y de la autonomía financiera se cubrió o compensó con medidas fiscales y endeudamiento.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación ha sido estudiar el comportamiento y respuesta del sistema de Concierto Económico desde una perspectiva de largo plazo a la luz de dos de sus principales principios rectores: el riesgo unilateral y la responsabilidad fiscal. Para ello, se ha analizado el impacto que sufrió y la respuesta que ofreció la hacienda de Bizkaia ante las dos principales crisis financieras que ha sufrido el capitalismo en el último siglo: la crisis de 1929 y la crisis de 2008. Entre otros indicadores, se ha analizado y comparado la evolución de la recaudación fiscal y de la autonomía financiera, las políticas fiscales, la evolución del endeudamiento y los flujos financieros con el exterior de la Diputación de Bizkaia en el contexto de ambas crisis.

En primer lugar, y respondiendo a la primera pregunta de investigación, se ha analizado el impacto que tuvieron las crisis económicas de 1929 y 2008 en la hacienda de Bizkaia y las políticas tributarias y financieras que desarrolló la institución para enfrentarse a ambas crisis. En la crisis de 1929, el año de mayor descenso de la recaudación fue 1931, cuando alcanzó una caída del 12% con respecto al año anterior. En 2008, fue el año 2009, con un descenso con respecto al año de mayor recaudación precrisis (2007), del 22,04%. La crisis de 1929 afectó principalmente a los impuestos directos, que entre 1930 y 1931 descendieron un 17,62%, mientras que los impuestos indirectos bajaron tan solo un 1,32%. La recaudación fiscal no se recuperó a niveles precrisis hasta el año 1935. En cambio, en el 2008, los impuestos indirectos fueron los más perjudicados, con una caída del 24,17%. Los impuestos directos también sufrieron una fuerte caída del 20,07%. Por lo tanto, en la crisis de 2008 ambas fuentes de recaudación se vieron afectadas. En ambas crisis, el Impuesto sobre Sociedades fue uno de los impuestos más afectados, debido a la caída de los beneficios empresariales. Si comparamos el año de recuperación de la recaudación fiscal, en 1929 se recuperó antes que en 2008. En la crisis de 1929 se consiguió recuperar los niveles de recaudación precrisis en cuatro años. En comparación con la crisis de 1929, en 2008, el periodo de recuperación se alargó más, teniendo que pasar una década para recuperar los niveles de recaudación precrisis alcanzados en 2007.

Por otro lado, el descenso en la recaudación fiscal provocó una caída de la autonomía financiera. En este caso, sin embargo, la caída fue más significativa en 1929 debido a que en ese periodo el cupo era fijo, al contrario que en 2008, cuando la cuantía

del cupo, de carácter variable, también descendió. No obstante, el 1929, la recuperación de la autonomía financiera fue más temprana, ya que para el año 1934, se alcanzaron niveles similares a los de 1930. Sin embargo, en el 2008, hubo que esperar hasta el año 2016 para volver a recuperar el nivel de autonomía financiera del 2007.

En respuesta a la caída de la fiscalidad y de la autonomía financiera, la Diputación de Bizkaia empleó su capacidad de autogobierno fiscal y financiero para tratar de paliar los efectos de la crisis en sus cuentas. Por un lado, en el contexto de la crisis de 1929, la Diputación aplicó dos paquetes de reformas fiscales: la de 1932 y la de 1934. Junto con la mejoría de la situación económica, las medidas fiscales permitieron recuperar la recaudación de la hacienda vizcaína a niveles precrisis para el año 1935. Por lo que se refiere a la política fiscal de 2008, la misma destacó por la aprobación de varias reformas en los impuestos más relevantes como el IRPF, el IS o el IVA, además de reactivar el Impuesto sobre el Patrimonio y mejorar la lucha contra el fraude. En la crisis del 2008, no se logró recuperar el nivel de recaudación fiscal precrisis de 2007 hasta el año 2017.

En ambas crisis, además de las medidas fiscales, la Diputación también tuvo que acudir al endeudamiento con el fin de cubrir las necesidades de financiación derivadas de la menor recaudación. El endeudamiento de la Diputación aumentó en más de un 30% entre 1930 y 1935. En la crisis del 2008, para el año 2017, el endeudamiento respecto al 2007 aumentó en un 2.065,92%. Al realizar la comparativa es necesario relativizar esta cifra ya que en el año 2007 la Diputación prácticamente no tenía deuda asumida.

Aunque es difícil sacar una conclusión definitiva al respecto, los indicadores analizados parecen indicar que la crisis del 2008 tuvo un impacto más profundo y largo en el tiempo en la Diputación de Bizkaia que la crisis de 1929.

Respecto a la segunda cuestión planteada, se ha comprobado que la hacienda de Bizkaia (ni el Gobierno Vasco durante la crisis del 2008) no recibió ayuda externa del Estado para compensar la caída de la recaudación. En ambas crisis, el esquema de flujos y transferencias del sector público vasco con el exterior no se vio alterado. La caída de la recaudación y de la autonomía financiera se cubrió o compensó con medidas fiscales y endeudamiento.

De este modo, cabe concluir que la Diputación de Bizkaia cumplió y respetó los principios de responsabilidad fiscal y riesgo unilateral en el contexto de ambas crisis,

demostrando una continuidad de largo plazo en la forma de funcionar del sistema. Asimismo, se confirma la hipótesis inicial planteada, de que el sistema de Concierto Económico, además de proveer de una mayor capacidad tributaria y financiera a las Diputaciones vascas, también las reviste de mayores obligaciones y riesgos, equilibrando la balanza de derechos y obligaciones en forma de sistema integral de federalismo fiscal.

6. FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

Alonso, I. (2013). El nuevo Impuesto de Sociedades: las principales novedades de los dos modelos a debate en las Juntas Generales. *Forum Fiscal*, 8-15.

Alonso, I. (2013). Una reforma fiscal en dos tiempos. *Forum fiscal*, 8-14.

Ansoategi, I. (2022). *Recursos, gasto y deuda del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales. 1985-2019*. Insituto Vasco de Administración Pública.

Arrazola, F. (2015). Modificaciones en el IVA 2015. *Forum Fiscal*, 6-19.

Comín, F. (2011). Política y economía: los factores determinantes de la crisis económica durante la segunda república (1931-1936). *Historía y política* , 47-79.

Comín, F., & Hernández, M. (2013). *Crisis económicas en España, 1300-2012: Lecciones de la historia*. Alianza Editorial.

Erkoreka, M. (2014). Bizkaiko krisi industrialaren azterketa (1929-1936): Langabezia eta krisi fiskala. *Vasconia*, n^o 40, 90-119.

Erkoreka, M. (2017). *Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako finantza publikoak, diktadura, 1929ko krisi ekonomiko eta II. Errepublikaren garaian (1925-1937). Suitzarekin aldaraketa eta federalismo fiskalaren teoriari ekarpena*. Universidad del País Vasco.

Erkoreka, M. (2020). *Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako finantza publikoak eta Ekonomia Ituna 1929ko krisi ekonomikoaren garaian (1925-1936)*. Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

Erkoreka, M. (2020). Il sistema di finanziamento di regime forale: il caso della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi. En *Constituzioni finanziarie e riforme: Italia e Spagna a confronto*.

Erkoreka, M. (2020). Las cuentas del concierto económico en tiempo de cambio y crisis económica (1920-1935). Fuentes cuantitativas y metodología contable. *Ad Concordiam*, 1-38.

Erkoreka, M. (2021). El impacto fiscal y presupuestario de la pandemia de la COVID-19 en las finanzas públicas del País Vasco: el Concierto Económico a examen. *Ekonomiaz*, N°100, 121-149.

Erkoreka, M., & Urrutia, N. (2021). Covid-19 funtsa eta ekonomia ituna. Eraginik izan al du aldebakarreko arriskuaren printzipioa betetzean? *Zergak: gaceta tributaria del País Vasco*, 123-135.

Jiménez, A. (2022). Fiscalidad de la crisis: Reacción de los sistemas tributarios ante la crisis económica del 2008.

Lambarri, C., & Larrea, J. L. (1991). *El Concierto Económico*. Instituto Vasco de Administracion Publica.

López Fdez de Lascoiti, E. (2009). Crack de 1929: Causas, desarrollo y consecuencias. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho Volumen I*, 1-16.

Martínez, J. I. (2014). Notas a la reforma del IRPF para 2014. *Forum Fiscal*, 6-22.

Miralles, R. (1988). La crisis económica de los años treinta en el País Vasco. *Ekonomiaz*, 277-300.

Monreal Zia, G. (2009). El concierto económico: génesis y evolución histórica. *Iura Vasconiae*, 647-708.

Rubí Cassinello, J. (2009). El cupo y el criterio de la autonomía económica y financiera a la luz de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de septiembre de 2008. *Jado: boletín de la Academia Vasca de Derecho*, 87-116.

Urrutia, N. (2022). *COVID-19 funtsa eta foruogasunak. pandemiaren eragina eta aldebakarreko arriskua*. UPV-EHU.

PÁGINAS WEB

INE (Instituto Nacional de Estadística). (2022). <https://www.ine.es/index.htm>

Eustat. (2022). <https://www.eustat.eus/indice.html>

Ad Concordiam. (2022). Asociación para la promoción y difusión del Concierto Económico <https://conciertoeconomico.org/>

Euskadi.eus: <https://www.euskadi.eus/inicio/>

Bizkaia.eus: <https://web.bizkaia.eus/es/hacienda-y-finanzas1>

Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales: www.ituna.eus

NORMATIVA TRIBUTARIA

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de septiembre de 2006, sobre el “caso Azores”.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de noviembre de 2011.

Norma Foral 3/2013, de 27 de febrero, por la que se aprueban medidas adicionales para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y otras disposiciones tributarias.

Norma Foral 2/2013, de 27 de febrero, del Impuesto sobre el Patrimonio.

Norma Foral 13/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Norma Foral 11/2013, de 5 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades

Ley 28/2014, de 27 de noviembre por la que se modifican la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.