

CAPÍTULO 6

LA RENOVACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO Y LA MODERNIZACIÓN DE LAS HACIENDAS VASCAS DURANTE LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

Eduardo ALONSO-OLEA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
Departamento de Historia Contemporánea

Mikel ERKOREKA

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
Departamento de Políticas Públicas e Historia Económica

1. INTRODUCCIÓN

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 autonomía fiscal y financiera, cuya consecuencia directa fue la pervivencia de unas haciendas propias y autónomas en cada una de las citadas provincias (ALONSO 1999).

El Concierto Económico firmado en 1878 tuvo en principio un carácter transitorio fijado para un plazo de ocho años. Pero la celosa defensa desarrollada por las Diputaciones vascas junto con otros factores políticos y económicos, explican que el «provisional» sistema de Concierto lograra consolidarse en el tiempo, manteniendo inalterables

sus rasgos nucleares desde 1878 hasta 1937, año en el que el régimen franquista lo derogó en Bizkaia y Gipuzkoa (ALONSO, 1995a).

Al amparo del Concierto Económico acordado en 1878, las provincias de 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 español. A pesar del carácter unitario de la Constitución española de 1876, en el ámbito fiscal y financiero subsistió un modelo de hacienda compuesta. El sistema de Concierto Económico continuó vigente durante la dictadura de Primo de Rivera y la II República (LARRAZABAL 2011).

Gracias al Concierto Económico, las Diputaciones vascas podían mantener, establecer y regular sus respectivos sistemas impositivos en todo lo que a los impuestos concertados se refería. Primeramente, no tenían la obligación de sujetar a tributación los impuestos concertados. Por ejemplo, como veremos en este capítulo, la Diputación de Álava no implantó las tarifas concertadas del impuesto de utilidades hasta el año 1926 (incluyendo la Tarifa 3.^a que gravaba los beneficios empresariales). Además, sobre los impuestos que decidían sujetar a tributación, cada Diputación, sin prácticamente restricciones armonizadoras, determinaba los elementos sustanciales de los distintos tributos, tales como los tipos, las deducciones o las exenciones. Las administraciones tributarias vascas también tenían la facultad para organizar los servicios de recaudación e inspección tributaria a nivel provincial. Al amparo del Concierto Económico, las Diputaciones vascas también ejercían la tutela financiera sobre las haciendas municipales (autorización y fiscalización de los presupuestos y cuentas municipales) y establecían los regímenes de financiación municipal a nivel provincial (ERKOREKA 2023).

Como contrapartida al poder fiscal que ejercían, las Diputaciones concertadas tenían 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 quedaba en poder de las Diputaciones vascas en forma de autonomía financiera, permitiéndoles desarrollar autónomamente sus políticas de gasto. El sistema de Concierto Económico y la cuantía del cupo se negociaban y actualizaban mediante renovaciones, tanto generales como parciales. En concreto, entre 1878 y 1937 las Diputaciones y el Gobierno español acordaron cuatro renovaciones generales (1887, 1894, 1906 y 1925) y otras tantas parciales (1893, 1900, 1913 y 1920). En palabras de Eduardo Alonso, es «alrededor del cambio de siglo (1898-1906) cuando se puede fijar el momento de definitiva consolidación del régimen concertado» (ALONSO, 1995a, p. 163). La renovación de 1906 supuso un punto de inflexión en el proceso de enraizamiento del Concierto Económico. Por un lado, afianzó y siste-

matizó los «logros» de las renovaciones anteriores y se convirtió en la primera renovación a «largo plazo», dado que se negoció para veinte años. Posteriormente, el Decreto Cortina de 6 de marzo de 1919 «reconoció expresamente que el Concierto era un pacto entre el Gobierno y las Provincias vascas y estableció un procedimiento específico (bilateral y pactado) para solventar cualquier duda que pudiera surgir en el futuro en relación con la interpretación de este» (LARRAZABAL 2011, 17).

En el sistema de Concierto Económico de la época, el cupo tenía un carácter fijo, cuya cuantía se mantenía inamovible entre renovación y renovación. Es decir, la cuantía del cupo no se ajustaba por la inflación ni variaba dependiendo de las oscilaciones del ciclo económico o la evolución de la recaudación. Cualquier aumento o descenso en la recaudación de las Diputaciones repercutía directamente sobre su autonomía financiera. Por ejemplo, el aumento de la recaudación por el impuesto de utilidades que gravó los ingentes beneficios empresariales cosechados durante los años de la Primera Guerra Mundial, engrosó las arcas de las Diputaciones, reforzando directamente su autonomía financiera y favoreciendo un periodo de bonanza para las haciendas vascas (especialmente de la vizcaína).

Tras la renovación de 1906 para un plazo de veinte años, la siguiente renovación del Concierto Económico y del cupo estaba prevista para el año 1926. No obstante, la quiebra del banco vizcaíno el Crédito de la Unión Minera precipitó los acontecimientos, adelantando las negociaciones y firma de la nueva renovación al año 1925. Esta fue la única renovación de todo el primer periodo de vigencia del Concierto Económico (1878-1937) que no se negoció en el marco del régimen de la Restauración. La renovación al alza del cupo de 1925 se negoció con el Directorio Militar que tomó las riendas del poder tras el golpe de Estado del general Primo de Rivera en 1923. Un año después, en 1926, se aprobó el primer y hasta la actualidad único Reglamento del Concierto Económico. Una de las medidas más destacadas de este Reglamento fue la novedosa creación del Jurado Mixto de Utilidades. El aumento del cupo y la creación del Jurado Mixto de Utilidades obligaron a las tres Diputaciones a aprobar importantes reformas tributarias para adaptar y equilibrar sus sistemas tributarios y presupuestos a las nuevas obligaciones.

El objetivo de este capítulo es estudiar el impacto que tuvieron todos estos cambios e innovaciones en la evolución de las haciendas vascas durante el periodo de la dictadura de Primo de Rivera. Para ello, en primer lugar, se estudiará el proceso de negociaciones y los resultados de la renovación del Concierto Económico de 1925, del Reglamento de 1926 y de la creación del Jurado Mixto de Utilidades en 1927. En segundo lugar, se analizarán las políticas fiscales y de endeudamiento desarrolladas por las tres Diputaciones para afrontar el incremento de

sus necesidades financieras y modernizar sus haciendas. Con este fin, se empleará y analizará la serie de liquidaciones presupuestarias de las tres Diputaciones durante la década de 1920 (ERKOREKA, 2020b).

2. NEGOCIACIONES Y CONSECUENCIAS DE LA RENOVACIÓN DEL CONCIERTO ECONÓMICO DE 1925 Y DEL REGLAMENTO DE 1926

En 1906 se acordó entre los representantes de las Diputaciones vascas y el Gobierno central que el Concierto Económico, renovado con fecha 13 de diciembre, tendría como plazo de vigencia veinte años. Es decir, hasta el 31 de diciembre de 1926. Hasta entonces, se decía, el cupo sería inalterable, salvo que desde el 31 de diciembre de 1916 se incrementaría en 500 000 pesetas. No fue del todo así, puesto que en 1913 se incluyeron las navieras vizcaínas en el acuerdo y en 1920 se encabezaron nuevos tributos (algunas tarifas del impuesto de Utilidades y el impuesto sobre el mineral), con el consiguiente incremento del cupo.

En la medida en que la fatídica fecha de 1 de enero de 1927 se acercaba, la preocupación en las Diputaciones por el futuro del sistema se fue acentuando. Sobre todo, por la creciente conflictividad con el Estado en la medida en que este extendía su esfera de intervención y pretendía incluir en ella al País Vasco (ALONSO 1997).

En 1921, la crisis de Annual determinó el final del Gobierno de Allendesalazar y su relevo por Miguel Maura. El principal problema de este crepuscular gobierno conservador fue la coyuntura económica, con una apurada situación de la Hacienda. En octubre de 1921 las Diputaciones tuvieron un desencuentro con el ministro de Hacienda, Francisco Cambó, sobre la tributación de las sociedades anónimas y comanditarias. Lo más importante de los contactos que derivaron de este conflicto fue la advertencia del ministro de que el Concierto Económico como se había pactado en 1906 tenía los días contados, y que se fueran preparando para una reducción del plazo y de los impuestos sujetos a concierto. La situación llegó a ser tan tensa que un veterano senador, Martín de Zabala, indignado, se levantó de la negociación, «diciendo que era una vergüenza y se retiró del salón» (ALONSO 1999, 294). Ante la «funesta» impresión que se llevaron los comisionados en Madrid, las Diputaciones comenzaron con los preparativos de una renovación que se preveía complicada. En este contexto se produjo el golpe de Estado de Primo de Rivera en septiembre de 1923.

Sin embargo, los trabajos de preparación de las Diputaciones no cesaron; además de recopilar datos y estadísticas en sus oficinas, en 1924, la Diputación de Bizkaia convocó un premio de monografías sobre el Concierto Económico con el objetivo de recabar información e ideas

cara a la negociación que se avecinaba. Estos estudios, que no vieron la luz pública hasta tiempo más tarde, le sirvieron a la Diputación para conformar su posición negociadora (AGIRREAZKUENAGA, 2009 [1923]; VICARIO y PEÑA, 2000 [1923]; ZABALA y ALLENDE, 1998 [1927]).

La previsión general era que el Concierto se negociaría en 1926. Pero a comienzos de 1925 un suceso vino a variar los planes. Nos referimos a la suspensión de pagos de un banco bilbaíno: el Crédito de la Unión Minera. El Crédito de la Unión Minera se fundó en Bilbao en 1901, por capitalistas vinculados a la propiedad de minas y su explotación o exportación. Sus fundadores fueron un grupo relativamente homogéneo en que no se contaban miembros de las grandes compañías mineras (MONTERO 1990). El banco sufrió otras crisis anteriores a su quiebra. En 1914 sufrió una suspensión de pagos coincidiendo con el inicio de la Primera Guerra Mundial. Tras recuperarse gracias al periodo de bonanza derivada de la guerra mundial, en 1919, participó en la creación del Banco Central. A fines de 1920 se situaba en el tercer lugar del *ranking* de la banca bilbaína (tras el Banco de Bilbao y el Banco de Vizcaya) con 60 millones de capital desembolsado, 20 de reservas y 140 de cuentas corrientes (ROLDÁN y GARCÍA 1973). En 1922 destacaba entre los principales bancos de España con 214 millones de recursos totales. Antes de la quiebra, algunas de las «grandes» familias industriales vascas como los Gandarias o los Chávarri tenían intereses en el banco, en cuyo Consejo de Administración figuraban personajes como el Marqués de Acillona, el Marqués de Aldama o el Conde de los Gaitanes (VALDALISO 1988).

Con estos datos queremos indicar que no se trataba de la quiebra de una pequeña casa de banca de ámbito local, sino de un importante establecimiento, con ramificaciones en la economía nacional, en el que, además del problema de confianza que podría conllevar, ciertos personajes se jugaban grandes cantidades de dinero. No es extraño por tanto, que se intentara intervenir cerca de la Diputación, o del Directorio, para salvar las consecuencias de la quiebra.

El 11 de febrero de 1925 el Crédito de la Unión Minera suspendió pagos. Las causas de la catástrofe fueron varias: la especulación desordenaba en bolsa con los recursos adquiridos en depósitos a plazo, la pignoración de acciones depositadas en el banco y los propios problemas del sector minero del momento. De hecho, el banco estuvo durante años falseando su contabilidad dando beneficios ficticios, como se comprobó al efectuarse las primeras auditorías en marzo de 1925 (ALONSO 2002).

El 16 de febrero salió a la luz el hecho de que los consejeros habían dispuesto, de forma no muy clara, de unos 55 millones de pesetas, y se hacían ya cálculos de pérdidas cercanos a los 100 millones. Las medidas judiciales no se hicieron esperar: un Juez instructor abrió

diligencias de inmediato y se nombró un nuevo Consejo de Administración. El día 23 de febrero se manifestó la crudeza de la situación cuando Manuel Aranaz Castellanos, agente de cambio y bolsa, además de notorio autor costumbrista local, se suicidó pegándose un tiro. Acababa de regresar de Madrid donde le habían mostrado en el Banco de España resguardos de pignoración de acciones con su firma, obtenida abusando de su buena fe.

Las «fuerzas vivas» de Bilbao se pusieron en marcha para que el caso no afectara al prestigio de la plaza. La cuestión que se le planteaba a la Diputación —la primera institución a la que se recurrió para tratar de solucionar el asunto— era evaluar su margen de maniobra para intervenir en la quiebra teniendo en cuenta que el año siguiente se preveía un considerable aumento del cupo. Ante esta incógnita era difícil calibrar la capacidad de gasto de la Corporación. El republicano Horacio Echevarrieta —uno de los principales acreedores del banco— fue el encargado de efectuar un primer y discreto contacto con el Directorio para pulsar su postura al respecto. El Gobierno estuvo de acuerdo en que la Diputación tomara cartas en el asunto. Es más, puso como condición arreglar el problema de la quiebra para renovar el Concierto Económico, que «caducaba» el 31 de diciembre de 1926.

En realidad, la Diputación se encontraban en un círculo vicioso: a la Corporación no le interesaba directamente el problema del Crédito; pero el Gobierno solo parecía dispuesto a negociar el Concierto, en ese momento, junto con él. Esto podría tener sus ventajas a la hora de los cupos, pues se podría utilizar como argumento para reducir las exigencias del Ministerio de Hacienda. Pero tenía el inconveniente de afrontar el pago en forma de muchos millones. Si no lo hacían así, estaban seguros de que el Ministerio pediría un incremento del cupo muy elevado, aunque sería al año siguiente cuando tendrían que tratar, sin la seguridad, como había en ese momento, de que el Gobierno de turno quisiera renovar el Concierto.

En un momento en que no había representación parlamentaria —que era el cauce habitual de inicio de relaciones para las negociaciones de renovación del Concierto—, este papel lo interpretó un empresario, líder del republicanismo vizcaíno, como era Horacio Echevarrieta, cuya principal virtud era que mantenía magníficas relaciones con todos los encartados, además de ser uno de los principales acreedores del banco. Es decir, que si se solucionaba el asunto con la intervención de las Diputaciones él se vería directamente beneficiado porque así se garantizaba el cobro de sus saldos (DÍAZ 2011). Horacio Echevarrieta transmitió la disposición de la Diputación vizcaína de tapar el «agujero» de 92 millones de pesetas (que era lo que faltaba por cubrir del total de 130 millones, tras descontar unos 40 embargados a los consejeros del Crédito). Pero

lo haría a condición de renovar el Concierto. El Directorio admitió la propuesta presentada por Echevarrieta.

En medio de una campaña de prensa impulsada desde la Diputación vizcaína para prestigiar el sistema de Concierto Económico (resaltando los resultados de este en forma de servicios sociales), dieron comienzo las negociaciones para la renovación del Concierto Económico (ALONSO, 1995a).

La negociación se desarrolló en dos fases. En la primera fase, durante los meses de mayo y junio de 1925, se trató de establecer las bases mínimas de la renovación, y, sobre todo, se discutió el cupo a pagar desde el 1 de enero de 1927. Como se estaba en pleno proceso de averiguación judicial sobre la presunta quiebra fraudulenta del Crédito, esa primera fase tenía evidente premura. La segunda fase con la «letra pequeña» se dejaría para el siguiente año, cuando se debatiera la reglamentación del Concierto Económico.

IMAGEN I. LA COMISIÓN NEGOCIADORA VASCA QUE ACORDÓ EL CONCIERTO ECONÓMICO DE 1925



Arriba, de izquierda a derecha: Ignacio Pérez Arregui, Ricardo De Urrutia, Manuel Echanove, Enrique Ornilla, Gerardo César Balmaseda, Julián Elorza y José Gabriel Guinea. Abajo, de izquierda a derecha: Isidoro León, Vicente Laffitte, Ceferino Urien, Lino Francisco Zuricalday y José Orueta.

Fuente: Fondo fotográfico de la Biblioteca Koldo Mitxelena (Diputación Foral de Gipuzkoa).

Primo de Rivera delegó en los técnicos del Ministerio para que trataran directamente las cifras con los comisionados de las Diputaciones. Estas conferencias, encaminadas a regatear para llegar a un acuerdo

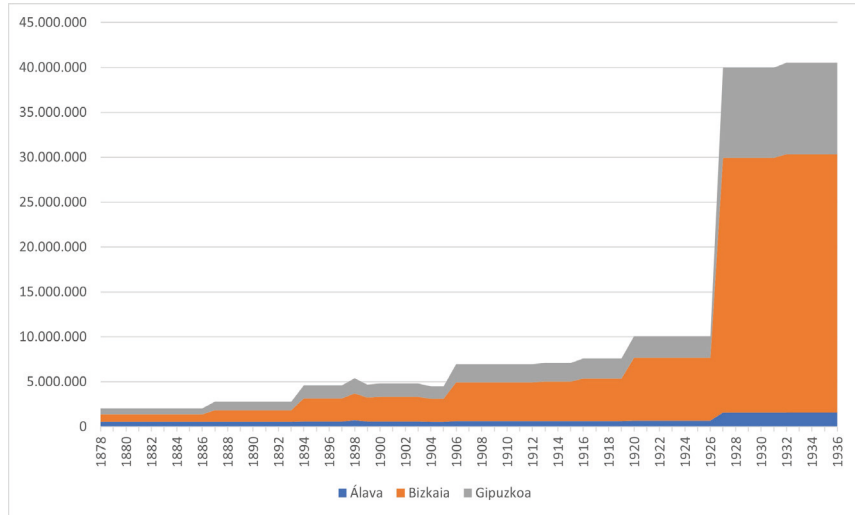
sobre el cupo, se prometían largas y laboriosas, pues había que aproximar los 12 millones que ofrecieron de inicio las Diputaciones a los 80 que calculaban cobrar los del Ministerio. El Ministerio de Hacienda, consciente del ingente fenómeno de capitalización que experimentó la economía vasca durante el periodo de la renovación de 1906-1926, afrontó estas negociaciones con la firme intención de apretar las tuercas a las Diputaciones. Como dejó constancia el por entonces presidente de la Diputación de Bizkaia, Esteban Bilbao, «los beneficios extraordinarios» obtenidos principalmente en los años de la Primera Guerra Mundial y el «volumen de capital que representaron se ha tenido muy en cuenta en Madrid, en las conversaciones que precedieron al último Concierto Económico y en la forma definitiva de establecerlo» (TAXONERA 1928, 15).

Los contactos con Primo de Rivera por medio de Echevarrieta, permitieron reducir las demandas de los técnicos de Hacienda hasta los 40 millones de pesetas, pero no se llegó a un arreglo hasta un mes más tarde, cuando Echevarrieta convenció sobre la cifra a Primo de Rivera (ALONSO, 1995a). Como muestra de la vinculación entre el proceso de renovación del Concierto Económico y la quiebra del Crédito de la Unión Minera, basta indicar que el acta del acuerdo para la renovación y el documento por el cual las Diputaciones se comprometían a devolver parte del dinero a los afectados por la quiebra, se firmaron en el mismo lugar y día; el 6 de junio de 1925 en el Ministerio de Hacienda.

Por un lado, la Diputación de Bizkaia, con la ayuda de sus homologas de Gipuzkoa y Álava, asumía el pago de los créditos pasivos del Crédito de la Unión Minera, con carácter de anticipo reintegrable, por un total de 60 millones (ALONSO 2002). La Diputación vizcaína obtendría estos 60 millones mediante una emisión de obligaciones por un nominal de 75 millones cubierta por el Banco de España. Como consecuencia de esta operación, la deuda consolidada de la Diputación de Bizkaia pasó de situarse por debajo de los dos millones de pesetas en 1925 a superar los 70 millones en 1926. La nueva deuda repercutió en un aumento de la carga financiera de aproximadamente cuatro millones de pesetas para la Diputación vizcaína, de los cuales, las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa se comprometieron a abonarle poco más de un millón de pesetas anuales durante veinte años.

Por otro lado, se estableció el nuevo Concierto Económico, que entraría en vigor el 1 de enero de 1927, con una vigencia de veinticinco años. Fruto de los acuerdos de renovación, el cupo sufrió el mayor incremento desde el nacimiento del sistema de Concierto Económico. El cupo líquido que tendrían que abonar las Diputaciones aumentó de las 10 078 065,32 pesetas que abonaban en 1925 a 40 000 000 de pesetas.

GRÁFICO I. EVOLUCIÓN DE LOS CUPOS LÍQUIDOS POR PROVINCIAS (1878-1937) (en pesetas corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de DIPUTACIÓN DE VIZCAYA (1927).

A modo de mecanismo de actualización, se acordó un aumento quinquenal en el cupo de 500 000 pesetas hasta 1941, y otra serie de aumentos desde ese año y hasta 1952.

TABLA I. TABLA DE ACTUALIZACIÓN DEL CUPO ACORDADO EN 1925 (1927-1951) (en pesetas corrientes)

	Cupo total a abonar
1927-1931	40 000 000
1932-1936	40 500 000
1937-1941	41 000 000
1942-1946	42 500 000
1947-1950	45 000 000
1951	50 000 000

Fuente: elaboración propia a partir de DIPUTACIÓN DE VIZCAYA (1927: 57).

En cuanto a la revisión de los impuestos concertados, además de confirmar la relación de impuestos previamente ya concertados, se acordó concertar los epígrafes 2.ºA y 2.ºB de la tarifa 2.ª del impuesto de utilidades que gravaban los dividendos y participaciones de las em-

presas con domicilio en territorio español y el impuesto de transportes por vía terrestre y fluvial. Tras la renovación general de 1925, la relación de tributos concertados era la siguiente:

- Impuestos concertados en exclusividad:
 - Impuestos directos: contribución territorial y pecuaria, contribución industrial y de comercio, impuesto de derechos reales y transmisiones, impuesto sobre el mineral, carruajes de lujo, casinos y círculos de recreo y asignación de las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección.
 - Impuestos indirectos: impuesto sobre consumos e impuesto sobre alumbrado.
- Impuestos compartidos entre el Estado y las Diputaciones concertadas:
 - Impuestos directos: impuesto de utilidades e impuesto sobre los pagos.
 - Impuestos indirectos: impuesto del timbre e impuesto de transportes.

Además de los impuestos concertados, las Diputaciones vascas mantenían en vigor determinados impuestos de «carácter consuetudinario» que se venían aplicando desde la época foral. Pero incluso en periodo concertado, mantuvieron la potestad para crear nuevos impuestos sin correlativo en la hacienda del Estado. Por último, en base a las disposiciones del Estatuto Provincial de 1925, también se reconoció a las Diputaciones vascas el derecho a la cobranza del impuesto de Cédulas Personales en la misma forma que a las Diputaciones de régimen común. Además de la recaudación fiscal, las Diputaciones concertadas también contaban con otros ingresos ordinarios, como, por ejemplo, los ingresos patrimoniales, el producto de los servicios provinciales o las enajenaciones. Asimismo, faltaría por añadir el capítulo de ingresos extraordinarios, entre los que destacaba el endeudamiento. Las Diputaciones concertadas podían acudir al endeudamiento tanto vía empréstitos como a través de la emisión de deuda provincial.

Asimismo, la renovación de 1925 apuntó a la creación de un Jurado Mixto de Utilidades que garantizara el cumplimiento del principio de territorialidad en la aplicación del impuesto de utilidades, pero sin concretar nada al respecto. Las bases de este nuevo organismo se desarrollaron en el Reglamento del Concierto Económico negociado y firmado en 1926. La distancia temporal de un año entre ambos procesos de negociación no fue trivial.

En 1926 se produjeron dos cambios relevantes que afectaron a la conclusión de la Reglamentación del Concierto. Por una parte, el 3 de diciembre de 1925, el Directorio Militar dio por concluida su labor; y fue sustituido por un Directorio Civil, bajo la presidencia de Miguel Primo de Rivera. El nuevo ministro de Hacienda fue José Calvo Sotelo.

lo. Por otra parte, en 1926, el Gobierno reemplazó vía nombramiento gubernativo a la mayoría de diputados de Bizkaia y Gipuzkoa. De tal modo, la reglamentación del Concierto Económico habría de hacerse con pocas personas de las presentes en la negociación de 1925 —esencialmente, los técnicos tanto de un lado como del otro.

A comienzos de octubre de 1926, se reunieron en Madrid las respectivas comisiones de las Diputaciones vascas encargadas de negociar con el Gobierno la reglamentación del Concierto. Desde muy pronto se vio que el acuerdo no iba a ser sencillo. Las bases pactadas en 1925 parecía que dejaban poco margen para novedades, pero en la discusión de los detalles se vio la debilidad de la posición de los negociadores vascos frente al ministro Calvo Sotelo, que apoyó firmemente el criterio de los técnicos del Ministerio.

El principal punto de fricción fue la orientación y el carácter que debía tener el Jurado Mixto de Utilidades: para el Ministerio debía de ser un organismo de acción permanente que estableciera la proporción por la que deberían tributar a cada hacienda los beneficios de las sociedades que actuaran en territorio concertado y común; en cambio, los comisionados vascos entendían que debía funcionar como árbitro en los casos de discrepancia. Al final se impuso el criterio del Ministerio.

El 17 de diciembre de 1926, tras más de dos meses de discusiones, se firmó el acta final del Reglamento del Concierto Económico (DIPUTACIÓN DE VIZCAYA 1927, 62-84). Los comisionados vascos protestaron por el reparto de los cupos que juzgaban injustos y abusivos, pues se habían tenido que plegar a las proporciones calculadas por el Ministerio el año anterior por un procedimiento inconveniente para ellos. Sin embargo, las diputaciones lograron añadir una disposición indicando que esa distribución no prejuzgaba su capacidad tributaria. La proporción del reparto entre provincias sería alterable tan solo por acuerdo de las tres diputaciones. La proporción correspondiente a Bizkaia aumentó del 61 por 100 al 71 por 100 respecto a la renovación de 1906, mientras que las de Gipuzkoa y Álava disminuyeron hasta el 25 por 100 y el 4 por 100 respectivamente (ERKOREKA 2019).

**TABLA II. REPARTO INICIAL DE LOS CUPOS POR IMPUESTOS
Y ENTRE LAS TRES PROVINCIAS (en pesetas corrientes)**

<i>Concepto</i>	<i>Álava</i>	<i>Bizkaia</i>	<i>Gipuzkoa</i>	<i>Total</i>
Territorial	59 319,68	1 072 288,44	379 721,60	1 511 329,72
Industrial	138 383,34	2 501 477,17	885 829,65	3 525 690,16
Utilidades	659 622,84	11 923 628,01	4 222 426,40	16 805 677,25

<i>Concepto</i>	<i>Álava</i>	<i>Bizkaia</i>	<i>Gipuzkoa</i>	<i>Total</i>
Derechos reales	282 778,28	5 111 622,85	1 810 141,30	7 204 542,43
Timbre	285 896,95	5 167 996,96	1 830 104,62	7 283 998,53
Consumos	58 875,00	1 064 250,00	376 875,00	1 500 000,00
1,2 % sobre pagos	5 652,78	102 182,36	36 185,10	144 020,24
Transportes	31 970,77	577 917,11	204 653,51	814 541,39
Carruajes de lujo	738,06	13 341,46	4 724,51	18 804,03
Alumbrado	25 826,98	467 401,97	165 517,61	658 776,56
Casinos	3 338,83	60 354,08	21 372,74	85 065,65
Impuesto sobre minas	15 844,35	286 409,52	101 424,10	403 876,07
Inspección ferrocarriles	1 722,14	31 130,07	11 023,86	43 876,07
Total	1 570 000,00	28 380 000,00	10 050 000,00	40 000 000,00

Fuente: DIPUTACIÓN DE VIZCAYA (1927:62).

Además de las cuestiones relacionadas con los plazos y la cuantía del cupo, el Reglamento se extendía reglamentando los distintos tributos concertados. Había artículos muy simples, pero en otros, la reglamentación fue muy prolija y específica. Destacó sobre todo el impuesto de utilidades, que por vez primera se concertó con un epígrafe propio —anteriormente estaba incluido en el cupo de Industria y Comercio—, con 19 artículos.

El grueso de la reglamentación de las utilidades versaba sobre el Jurado Mixto de Utilidades, auténtica novedad del Concierto Económico. Bajo el argumento de garantizar el cumplimiento estricto del principio de territorialidad en el impuesto de utilidades, el Ministerio fue el principal interesado en impulsar este nuevo organismo. La exposición de motivos del Reglamento señalaba que la creación del Jurado Mixto respondía a la necesidad de «poner fin a un estado de hecho que impedía, con frecuentes evasiones tributarias, una justa aplicación del Concierto». En la práctica, además de garantizar el cumplimiento del principio de territorialidad, el Jurado Mixto se terció en un campo de batalla donde las administraciones fiscales vascas y el Ministerio de Hacienda lidiaron por apoderarse del máximo de bases imponibles de las empresas que realizasen negocios en ambos territorios (ERKOREKA 2021).

La función del Jurado era determinar si una empresa, domiciliada en uno de los dos territorios (concertado o común), realizaba negocios en el otro (BURLADA 2007). Si los realizase asignaría la cifra relativa de negocio en cada uno de los territorios. Sobre estas cifras relativas de negocios se fijarían las bases impositivas totales. En realidad, más que de un Jurado mixto habría que hablar de Jurados mixtos, pues se establecían tres provinciales y otro nacional. Los provinciales se formaban por el delegado de Hacienda, que actuaba como presidente y dos funcionarios de la Delegación de Hacienda, nombrados por el Ministerio de Hacienda, y tres representantes de la Diputación provincial respectiva. En el Ministerio de Hacienda se constituiría un Jurado mixto central, con tres funcionarios del Ministerio, designados por el ministro, y un representante de cada Diputación. Su presidente sería un magistrado del Tribunal Supremo, nombrado por el ministro de Hacienda. Cualquiera de las dos administraciones podría proponer la intervención de los Jurados en los asuntos que consideraran deberían someterse a su acuerdo.

Desde una perspectiva fiscal y presupuestaria, la implantación del régimen de jurados benefició mayormente al Ministerio de Hacienda. El régimen de jurados amortiguó el descenso recaudatorio del Estado tras la concertación de los epígrafes 2.ºA y 2.ºB de la tarifa 2.ª e incrementó significativamente los ingresos por la tarifa 3ª. En el plano administrativo, el Jurado Mixto dotó a la Administración tributaria del Estado de un instrumento para inspeccionar y fiscalizar de manera directa y exhaustiva los rendimientos del prolífico tejido empresarial vasco.

Las Diputaciones, especialmente la vizcaína, sufrieron la contraparte de la puesta en marcha del nuevo organismo (ERKOREKA 2021). El régimen de jurados provocó un reajuste en el reparto de las bases imponibles entre administraciones que trastocó por completo las previsiones de ingresos que realizaron las Diputaciones al negociar la renovación del cupo en 1925. El Jurado Mixto se convirtió en una herramienta para incrementar la recaudación del Estado por una vía alternativa al cupo. Eso suponía un riesgo a largo plazo para las Diputaciones. Tanto es así, que Luis Ezcurdia, funcionario de la Hacienda de Gipuzkoa y miembro del Jurado Mixto provincial, fue tajante al señalar que «desde aquella reglamentación», el Concierto Económico «llevaba plomo en el ala» (EZCURDIA 1968, 131-132).

El incremento del cupo, el aumento de la carga financiera derivada de la deuda del Crédito de la Unión Minera y la implantación del Jurado Mixto de Utilidades obligaron a las tres Diputaciones, especialmente a la vizcaína, a reformar sus sistemas tributarios para adaptar y tratar de equilibrar sus presupuestos al nuevo escenario. Asimismo, y como veremos a continuación, también contaron con la herramienta del endeudamiento.

3. EVOLUCIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LAS HACIENDAS DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA DURANTE LA TRANSICIÓN AL NUEVO CUPO

Los desiguales procesos modernizadores que sufrieron las tres provincias vascas desde finales del siglo XIX en el contexto de la industrialización, influyeron en el grado y forma de las transformaciones socioeconómicas de cada territorio, originando una notable heterogeneidad interprovincial; especialmente entre Álava —más homogénea y conservadora— y las provincias costeras de Bizkaia y Gipuzkoa —más diversas y dinámicas política y socialmente—. La estructura económica y las dinámicas políticas y sociales de cada territorio condicionaron el ejercicio del poder público. La demanda de bienes y servicios que se les exigía a las respectivas administraciones provinciales, y, por ende, su tamaño y el grado de intervención, difería dependiendo las necesidades y preferencias de los administradores y administrados. Las necesidades y preferencias de una sociedad rural o agrícola no eran las mismas que las de una gran urbe industrial.

Cada Diputación empleó su autonomía fiscal para diseñar un sistema impositivo particular adaptado por una parte a las características económicas y sociales del territorio, y por otra, supeditado y condicionado por los intereses y preferencias de las élites que dominaron las Diputaciones durante todo el periodo de la Restauración.

La heterogeneidad entre los sistemas tributarios de las tres provincias —y respecto al sistema de régimen común— no era un motivo de preocupación para las Diputaciones. Al contrario. Las Diputaciones, empleando argumentos típicos de la doctrina federal, se hicieron eco de estas diferencias para defender que la heterogeneidad de los sistemas impositivos respondía a una atinada adaptación de estos a las «características de riqueza» de cada provincia. De hecho, fue uno de los argumentos empleados por la Diputación de Gipuzkoa a la hora de justificar los beneficios de la descentralización en su Proyecto de Memoria al Directorio Militar elaborada en 1923 para solicitar la creación de la «Región Vascongada» (DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA 1923, 32-36):

A los factores diferenciales señalados, viene a unirse otro de valor imponderable y decisivo en el destino de los pueblos y en el desarrollo de su vida: su economía propia. Gobierno que la desconozca o la olvide, y la supedita —error frecuente— a una Hacienda empírica y preconcebida, destruye las fuentes de riqueza en lugar de aflorarlas y fomentarlas.

Los organismos vascongados, aún dentro de los límites funcionales en que administran el País, han procurado estudiar su economía e inspirar en su conocimiento su sistema tributario, obteniendo de ella el esfuerzo prudencial y equilibrado para el levantamiento de sus cargas

públicas. No son idénticas sus características de riqueza ni, en consecuencia, idénticos en intensidad sus arbitrios e impuestos.

Así Álava, la más modesta de las tres, es principalmente agrícola; su industria y su comercio se desarrollan sobre la base y alrededor de su agricultura. Sus recursos han de ser más limitados que los de sus hermanas y sus fuentes principales radican en la tierra y la propiedad.

[...] Guipúzcoa ha podido desarrollar después su pequeña industria que es la actividad más característica de la Provincia; las grandes empresas son pocas [...]. Pero, en cambio, la pequeña industria es intensa y diseminada, al igual que su comercio; y, obteniendo todo el partido posible de su situación fronteriza y de los atractivos de sus playas, ha logrado hacer industria repartida y atomizada, si se quiere, de su creciente turismo. Sus impuestos responden a esa economía; importantísimo, y más antes que ahora, el de consumos, además de su tradición en el país, ofrece la ventaja de que por él tributan indígenas y forasteros; pero, a medida que la industria y el comercio se han ido desarrollando, ha adquirido el consiguiente incremento la contribución industrial y, últimamente, la de utilidades.

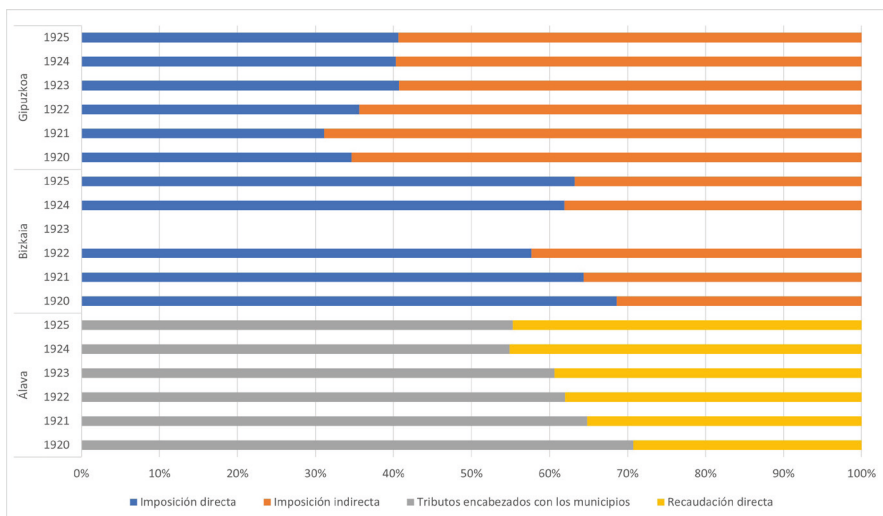
[...] La riqueza mineral de Bizkaia ha traído consigo, más intensa y rápidamente, su desarrollo fabril y el de su navegación. La importancia y mayor volumen de sus empresas ha hecho desarrollarse más el espíritu de asociación que reviste forma anónima en mayor escala que en Guipúzcoa y ha impulsado una mayor decisión en fomentar los medios de transporte. [...] Consecuentemente ha desarrollado con preferencia los impuestos de utilidades, derechos reales y timbre, unidos a la contribución industrial y de comercio, nutren el 55 por 100 de su presupuesto de ingresos.

Revela todo lo expuesto que, aunque topográficamente las Provincias Vascongadas ofrecen al viajero escasas diferencias, económicamente, como las debe estudiar el observador y el gobernante, ostentan su idiosincrasia, su fisonomía especial, y que no deben confundirse en su régimen y gobierno, como indefectiblemente se confundirían en un sistema uniformista.

Antes de la renovación del cupo acordada en 1925 y que entró en vigor en 1927, las diferencias entre los sistemas tributarios de las tres provincias eran visibles a primera vista (gráfico II).

El reparto de la carga fiscal entre la imposición directa e indirecta era inverso entre los sistemas tributarios de Bizkaia y Gipuzkoa. En el caso de Bizkaia, la imposición directa suponía en torno al 60 por 100 de su recaudación fiscal. El impuesto de utilidades era la principal fuente de ingresos tributarios de la Diputación vizcaína. Aunque el impuesto sobre consumos guardaba gran relevancia (en torno a una cuarta parte de la recaudación fiscal), la suma de los impuestos de utilidades y de derechos reales y transmisiones comprendieron más de la mitad de la recaudación fiscal de la Diputación durante el primer sexenio de la década de 1920.

**GRÁFICO II. ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN FISCAL
DE LAS DIPUTACIONES DE ÁLAVA, BIZKAIA
Y GIPUZKOA (1920-1925) (en porcentaje)**



Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020b).

Nota: No se ha localizado la liquidación de Bizkaia del año 1923.

En cambio, en Gipuzkoa, el grueso de la recaudación fiscal procedía de los impuestos indirectos, y muy especialmente, del impuesto sobre consumos, que supuso entre el 40-55 por 100 de la recaudación fiscal durante el mismo sexenio. El impuesto sobre consumos era una manera fácil y fructífera para sacar rendimiento del flujo de turistas y población flotante que recibía Gipuzkoa: «el impuesto de consumos es la única manera de hacer contribuir a los que, por no tener propiedad ni industria, no pueden tributar por imposiciones directas» (OLLURTA 1921, 409). Cabe subrayar que antes de la renovación de 1925, la Diputación de Gipuzkoa tenía prácticamente desgravados los impuestos del timbre y de derechos reales y transmisiones y sin sujetar a tributación el impuesto sobre transportes.

En términos generales, las élites provinciales que controlaron las Diputaciones de Bizkaia y Gipuzkoa durante el final de la Restauración, aprovecharon la situación de desahogo financiero en la que se desarrollaron las haciendas vascas tras los años de bonanza recaudatoria de la Primera Guerra Mundial, para mantener un sistema impositivo de tributación directa lo más baja posible, orientado a liberar fiscalmente a los sectores productivos. En 1925, la presión fiscal por impuestos directos era notablemente más baja en el País Vasco que en España. Esta situación se acentuaba en el caso de Gipuzkoa, que, aunque fuera una de las provincias más industrializadas del país, sobresalía entre las que

menos recaudaba por habitante por los principales impuestos directos (ERKOREKA 2017, 182-192).

Siguiendo los principios de la doctrina liberal predominante en aquella época, la élite provincial defendió esta política fiscal como parte de la buena gestión desarrollada por las Diputaciones vascas gracias al Concierto Económico. Las manifestaciones realizadas en este sentido por José de Orueta en 1932 describen muy bien el pensamiento que defendieron ante la opinión pública (ORUETA 1932):

Ahora bien; esta libertad de orientar los impuestos en nuestras Diputaciones y de ponerlos de acuerdo con las necesidades de la economía provincial, es la verdadera causa de la prosperidad del país.

Pensaron nuestras Diputaciones que siendo el país pobre y con una agricultura difícilmente extensible a grandes vuelos de producción, precisaba orientar, o mejor dicho, ayudar a las iniciativas internas a defenderse con otras actividades, como la industria, la minería, el comercio y la navegación; y en vez de ahogarlas al nacer a fuerza de tributos y cargas como desgraciadamente sucedía con el Estado, se dieron facilidades y se desgravaron las operaciones de esos ramos de producción, sustituyéndolos por impuestos indirectos que el país aceptaba por tradición y preferencia.

Y así sucedía que mientras en el régimen tributario general, la industria y el comercio que eran considerados con poca atención y ayuda y que a lo sumo tenían el triste anatema de ser sus miembros, unos presuntos defraudadores del Estado, la pobre industria española, así menospreciada fuera de Cataluña, no prosperó; en las Provincias Vascongadas se la cultivó con cuidado, como a un futuro venero de riqueza, y prosperó y se desarrolló, hasta llegar a ser la fuerza vital preponderante del país.

Por su parte, el ritmo y la evolución del modelo de organización de la hacienda alavesa mantuvo una senda manifiestamente distinta a la de las «provincias hermanas» de Bizkaia y Gipuzkoa. El sistema tributario alavés conservaba ciertas características del sistema de Antiguo Régimen. Por ejemplo, hasta 1914 continuó recaudando un tributo medieval de capitación como la Hoja de hermandad. Del mismo modo, hasta bien avanzada la década de 1920, el grueso de las labores recaudatorias se mantuvo en manos de los ayuntamientos (ERKOREKA 2023). A cambio de un cupo fijo anual que los ayuntamientos abonaban en forma de contingente provincial, la Diputación encabezaba con los ayuntamientos la recaudación de la mayor parte de los impuestos provinciales: la contribución territorial y pecuaria, la contribución industrial y de comercio, el impuesto sobre consumos, el impuesto sobre el ganado de labor y las cabras, el impuesto sobre los pagos y los sueldos y el impuesto sobre los montes.

En base a este régimen de recaudación, la Diputación dependía de las transferencias municipales para financiar sus obligaciones; entre ellas, el pago del cupo al Estado. Por ejemplo, en 1920, las transferencias por

tributos encabezados superaron el 50 por 100 de los ingresos totales de la Diputación, mientras que la recaudación fiscal por administración directa constituyó tan solo el 20 por 100 del mismo. El impuesto de portazgos sobresalía como el principal impuesto de gestión directa que recaudaba la Diputación, por encima de los impuestos del timbre y de derechos reales y transmisiones. En este sentido, hay que subrayar que la Diputación de Álava decidió no sujetar a tributación los epígrafes concertados del impuesto de utilidades hasta después de la renovación de 1925.

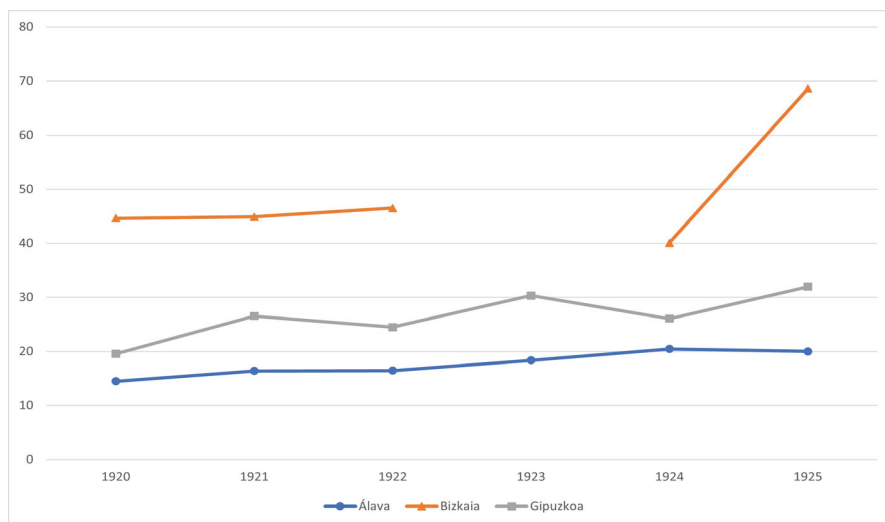
Este sistema suponía un ahorro de personal y gastos de administración para la Diputación, pero también entrañaba riesgos. En primer lugar, tal y como denunció en más de una ocasión la Diputación, los retrasos e impagos podían «perturbar la buena marcha de la economía provincial» (ERKOREKA 2023, 36). En segundo lugar, desde una perspectiva política y de la ética del buen gobierno, dejar la recaudación fiscal en manos de los municipios en un periodo caracterizado por la omnipresencia del caciquismo, suponía cierta desidia premeditada por parte de la élite dirigente provincial, que, a su vez, en muchos casos, era la misma que ejercía el caciquismo a nivel municipal. Mediante el control del servicio de recaudación, el sistema alavés les ofrecía a las élites locales una herramienta ideal para tejer redes clientelares que perpetuaran su dominio sobre el poder público local.

Las diferencias entre los sistemas tributarios de las «provincias hermanas» también tenían su reflejo en la capacidad de gasto. Durante el sexenio estudiado, la diferencia en cuanto a la recaudación fiscal por habitante de la Diputación de Bizkaia frente a sus homólogas de Gipuzkoa y Álava, osciló entre un 10-15 por 100 y un 18-25 por 100 respectivamente (ERKOREKA, 2020a, p. 175). De este modo, tal y como podemos observar en el siguiente gráfico sobre la evolución del gasto propio por habitante (el gasto total sin contar el pago del cupo y de la carga financiera), la Diputación de Bizkaia también contó con mayores recursos para desarrollar su política de gastos.

La autonomía fiscal emanada del Concierto Económico explica, en buena medida, el mayor desarrollo que alcanzaron en general las infraestructuras y los servicios públicos (como por ejemplo la beneficencia y la sanidad) en el País Vasco en comparación con otras provincias (ALONSO 1999). Sin embargo, los modelos de organización y el grado de desarrollo de los bienes y servicios públicos diferían internamente entre las tres «provincias hermanas», dependiendo de la capacidad de gasto y de la orientación de las políticas aplicadas por las respectivas Diputaciones. Siguiendo los principios de la ideología liberal de la época, durante la Restauración, los gobiernos provinciales orientaron las políticas de gasto público a priorizar el fomento de los intereses económicos e industriales (por ejemplo, las infraestructuras de transporte y comunicación) por encima de las inversiones de carácter social.

No obstante, el gasto social recibió mayor atención según se avanzó en las primeras décadas del siglo XX (ALONSO, 1995b). Por ejemplo, desde principios de siglo, la Diputación vizcaína incrementó gradualmente su intervención e inversión en materia benéfico-sanitaria, logrando formar una moderna red de infraestructuras y servicios de carácter provincial para la década de 1930 (ERKOREKA y ERKOREKA 2021).

GRÁFICO III. EVOLUCIÓN DEL GASTO PROPIO POR HABITANTE DE LAS DIPUTACIONES DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA (1920-1925)
(en pesetas corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020a: 171).

Nota: Los cálculos por habitante se basan en el censo de 1930.

4. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS FRENTE AL INCREMENTO DEL CUPO

Tras el periodo de bonanza recaudatoria de los años de la Primera Guerra Mundial, las Diputaciones afrontaron la renovación de 1925 en una situación de desahogo financiero. Su nivel de endeudamiento era muy bajo; en el caso de Bizkaia era residual (ver tabla III). En el plano fiscal, mantenían algunas figuras tributarias sin sujetar a tributación y un notable margen de elasticidad para subir determinados impuestos (especialmente, en el capítulo de impuestos directos). En resumen, tenían espacio de maniobra para mejorar el rendimiento de la recaudación fiscal y para endeudarse.

La clave para las Diputaciones residía en lograr mantener un equilibrio en la evolución de su autonomía financiera y su capacidad

de gasto propio tras superar el proceso de transición del antiguo cupo al nuevo cupo. Es decir, mantener intacta su capacidad de gasto tras abonar la carga financiera y el cupo aumentado. Aunque también aplicaron «economías» en sus políticas de gasto, este objetivo se lograba principalmente mediante el incremento de la recaudación fiscal. Para ello, podían optar por reformar y recargar los tributos concertados ya en vigor, aplicar los tributos concertados que tenían sin poner en vigor, e incluso, en el uso de la «libertad en la forma de tributación», podían establecer impuestos no existentes en el sistema tributario general.

Aunque el nuevo cupo entró en vigor el año 1927, las tres Diputaciones aprobaron un primer paquete de medidas fiscales junto con los presupuestos de 1926 para ir preparando el terreno de cara al presupuesto clave de 1927. La Diputación de Álava puso en vigor las tarifas concertadas del impuesto de utilidades que tenían sin aplicar y elevó los impuestos de portazgos, timbre y consumos. La Diputación de Bizkaia elevó los tipos de las contribuciones territorial e industrial y puso en vigor algunos epígrafes del impuesto de utilidades y del timbre. Además, la Diputación anuló el encabezamiento de la recaudación del impuesto de transportes con las compañías de ferrocarriles y tranvías, poniendo fin a la situación de privilegio que disfrutaban (ERKOREKA, 2020a). En cuanto a la Diputación de Gipuzkoa, sujetó a tributación buena parte de los epígrafes de los impuestos del timbre y de derechos reales y transmisiones, que prácticamente estuvieron desgravados hasta la fecha.

Tras preparar el terreno mediante las medidas adoptadas en 1926, las tres Diputaciones aprobaron una gran reforma fiscal en 1927. En Bizkaia y Gipuzkoa, la reforma de 1927 la aprobaron las Comisiones Gestoras nombradas gubernativamente por el Gobierno central entre 1926 y 1927, con mayoría de miembros de la Unión Patriótica. En Álava no se renovó completamente la corporación provincial hasta agosto de 1927, cuando se nombró una Comisión Gestora.

4.1. Álava

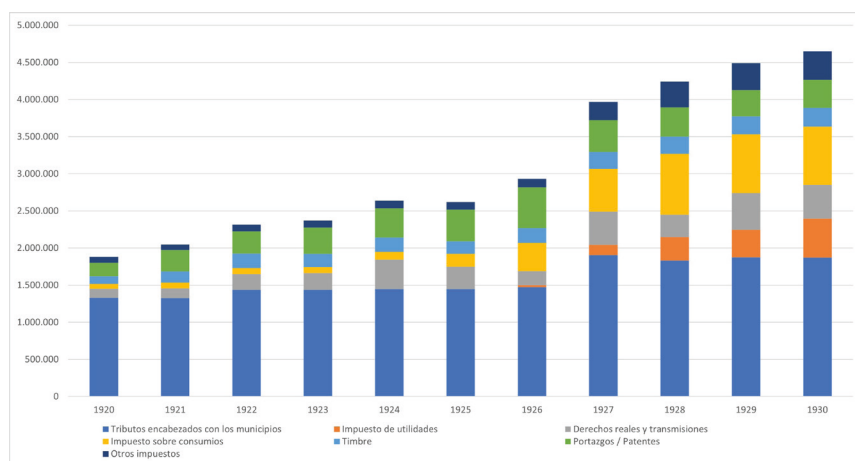
Las principales medidas de la reforma fiscal de 1927 aprobada por la Diputación de Álava fueron las siguientes (ERKOREKA, 2020a, pp. 59-64):

- Completar la implantación del impuesto de utilidades y aumento de los tipos impositivos, además de poner en vigor los dos nuevos epígrafes concertados en la negociación de 1925.
- Elevación generalizada de las cuotas provinciales de las contribuciones territorial e industrial.
- Se gravó por primera vez las transmisiones *inter vivos* en el impuesto de derechos reales y transmisiones.
- Elevación de los precios/tipos en los impuestos del timbre y consumos.

— Aplicación del impuesto de cédulas personales.

La reforma se acompañó con la renovación, actualización y publicación de los reglamentos y normativa de buena parte de los impuestos provinciales. Asimismo, en 1929 se iniciaron los trabajos para actualizar el catastro. Como resultado de la reforma, la recaudación fiscal de la Diputación aumentó por encima del 50 por 100 entre el bienio de 1924-1925 y el bienio de 1927-1928.

**GRÁFICO IV. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL
DE LA DIPUTACIÓN DE ÁLAVA (1920-1930)**
(en pesetas corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020b: 14 y 16).

Como se puede apreciar en el gráfico, la Diputación aprovechó esta coyuntura de cambio para fortalecer y centralizar su posición recaudadora. Tras reestructurar y reforzar el servicio de recaudación provincial, decidió asumir la gestión directa de la recaudación de los nuevos impuestos. En la década de 1920, el presupuesto provincial se duplicó, sostenido principalmente en el aumento de la recaudación fiscal por impuestos directamente administrados por el servicio de recaudación provincial. En 1930, la recaudación fiscal por recaudación directa supuso el 60 por 100 del presupuesto total, mientras que el peso de los ingresos por tributos encabezados alcanzó el 40 por 100. En consecuencia, la estructura del sistema tributario alavés experimentó una gran transformación durante el periodo analizado.

4.2. Bizkaia

Las principales medidas de la reforma fiscal de 1927 aprobada por la Diputación de Bizkaia fueron las siguientes (ERKOREKA, 2020a, pp. 91-97):

- Se modificaron algunas tarifas del impuesto de utilidades, además de poner en vigor los dos nuevos epígrafes concertados en la negociación de 1925.
- Elevación de las cuotas provinciales de las contribuciones territorial e industrial.
- Elevación generalizada de los precios/tipos en los impuestos del timbre y de derechos reales y transmisiones.
- Modificaciones menores en el impuesto sobre consumos.
- Anulación del encabezamiento de la recaudación del impuesto sobre el alumbrado con las compañías suministradoras.
- Aplicación del impuesto de cédulas personales.
- Creación de los impuestos sobre la apertura y traspaso de establecimientos hosteleros y sobre el sacrificio de reses; ambos, sin correlativo en la hacienda del Estado.

La reforma se acompañó con la renovación, actualización y publicación de los reglamentos y normativa de buena parte de los impuestos provinciales. Además, la Diputación de Bizkaia decidió crear una oficina de inspección técnica para luchar contra el fraude fiscal y aumentar la recaudación. Como resultado de la reforma, la recaudación fiscal de la Diputación aumentó por encima del 60 por 100 entre el bienio de 1924-1925 y el bienio de 1927-1928.

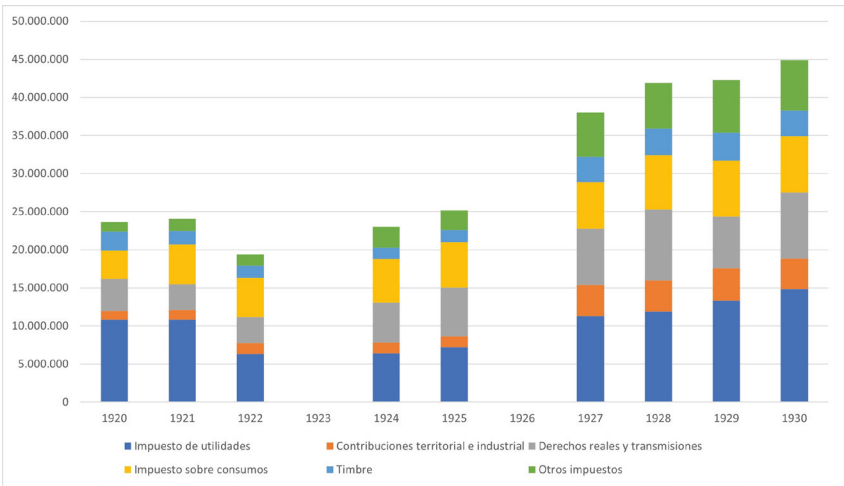
4.3. Gipuzkoa

Las principales medidas de la reforma fiscal de 1927 aprobada por la Diputación de Gipuzkoa fueron las siguientes (ERKOREKA, 2020a, pp. 136-141):

- Modificación del impuesto de utilidades y puesta en vigor de los dos nuevos epígrafes concertados en la negociación de 1925.
- Elevación de las cuotas provinciales de las contribuciones territorial e industrial.
- Modificaciones y alza de tipos/precios en los impuestos del timbre, derechos reales y transmisiones y sobre consumos.
- Se sujetó a tributación por primera vez el impuesto sobre transportes y se aplicó el impuesto de cédulas personales.

La reforma se acompañó con la renovación, actualización y publicación de los reglamentos y normativa de buena parte de los impuestos

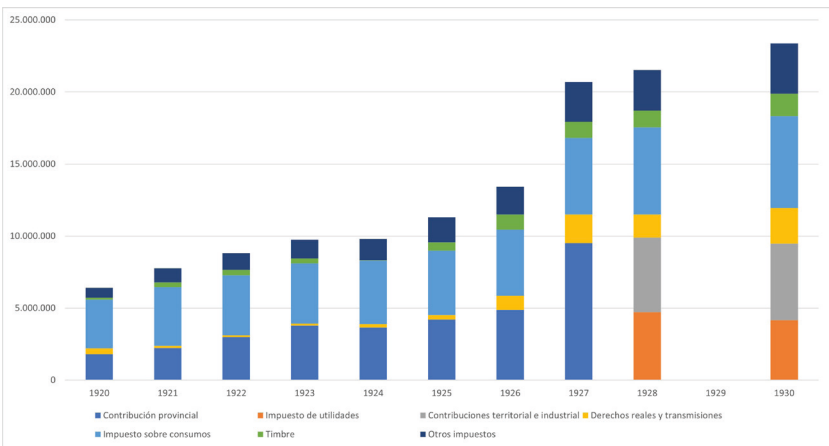
**GRÁFICO V. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL
DE LA DIPUTACIÓN DE BIZKAIA (1920-1930)**
(en pesetas corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020b: 21 y 23).

Nota: No se han localizado los datos de 1923 y 1926.

**GRÁFICO VI. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN FISCAL
DE LA DIPUTACIÓN DE GIPUZKOA (1920-1930)**
(en pesetas corrientes)



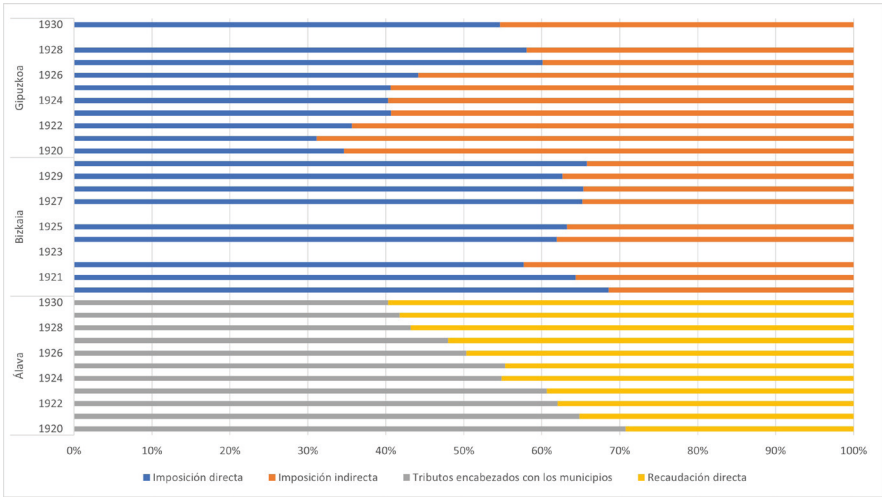
Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020b: 28 y 30).

Nota: No se ha localizado la liquidación de 1929. Hasta 1927, el capítulo «Contribución provincial» englobaba la suma del impuesto de utilidades y las contribuciones territorial e industrial.

provinciales. Como resultado de la reforma, el incremento de la recaudación fiscal de la Diputación guipuzcoana fue mayor que en Álava y Bizkaia: la recaudación aumentó por encima del 70 por 100 entre el bienio de 1924-1925 y el bienio de 1927-1928:

En término generales, el extraordinario incremento que experimentaron buena parte de los impuestos en las tres provincias en un periodo tan reducido de tiempo es una muestra de la elasticidad y del potencial fiscal sin explotar que guardaban (especialmente los impuestos directos, con mención particular en el caso de Gipuzkoa). Al igual que sucedió en anteriores renovaciones, el proceso de transición al nuevo cupo impulsó la transformación y modernización de las tres haciendas. En Álava, la Diputación aprovechó la transición para centralizar las funciones recaudadoras. En Gipuzkoa, la Diputación desarrolló la imposición directa, invirtiendo el equilibrio en el reparto de la carga fiscal entre los impuestos directos e indirectos (asemejándose a Bizkaia). De este modo, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, las estructuras tributarias de las tres provincias tendieron a converger durante la década de 1920 (gráfico VII).

GRÁFICO VII. ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN FISCAL DE LAS DIPUTACIONES DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA (1920-1930)
(en porcentaje)

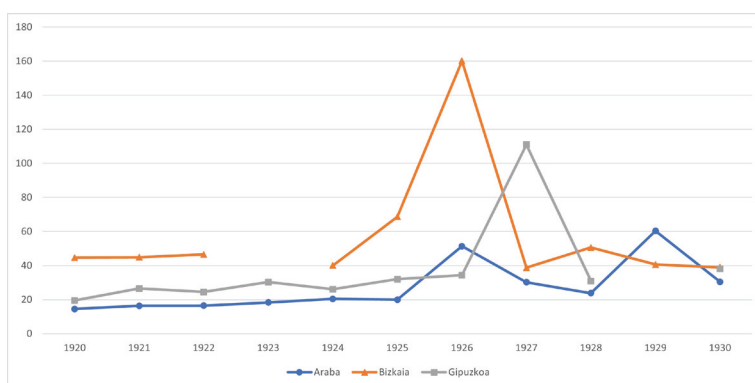


Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020b).

5. EL RESULTADO DE LAS REFORMAS: EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD DE GASTO Y ENDEUDAMIENTO

Como hemos podido comprobar, las reformas fiscales aprobadas por las tres Diputaciones propiciaron un fuerte aumento de la recaudación fiscal. La clave está en analizar si este incremento fue suficiente a la hora de mantener al menos el mismo nivel de autonomía financiera y la capacidad de gasto propio tras el proceso de transición al nuevo cupo (gráfico VIII).

GRÁFICO VIII. EVOLUCIÓN DEL GASTO PROPIO POR HABITANTE DE LAS DIPUTACIONES DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA (1920-1930)
(en pesetas corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020a: 171).

Nota: Los cálculos por habitante se basan en el censo de 1930.

El año 1930 es un buen año para realizar la comparativa, porque además de ser el último ejercicio del periodo analizado, durante ese año de cambios e incertidumbre política, ninguna de las Diputaciones aprobó presupuestos ni proyectos extraordinarios relevantes. Como podemos apreciar en el gráfico, tras el proceso de transición al nuevo cupo, las Diputaciones de Gipuzkoa y Álava, no solo mantuvieron, sino que incrementaron su capacidad de gasto propio, acercándose a los niveles de gasto por habitante de su homóloga vizcaína.

Los picos de sierra que sobresalen corresponden a las emisiones de deuda que realizaron las tres Diputaciones (ver tabla III). El de 1926 de la Diputación de Bizkaia responde a la emisión de deuda para afrontar la quiebra del Crédito de la Unión Minera. En 1927, la Diputación de Gipuzkoa realizó una emisión de 24 000 000 de pesetas para consolidar la deuda generada para construir el Ferrocarril del Urola. La Diputación de Álava acordó un empréstito de 3 000 000 de pesetas con la Caja de Ahorros provincial para financiar un anticipo al Estado con el fin de

acelerar las obras de construcción del ferrocarril entre Lizarra y Vitoria. Asimismo, en 1929 aprobó una emisión de 5 000 000 de pesetas para consolidar la deuda provincial y poner en marcha un plan de obras públicas (en el año 1929 se emitieron de manera efectiva 3 000 000 de pesetas y el sobrante quedó a disposición de los gobiernos que le sucedieron, ya en la II República). Bizkaia también realizó una emisión de deuda por 20 000 000 de pesetas en 1927.

**TABLA III. DEUDA CONSOLIDADA DE LAS DIPUTACIONES
DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA (1920-1930)**
(en pesetas corrientes)

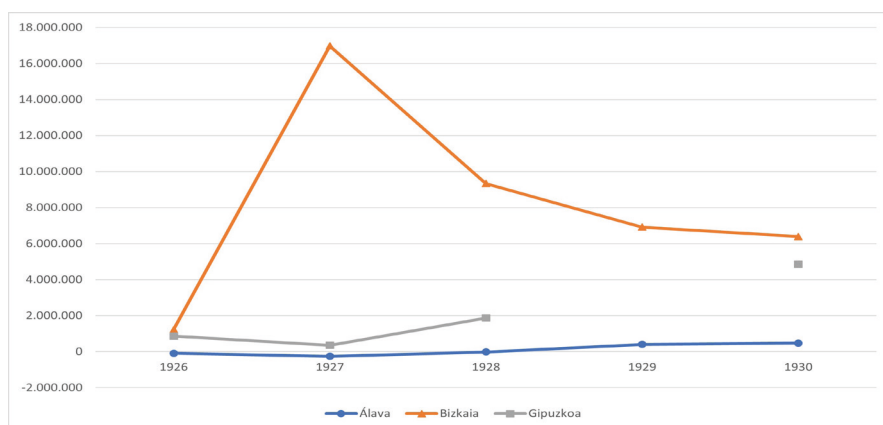
		1920	1925	1930
ÁLAVA	Emisión Santa María de las Nieves	1 481 500	1 370 500	1 249 500
	Emisión de deuda de 1911 (int. 4 %)	3 725 250	3 510 500	3 248 500
	Emisión de deuda de 1929 (int. 5 %)			2 963 500
	Otras deudas	62 901	62 901	62 901
	Total	5 269 651	4 943 901	7 524 401
	Deuda por habitante	53,41	50,11	72,23
BIZKAIA	Emisión Crédito de la Unión Minera (int. 5 %)			54 592 400,00
	Emisión de deuda de 1927 (int. 5 %)			20 000 000,00
	Otras deudas	3 525 062,05	1 893 177,59	865 142,79
	Total	3 525 062,05	1 893 177,59	75 457 542,79
	Deuda por habitante	8,61	4,62	155,52
GIPUZKOA	Emisión de deuda de 1899 (int. 4 %)	7 628 500,00	6 885 500,00	5 980 000,00
	Emisión de deuda de 1911 (int. 3,5 %)	323 000,00	195 000,00	43 250,00
	Emisión de deuda de 1927 (int. 5 %)			23 372 250,00
	Total	7 951 500,00	7 080 500,00	29 395 500,00
	Deuda por habitante	30,75	27,38	97,23

Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020b).

El objetivo de la emisión de la Diputación vizcaína respondió a razones diferentes que el de sus homólogas. Mientras que en Álava y Gipuzkoa se utilizaron para ordenar sus finanzas y fomentar las obras públicas en línea con el programa impulsado por la Dictadura, en Bizkaia, se empleó para mantener su capacidad de gasto. La deuda vizcaína no se destinó tanto a acometer proyectos u obras de carácter extraordinario, sino a sostener la marcha ordinaria de su política de gastos. Esta situación reflejaba las dificultades financieras que estaba sufriendo la Diputación vizcaína para adaptarse al nuevo escenario tras la renovación del cupo.

Como podemos ver en la tabla III, el aumento de la deuda vizcaína, y por ende de su carga financiera, fue ostensiblemente mayor en Bizkaia que en Álava y Gipuzkoa. Además, la Diputación vizcaína asumió una mayor proporción del aumento del cupo, sin prever el impacto fiscal negativo que provocó la entrada en escena del Jurado Mixto de Utilidades en sus cuentas (ERKOREKA 2021). El análisis de la evolución del saldo presupuestario confirma la dispar situación entre las tres haciendas al final del periodo analizado.

GRÁFICO IX. EVOLUCIÓN DEL SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS DIPUTACIONES DE ÁLAVA, BIZKAIA Y GIPUZKOA (1926-1930)
(en pesetas corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de ERKOREKA (2020a: 177).

Para el año 1930, las Diputaciones de Álava y Gipuzkoa habían culminado el proceso de transición del cupo antiguo al nuevo cupo, saliendo incluso reforzadas del mismo. En cambio, la Diputación de Bizkaia, no fue capaz de estabilizar su gasto propio al nivel previo a la renovación mediante los ingresos ordinarios. Al analizar el gráfico anterior, se puede apreciar que los ingresos ordinarios de la Diputación

de Bizkaia no eran suficientes para mantener el saldo presupuestario equilibrado. La Diputación estaba empleando la bolsa de ahorro de la emisión de 1927 para mantener su capacidad de gasto y enjugar el déficit. Esta situación alcanza todavía mayor gravedad si tenemos en cuenta que gracias al crecimiento económico de finales de la década de 1920, la recaudación fiscal mantenía una tendencia creciente. Las tres Diputaciones lograron un récord de recaudación fiscal en el año 1930. Pero en el año 1930, la patronal vizcaína ya avisaba de los efectos de la crisis de 1929 en la economía provincial y española (ERKOREKA 2016). Bizkaia tuvo que afrontar los efectos de la crisis de 1929 sin todavía haber culminado y consolidado el proceso de transición al nuevo cupo.

A modo de epílogo, cabe concluir que la década de 1920 fue un periodo de cambio y modernización en las haciendas vascas. El proceso de adaptación al nuevo cupo obligó a las Diputaciones a aprobar profundas reformas fiscales que modificaron la configuración de sus sistemas tributarios. Hasta la década de 1920, acompañados en general por una situación financiera favorable, los sistemas impositivos de las tres provincias evolucionaron a distintas velocidades. A partir del año 1925, apremiadas por las necesidades financieras y pilotadas por unas Comisiones Gestoras nombradas gubernativamente, se percibió una tendencia homogeneizadora en las reformas fiscales aplicadas por las tres Diputaciones, que no solo las guió hacia un proceso de convergencia entre las propias provincias sino también respecto del sistema tributario del Estado. La crisis de 1929 aceleró este proceso de convergencia. No obstante, cabe subrayar, que, en la antesala de la Guerra Civil, las diferencias en cuanto a la presión fiscal y las estructuras impositivas de las tres provincias —y respecto al Estado— seguían siendo palpables y cuantificables, evidenciando la heterogeneidad entre los distintos sistemas tributarios que concurrían y competían en el seno de la hacienda compuesta española de la época (ERKOREKA 2017).

6. BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, I. (ed.), (2009 [1923]), *Facultades de las Diputaciones Vascongadas como Organismos Administrativos. Lex et consuetudo dant ordinariam jurisdictionem*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia – Departamento de Historia Contemporánea (UPV/EHU).
- ALONSO, E.J. (1995a). *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñati: IVAP.
- (1995b). «La política presupuestaria de la Diputación de Vizcaya. 1876-1936», en *Vasconia: Cuadernos de Historia-Geografía*, 23, pp. 207-241.
- (1997). «Los conflictos fiscales entre las Diputaciones vascongadas y el Ministerio de Hacienda (1876-1937)», en *Forum Fiscal de Gipuzkoa*, pp. 3-13.

- (1999). *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una «esencia» de los Derechos Históricos*. Oñati: IVAP.
- (2002), «El Crédito de la Unión Minera. 1901-2002», en *Historia Contemporánea*, 24, pp. 323-353.
- BURLADA, J. L. (2007). Génesis de la Junta Arbitral del Concierto Económico y del Convenio Económico. *Nueva fiscalidad*, 2, pp. 101-148.
- DÍAZ, P. (2011). *Horacio Echevarrieta. Empresario republicano*. Bilbao: Muelle de Uribitarte.
- DIPUTACIÓN DE GUIPÚZCOA. (1923). *Proyecto de Memoria al Directorio Militar aprobado en 29 de Diciembre de 1923 por la Diputación de Guipúzcoa, para su presentación a las de Álava y Vizcaya*. San Sebastián: Impr. provincial.
- DIPUTACIÓN DE VIZCAYA. (1927). *Régimen del Concierto Económico y sus revisiones. Años 1878, 1887, 1894, 1900, 1906 y 1925/1926*. Bilbao: Impr. provincial.
- ERKOREKA, M. (2016). «Bizkaiko krisi industrialaren azterketa (1929-1936): lan-gabezia eta krisi fiskala». *Vasconia*, 40, pp. 91-119.
- (2017). *The public finances of Araba, Biscay and Gipuzkoa during the dictatorship, the Great Depression and the II Republic (1925-1937). A comparative analysis with Switzerland and a contribution to Fiscal Federalism Theory* [tesis doctoral, UPV/EHU]. Leioa: UPV/EHU.
- (2019). «Kupo banaketa horizontalaren eredua Kontzertu Ekonomikoaren lehen aroan (1878-1937): 1925eko berriztapena», *Vasconia*, 43, pp. 75-97.
- (2020a). *Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako finantza publikoak eta Ekonomia Ituna 1929ko krisi ekonomikoaren garaian (1925-1936)*. Bilbao: UPV/EHU.
- (2020b). «Las cuentas del Concierto Económico en tiempos de cambio y crisis económica (1920-1935). Fuentes cuantitativas y metodología contable», *Documentos de Trabajo Asociación Española de Historia Económica*, 20.
- (2021). «Concierto Económico y tributación empresarial. El impacto fiscal de la creación del Jurado Mixto de Utilidades (1927-1933)». *Historia Contemporánea*, 65, pp. 75-99.
- (2023). *Reglamentación y tutela financiera de las haciendas locales vascas: entre la Constitución foral y el Concierto Económico (1853-1937)*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia y Centro de documentación e investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales.
- ERKOREKA, M., y ERKOREKA, A. (2021). «El papel de las haciendas locales en el progreso de la salud pública: el caso del Ayuntamiento de Bilbao (1890-1936)», en L. E. OTERO y DE MIGUEL, Santiago (ed.), *Sociedad urbana y salud pública. España, 1860-1936*, pp. 278-293. Madrid: Catarata.
- EZCURDIA, L. (1968). *Cuerpos armados forales. Los Miqueletes*. San Sebastián: Icharopena.
- LARRAZABAL, S. (2011). «El Concierto Económico vasco en el marco jurídico-constitucional de la Restauración y de la II República». *Boletín JADO*, 22, pp. 133-181.
- MONTERO, M. (1990). *Mineros, banqueros y navieros*. Leioa: UPV/EHU.

- OLLURTA, J. d. (1921). «El Concierto Económico y los municipios guipuzcoanos. Lo que se hubiera dicho en la asamblea de los municipios guipuzcoanos». *Euskalerrriaren Alde*, 215, pp.401-411.
- ORUETA, J. d. (1932). «Influencia del régimen autonómico sobre el desenvolvimiento y progreso de la economía guipuzcoana», en *Ante las Cortes constituyentes. Guipúzcoa y la razón de su autonomía*. Pasajes.
- ROLDÁN, S., y GARCÍA, J. L. (1973). *La formación de la sociedad capitalista en España. 1914-1920*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- TAXONERA, L.de (1928). «Los problemas de Vizcaya: D. Esteban Bilbao, actual presidente de la Diputación, nos habla de ellos». *Vida Vasca*, 5, pp. 10-19.
- VALDALISO, J. M. (1988). «Grupos empresariales e inversión de capital en Vizcaya, 1886-1913». *Revista de Historia Económica*, año VI, núm. 1, pp. 11-40.
- VICARIO Y PEÑA, N. d. (2000 [1923]). *Fiat Lux. Monografía sobre tributación comparada de Vasconia y de otras provincias españolas*. Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia – Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria (UPV-EHU).
- ZABALA Y ALLENDE, F. d. (1998 [1927]). *El Concierto Económico. ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?* Bilbao: Diputación Foral de Bizkaia – Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria (UPV-EHU).