

Los conflictos fiscales entre las Diputaciones Vascongadas y el Ministerio de Hacienda. 1876-1937.

Dr. Eduardo J. Alonso Olea

*Investigador del Dpto. de Historia Contemporánea
de la UPV/EHU.*

Resumen

El autor describe con todo lujo de detalles los conflictos de tipo fiscal planteados entre las Diputaciones vascongadas y el Ministerio de Hacienda en el periodo comprendido entre 1876 y 1937. Además del aporte histórico que el artículo contiene, sorprende observar que tales conflictos no solo fueron recurrentes en aquel periodo sino que, con las lógicas diferencias motivadas por el paso del tiempo, son muy parecidos a los que han surgido en la aplicación del vigente Concierto Económico de 1981 y de las que en estos momentos se están planteando en la negociación del nuevo Concierto.

1- INTRODUCCIÓN.

Es ampliamente conocido, por lo menos en ciertos medios, el recurrente problema de armonización y coordinación fiscal que, dentro del Concierto Económico, se suele presentar con ocasión de cualquier reforma tributaria, o modificación del Concierto con incorporación de tributos nuevos; o incluso los problemas entre las Diputaciones a la hora de hacer sus aportaciones a la caja común del cupo. En las escasas páginas que siguen pasaremos somera revista a los principales conflictos fiscales planteados entre las Diputaciones vascongadas y el Ministerio de Hacienda desde la Ley de 21 de julio de 1876 hasta la abolición del Concierto Económico con Bizkaia y Gipuzkoa en 1937.

En otros lugares hemos analizado la definición y evolución del Concierto y sus cupos¹, por lo que desde una definición muy sumaria del sistema pasaremos inmediatamente a ver cuáles fueron los problemas habidos entre las Haciendas concertadas y el Ministerio y cómo se solucionaron, si así se hizo.

El Concierto Económico se define como una disposición gubernamental –generalmente no pasaba del rango de Real Decreto– que fijaba una cantidad alzada anual (cupo) que cada Diputación vascongada habría de abonar al Ministerio de Hacienda en equivalencia de las recaudaciones de ciertos impuestos (llamados concertados) a las que renunciaba el Estado. Las Diputaciones harían frente a estas sumas con recursos provenientes de los mecanismos de exacción o rentas propias sin ninguna relación obligatoria con los impuestos concertados, con el único límite de los acuerdos internacionales (desde 1906) y, lógicamente, dentro de los impuestos sujeto a acuerdo. El acuerdo genérico tenía una duración variable, desde los ocho años del de 1878 hasta los veinticinco del de 1926.

Un dato a retener es que las Diputaciones no tenían ninguna obligación a recaudar los impuestos concertados, por ello no se convertían en meras subrogadas del Ministerio, sino que se hacían cargo del abono del cupo concertado a costa de sus propios ingresos. Estaba a su albedrío recaudar los impuestos concertados o no, y si lo hacían lo estaba asimismo en aplicar unas tarifas a su conveniencia. No buscamos una coordinación o una reglamentación igual, porque no la hubo. Cada Diputación optó por su

¹ ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995), ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995), ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995), ALONSO OLEA, Eduardo J. (1996)

propio modelo de financiación (dentro de un marco general común del país) que no sólo la separaba del Ministerio de Hacienda, sino que también lo hacía de las otras dos. Los acuerdos de coordinación tributaria entre las tres Diputaciones, o incluso con Navarra, tendrán que esperar hasta los años 20 de este siglo.

Por otra parte, el Concierto Económico no contenía sólo acuerdos de naturaleza fiscal, sino que respetaba las atribuciones económicas y administrativas "que vinieran ejerciendo" las Diputaciones. No es decir nada nuevo que nunca se fijaron tales atribuciones, lo que representaba, al unísono, un problema y una ventaja. Problema: no había un texto legal al que acudir en caso de dudas o disputas entre distintas esferas de la Administración. Ventaja: siempre cabía aducir que una competencia, la que fuera, había sido ejercida por la Diputación o por un Ayuntamiento desde antiguo. Estos planteamientos administrativos y fiscales, como es fácil suponer, no eran compartidos por las Diputaciones Vascongadas y el Gobierno. Así que se sucedieron conflictos fiscales y administrativos.

2. 1876-1900. LOS PROBLEMAS DE ASENTAMIENTO DEL RÉGIMEN CONCERTADO.

Tras la publicación de la Ley de 21 de Julio de 1876, en que se determinaba la obligación de las Provincias Vascongadas a aportar hombres y dinero al esfuerzo de la Nación, se sucedieron intentos por parte de Cánovas del Castillo para que las Juntas Generales y las Diputaciones Forales aceptaran tal carga y se arbitrara un medio efectivo para cumplirla. Si bien la solución del problema militar fue más inmediata y ejecutiva, con un primer reemplazo de 1877 cumplido efectivamente² el asunto de la hacienda daba más margen a las instituciones provinciales vascongadas para escaparse de los deseos de Cánovas. Sin embargo, como la resistencia al cumplimiento de la Ley de 1876 no cedió, finalmente Cánovas disolvió, en mayo (Bizkaia) y diciembre (Alava y Gipuzkoa) de 1877, a las Diputaciones Forales, siendo sustituidas por Diputaciones provinciales interinas que, además de tratar con el Gobierno del cumplimiento de la Ley de 21 de julio, tuvieron que hacer frente a las negociaciones de lo que ahora llamamos Concierto Económico y, una vez llegado a él, establecer los mecanismos de recaudación de sus ingresos, con los cuales luego pagar sus respectivos cupos trimestrales en cada Delegación de Hacienda.

Los primeros problemas sobre las atribuciones económico-administrativas comenzaron poco menos de un mes después de la firma del R. D. de 28 de febrero. La Dirección General de Administración local, por una circular que remitió el Gobernador Civil, requirió datos sobre presupuestos y cuentas de las Diputaciones³. Las tres Diputaciones, de un modo más o menos diplomático, no se dieron por enteradas. Como el Gobernador Civil insistió, las tres Diputaciones llegaron a un acuerdo común:

No se debe de referir á nosotros porque nosotros nunca hemos enviado las cuentas á la superior aprobación, ni la Ley de 21 de julio ni que de ella se desprendan suponen á este País esa nueva obligación, y por esta razón, nosotros estamos decididos á no corresponder porque (...) no entra en nuestros deberes⁴.

La solución última del problema, que no definitiva, fue dar la llamada por respuesta y conseguir desde los superiores del Gobernador que no continuaran los pedidos de información. Treinta años más tarde se volvieron a producir las demandas de datos de presupuesto y cuentas provinciales y el esquema fue el mismo. Aducir la autonomía administrativa, gestionar en Madrid que el Gobernador les dejara hacer y dar largas al asunto.

Como medio, que ya se veía necesario, de resolver los problemas de competencias entre delegados del Gobierno y las Diputaciones, por R. O. de 8 de junio de 1878, se modificó el artículo 150 de la Ley Municipal. En primer lugar los acuerdos de las Diputaciones serían ejecutivos, incluso los de creación de arbitrios "y los medios para cubrir los Ayuntamientos y las Corporaciones provinciales sus atenciones", si

² En el caso de Bizkaia la quinta de 1877 fue redimida en metálico al completo, por lo que realmente no fue ningún vizcaíno al reemplazo de ese año.

³ Concretamente los presupuestos adicionales de ese ejercicio, los del ejercicio 1878-79, y las cuentas de los ejercicios de 1875-76 y 1876-77. Oficio del Gobernador Civil de Vizcaya a la Diputación de Vizcaya. 28 de marzo de 1878. Archivo de la Casa de Juntas de Gernika. Régimen Foral. (A.C.G.G. R.F.) Registro 14. Leg. 4.

⁴ Carta del Vicepresidente de la Comisión provincial de Guipúzcoa al Vicepresidente de la Comisión Provincial de Vizcaya. 1 de agosto de 1879. A.C. J. G.. R. F.. R. 14. L. 4.

el Gobernador, tras ser informado del acuerdo, no se oponía al tercer día. En caso de que así ocurriera, y la Diputación no se conformara, se acudiría a resolver al Gobierno.

Por el artículo tercero se encargó a las Diputaciones el control de las cuentas y presupuestos municipales. Una vez aprobados pasarían al Gobernador "para el solo objeto de que esta Autoridad vea si en ellos se han consignado todos los gastos obligatorios, y si la parte de ingresos está conforme con lo aprobado por la Diputación". Por último se establecía un plazo de presentación de cuentas municipales a la Diputación, de 90 días⁵.

En 1879, una vez normalizada la situación en el país, se levantó el estado de guerra y el Gobierno renunció, en favor de las Cortes, de las atribuciones especiales que éstas le había dado en la Ley de 21 de julio para llegar a un arreglo con las Vascongadas. El problema se planteó poco después con una Circular de 9 de octubre de 1880 que, en principio, llevaba la legalidad común a las Provincias Vascongadas. No vamos a ahondar mucho en el tema pero sí diremos que las Diputaciones se resistieron a perder sus atribuciones especiales, llegando el caso de Bizkaia hasta a la instalación en sus oficinas del personal del Gobierno Civil para preparar el traspaso de poderes. Las gestiones entre 1880 y 1882 fueron incansables para conseguir la derogación de la Circular.

Con la Ley provincial de 1882 de forma indirecta se consiguió puesto que en su Disposición transitoria 4ª se establecía el respeto a las especiales atribuciones de las Diputaciones vascongadas mientras que estuviera en vigor el Concierto Económico. Castelar describió el proceso de forma atinada:

Allá en los artículos adicionales de la Ley provincial [se] deslizó uno, creo que el cuarto, diciendo que mientras durase el convenio económico pactado con las Provincias Vascas, sus respectivas diputaciones tuviesen las facultades antiguas en esta especial é importantísima esfera de su administración. Por consiguiente las facultades perdidas están devueltas por las leyes y no hay necesidad de ninguna disposición ministerial, pues basta y sobra la esencialísima disposición legislativa. Los amigos de ahí deben probar que las tienen, como el filósofo antiguo probaba el movimiento, moviéndose. No hay más que reconstruirlas y ejercerlas⁶.

Una vez salvados los escollos primeros, en la mera órbita administrativa, las Diputaciones se comenzaron a encontrar con problemas en relación con los impuestos concertados. Estos problemas fueron *in crescendo* en la medida en que nuevos tributos se incorporaron al Concierto Económico.

En 1894 se concertaron nuevos tributos (los más importantes fueron las patentes de Alcoholes y el impuesto sobre tarifas de viajeros y mercancías). En el caso del impuesto de Transportes se encabezarón porque la Hacienda central fue incapaz de conseguir recaudarlo, en la medida en que las compañías afectadas se acogieron al Concierto para no pagarlo. En definitiva el Ministerio se vio obligado a encabezarlo, con excepción de los ferrocarriles mineros. Las empresas acordaron un reparto de su cupo entre ellas, que pagaban a las Diputaciones, pero recaudaban el impuesto como en el resto del país de forma que se quedaban con la diferencia.

Pero los principales problemas estaban por venir. Nos referimos a la incorporación de la principal novedad que trajo la Reforma fiscal de Villaverde: el Impuesto de Utilidades.

3- 1900-1937. LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO DE LA FISCALIDAD.

Entre los elementos de la Reforma fiscal de Fernández Villaverde, además del nuevo tributo de Utilidades, también se establecían diversos recargos sobre las contribuciones y modificaciones en el impuesto de Derechos Reales y Papel Sellado. El auténtico caballo de batalla era el Impuesto de Utilidades sobre la Riqueza Mobiliaria. Los técnicos de Hacienda no querían que se formara un paraíso fiscal en las Vascongadas, por lo que tras mucho discutir quedaron fuera del Concierto las empresas que, aunque domiciliadas en las Vascongadas, tuvieran todas las instalaciones en territorio común. Las Diputaciones, por su parte, querían mantener a la Hacienda central lo más lejos posible de sus provincias; así que se optó por una distinción temporal. Como veremos no fue una solución permanente y volvió a ser motivo de agrias discusiones entre las Diputaciones y el Ministerio. Se fijó como límite ese año de 1900 para que los

⁵ R. O. de 8 de junio de 1878. ESTECHA MARTINEZ, José María (1918): Régimen político y administrativo de las Provincias VascoNavarras. Colección de leyes decretos, Reales Ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasconavarro. 2ª. Bilbao: Imp. Provincial. p. 70.

⁶ Carta de Emilio Castelar a Eusebio García. 5 de octubre de 1882. Archivo Foral de Bizkaia. Administrativo. Régimen económico-Administrativo. Concierto Económico. 2.656/7.

empresas formadas hasta entonces en cualquier circunstancia estuvieran resguardadas por el Concierto y no pagaran al Ministerio de Hacienda.

Otra vertiente del problema era el referente a los Derechos Reales. El Ministerio no quería que acogiendo a un domicilio fiscal de conveniencia los contribuyentes, sobre todo de provincias limítrofes, no pagaran, o pagaran menos, por este tributo. El problema era el habitual, pagar por radicación del bien transmitido o por domicilio fiscal de los transmitentes, o incluso tomar como criterio el notario elegido. Los planteamientos para tomar una u otra perspectiva fueron variables, pero en general el Ministerio intentó limitar el acceso a la fiscalidad concertada de contribuyentes foráneos al mismo, aunque con fortuna variable.

En la renovación del Concierto de 1906 se discutió la elevación de cupos, pero de forma alzada, de forma que luego hubo que ajustarlos a las sumas calculadas. Sin embargo sí diremos que la excepción a las empresas en el impuesto de Utilidades continuó fijada en 1900 y los Derechos Reales, no sin discusiones, también fueron ventajosamente concertados. Como muestra diremos que se encabezó por poco más de un millón de pesetas, cuando el rendimiento calculado por la Hacienda rebasaba los 3 millones. De hecho los comisionados de Hacienda se ofrecieron a tomar en arrendamiento la recaudación del tributo en Bizkaia a cambio de tres millones de pesetas anuales, pero las Diputaciones se mostraron firmes en defender unas cantidades relativamente bajas y continuar con su libertad de establecimiento de tarifas⁷.

La ambición del Ministerio por aumentar de alguna manera las recaudaciones a las provincias, fuera vía cupos o por recaudación de tributos no concertados, se acentuó desde 1909 por la entrada de las cuentas del Estado en números rojos. Así que no es extraño que, según se ampliaban las contribuciones y las recaudaciones, se intentara hacer lo propio con el Concierto.

En 1909 surgió el primer conflicto grave, referente a las Utilidades de las navieras que las Diputaciones consiguieron sortear gracias a sus contactos en el Consejo de Estado. Este emitió un dictamen favorable a dejar exentos los beneficios obtenidos en las provincias por las empresas que actuaban fuera y dentro de las mismas. El Ministerio de Hacienda entendía que en cuanto actuaran fuera de las provincias debían pagar al Ministerio, mientras que las Diputaciones sostenían que como las navieras, al operar fuera de las provincias podrían actuar en el extranjero, habrían de pagar en exclusiva a las Diputaciones. Finalmente, en 1913 se concertaron las Utilidades de las navieras por 90.000 pts. El resultado inmediato fue que el Ministerio de Hacienda dejó de recaudar las Utilidades a las Navieras lo que le supuso una pérdida de recaudación próxima a las 400.000 pts.

Otra rama colateral del problema de las Utilidades era el caso de las sociedades extranjeras, con sede operativa en las Vascongadas, que entendía el Ministerio que habrían de pagar sus tributos al Ministerio, mientras que las Diputaciones, acogiendo al principio de territorialidad, entendían que habrían de pagarles a ellas.

La defensa fundamental de las Diputaciones se basaba en diversos puntos. En primer lugar al párrafo sobre las exclusión del Concierto únicamente de las empresas radicadas en las Provincias Vascongadas después de 1900 y que tuvieran todos sus centros productivos fuera de ellas. En segundo lugar la aplicación de la territorialidad, para lo que utilizaron frecuentemente una reducción al absurdo basándose en que el espacio fiscal concertado era un espacio extranjero. Por ejemplo, cuando el Ministerio de Hacienda intentó cobrar las Utilidades (Tarifa 2ª) a las sociedades vascongadas por el mero hecho de tener acciones de compañías foráneas, las Diputaciones respondieron con el razonamiento de que si así fuera, una sociedad francesa, por ejemplo, actuaría en España, y al Ministerio de Hacienda español debería pagar por Utilidades, por el mero hecho de adquirir acciones y/o obligaciones de una empresa española. Además, el concepto de territorialidad era conveniente en la medida en que podría aplicarse a la recíproca. Así, la sucursal del Banco de España en Bilbao, un banco formado antes de 1900, con actividades en territorio concertado no estaba incluido en el Concierto, pero si el Ministerio de Hacienda insistiera en aplicar la territorialidad la Diputación de Bizkaia debería recaudar tributos al Banco de España por su sucursal. En definitiva se aplicaba el mismo caso a la inversa y ello era negativo para el Ministerio, así que se fue solventado el problema durante unos años.

⁷ Una somera comparación de tarifas, en diversos tributos, en ALONSO OLEA, Eduardo J. (1994). Gipuzkoa, junto con algún Cantón suizo, fue de los últimos lugares de Europa en que las transmisiones, por ejemplo, estaban exentas de tributo. Sobre las tarifas del Derechos Reales y su comparación en el caso de Bizkaia, vid. ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995). p. 413.

El concepto de territorialidad, con relación a otros tributos como los Transportes de viajeros y mercancías no sólo provocaba discusiones entre la Diputación de Bizkaia, en donde estaba radicado el Ferrocarril de la Robla, de cuyo trazado una gran parte discurría por territorio común, como entre las propias Diputaciones pues el Ferrocarril de Elgoibar a San Sebastián estaba domiciliado en Bilbao cuando no discurría un sólo kilómetro por la misma (Vid. Tabla 1). En definitiva la situación no podía seguir así, así que en 1926, con ocasión de la renovación del Concierto se volvió a plantear el problema y de forma bastante agria.

TABLA 1

Recorrido de las líneas de Ferrocarril dentro y fuera de Bizkaia. 1926 (Km.).

LÍNEAS	Dentro de Bizkaia	Fuera de Bizkaia	Total
La Robla	43	269	312
Bilbao-Santander	59	61	120
Castro-Traslaviña	16	18	34
Durango-Zumárraga	17	33	50
Elgoibar- San Sebastián		57	57
Total	135	438	573

Informe a la Comisión de Régimen Económico-administrativo. 16 de febrero de 1926. A.F. A. R.E. A. C.E. 2661/1.

El Concierto de 1906 se estableció por veinte años, así que hasta 1926 no correspondía renovarlo. Sin embargo, la quiebra del Crédito de la Unión Minera aceleró el proceso en parte. La Diputación vizcaína no podía hacerse cargo de la quiebra sin saber cuánto debía pagar de cupo concertado, así que se fijó un cupo de 40 millones en 1925, cuyos pormenores se negociarían al año siguiente, ya en el Directorio Civil con Calvo Sotelo como Ministro de Hacienda. La cantidad con ser importante fue ventajosa en la medida en que la potencialidad de los impuestos concertados era mucho mayor que la cifra pactada. Las Diputaciones intentaron aumentar los conceptos de los descuentos, pero en el Ministerio se habían negado a hacerlo porque los que se habían intentado incluir (puertos, beneficencia, educación, etc.), o eran propiamente provinciales o eran voluntarios. Un comisionado del Ministerio de Hacienda dejó bien claro que los gastos de conveniencia o de lujo no los podía pagar, aún indirectamente el Estado:

¿Cómo podían Vds. soñar que el Estado les hiciera un Sanatorio de Górliz, les pusiera las carreteras como salones o les construyera unas Escuelas de barriada? Para ello tendría que obrar del mismo modo en todas las Provincias y eso bien saben Vds. que es imposible⁸.

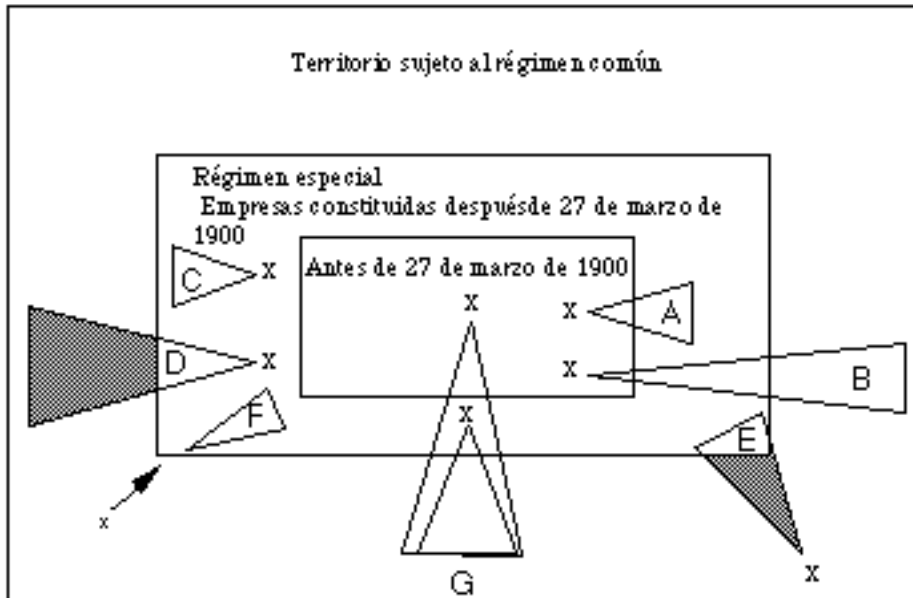
En definitiva, cuando llegó la hora de negociar con Calvo Sotelo la articulación del Concierto la cantidad estaba cerrada, así que unos y otros intentaron fijar el Reglamento del Concierto Económico de forma ventajosa para poder luego recaudar más medios por su cuenta, las Diputaciones intentaron aumentar los impuestos concertados y el Ministerio todo lo contrario.

Tras no pocas discusiones las Diputaciones consiguieron la libertad tributaria, la excepción de las navieras y sociedades anteriores a 1900, un cupo ventajoso en tanto en cuanto se incrementaban los conceptos concertados, sus atribuciones administrativas, posibilidad de recurso a los fallos de los Jurados mixtos, ventajas a la hora de pagar los cupos trimestrales, que se reconociera al Concierto como régimen permanente —sólo renovable en sus cantidades—, la aplicación ventajosa de la territorialidad en casi todos los casos —no el Banco de España—, pero sí las líneas de ferrocarril ya concertadas, y un respetable etcétera.

Ya hemos comentado la situación excepcional que tenían las empresas domiciliadas con anterioridad a marzo de 1900 en las Vascongadas. Con el tiempo, y con el desarrollo económico que empujaba a muchas empresas vascas fuera de su territorio los problemas con la Hacienda central fueron crecientes. Las posibles situaciones tributarias se sintetizan en la Ilustración 1.

⁸ Informe a la Comisión de Régimen Económico-administrativo. 16 de febrero de 1926. Archivo Foral de Bizkaia. Administrativo. Régimen Económico-Administrativo. Concierto Económico. 2661/1.

ILUSTRACIÓN 1



- A- Exenta B- Exenta C- Exenta
 D- Exenta por utilidades obtenidas en territorio vasco y sujeta por utilidades en territorio español de régimen común.
 E- Igual que D. F- Exenta. G- Navieras vasco-gaditanas (exentas).

Fuente: GOMEZ SANCHO, Cesar (1923). p. 216.

Como se puede observar fácilmente a la altura de 1926 las posibilidades de situación respecto al fisco de una empresa eran más que variadas. Había empresas que por sus actividades no debían pagar más que a las Diputaciones aunque en ellas no tuvieran más que su domicilio fiscal. En cambio, otras formadas posteriormente, en su misma situación legal y operativa, debían rendir cuentas a ambas administraciones tributarias. Caso aparte es el referido a las Navieras que sólo pagaban, aunque estuvieran formadas después de 1900, a las Diputaciones.

Con esta variación de situaciones se intentó poner un poco de orden mediante los Jurados mixtos de Utilidades, los que tenían que aplicar los principios establecidos en el acuerdo de 1926, y en su seno se vieron las verdaderas intenciones de los responsables de la Hacienda central. Los Jurados Mixtos de Utilidades, en un proceso gradual, tuvieron como misión establecer la cifra de negocios de las empresas que actuaban en ambos territorios, calculados por medias trienales, lo que correspondería a cada administración tributaria en su recaudación de las Tarifas 2ª y 3ª de Utilidades.

Los artículos del Concerto más discutidos fueron los números 21, 22, 23 y 24, es decir, los que atañían, respectivamente, a las empresas de fabricación, compraventa, navieras y Sociedades anteriores a 1900. Tras diferentes escritos a Primo de Rivera y forcejeos con las Delegaciones de Hacienda, las Diputaciones consiguieron, en cierta medida y a duras penas, mantener la aplicación de lo que ellas entendían por pactado.

En el primer punto, el artículo 21 del Reglamento, el problema era que los Jurados mixtos de Utilidades habían aplicado el mismo, según las Diputaciones, de forma torcida. A pesar de que el Ministerio había intentado reglamentar la tributación de las compañías de fabricación para que lo hicieran por el punto de consumo, las Diputaciones consiguieron que se hiciera según el lugar de producción. Se había establecido lo que se entendía por "operar" en uno u otro territorio de forma que únicamente tributasen al Ministerio las empresas de fabricación vascongadas que tuvieran en el territorio común oficinas, fábricas, sucursales y representantes autorizados para contratar por cuenta de la empresa, y únicamente por los negocios realizados en dicha forma, y así se calcularían los beneficios sacados de esta forma y por ellos tributarían. Pero al llevar a la práctica estos principios, los representantes del Estado en los Jurados mixtos pretendieron que, una vez una empresa operaba en territorio común, quedara establecido tener plena libertad para fijar las cifras de tributación de forma unilateral. De modo que lo pactado de derecho quedaba vulnerado por el hecho de que establecían luego los cálculos arbitrariamente.

El problema era especialmente grave en varios sectores. Por ejemplo en el caso de las eléctricas, con consumo crecido en las Vascongadas, pero con instalaciones de producción de fluido fuera en territorio común. Por contra, en otros sectores, el consumo mayoritario era foráneo al territorio concertado. Además, encontramos el problema de las centrales de compras. Desde fines del siglo XIX en diversos sectores (hierros, azúcar, papel, yute, vidrio, etc.) se desarrolló un proceso de cartelización, de reparto entre las empresas de los pedidos y acuerdo de precios fijos para mantenerlos artificialmente elevados. El caso de la Central siderúrgica es el más claro. Altos Hornos de Vizcaya, la principal empresa industrial de las Vascongadas, vendía sus productos indirectamente por medio de una Central de compras, que cursaba los pedidos, domiciliada en Madrid, aunque una parte importante de sus ventas las continuaba efectuando por su cuenta, por ello era de la máxima importancia establecer las proporciones de una y otra vía de comercialización. Pues bien, los Jurados de Utilidades entendían que las ventas efectuadas por la Central siderúrgica correspondían a territorio común, pues la Central estaba radicada en Madrid. Las Diputaciones defendían una postura contraria, pues en realidad la Central Siderúrgica era una oficina y las ventas reales las hacía la propia fábrica. Incluso en empresas de servicios, que en principio deberían tener una situación mucho más clara que las de fabricación y distribución, tuvieron problemas en los Jurados Mixtos. Tal es el caso del Balneario de Cestona cuando los funcionarios del Ministerio de Hacienda se percataron que, además de ofrecer baños medicinales, vendía agua embotellada, tanto a territorio común como al concertado. Las Diputaciones se defendieron en este caso aduciendo que la venta la hacía directamente su propietario y no la empresa en sí. En definitiva, los conflictos y las discusiones para ver quién se llevaba más cifra de negocios fue incesante.

Las Diputaciones, tras mucho protestar consiguieron que los Jurados dictasen unas cifras más o menos acordes con sus cálculos; pero con la amenaza de que en cualquier momento podría variar la situación. De echo hubieron de mostrarse firmes en un concepto no incluido en el Reglamento. Se trató de un "porcentaje de fabricación" que se asignaba a las empresas con fábricas importantes (Babcock Wilcox) en territorio concertado pero con importantes ventas fuera, de forma que compensara de algún modo la desproporción aparente a favor de la Hacienda central.

Algo similar ocurrió con las empresas de compraventa, tanto en los motivos de discrepancia como en la solución, que en realidad no lo era, pues en cualquier momento podrían cambiar las cifras.

Respecto al capítulo de las navieras el problema era doble. Por una parte se había establecido que la Tarifa 3ª de Utilidades, para las navieras formadas antes de 1927, tributarían por el total de los beneficios en el territorio donde se domiciliaran. Cuando ampliasen tonelaje, capital o sus obligaciones, de esa parte de aumento, tributarían a ambas Haciendas en proporción al domicilio de los accionistas de uno y otro territorio.

Pues bien, la Administración central pretendía que el pago de las Utilidades, en caso de aumento de tonelaje, capital u obligaciones, debería ser sobre el total de los beneficios, no sobre la parte ampliada. Además, esto sólo era aplicable a las Sociedades Anónimas pues en el Reglamento sólo se hablaba de "accionistas", por lo que se pretendía que las navieras que fueran sociedades colectivas y comanditarias, se les aplicase las normas genéricas del Concierto, es decir que pasaran al Jurado mixto para fijar sus cifras de negocios en cada territorio.

En esta discrepancia se consiguió que el Jurado de Utilidades se mostrase incompetente y se pidiera la aplicación del Decreto Cortina, que fue un mecanismo diseñado en el Ministerio de Hacienda en 1919 (por iniciativa del guipuzcoano Fermín Calbetón) para solventar litigios de este estilo.

Semejante solución tuvo el correspondiente a los distintos pareceres que se mantenían respecto a las compañías formadas antes de 1900. El Estado no quería aplicar este principio a las Compañías mineras.

Entendía el aumento de reservas como aumento de capital, y por tanto, pasaría a regirse por el principio de proporcionalidad, y no sólo a los beneficios sino también a los intereses de obligaciones.

Las Diputaciones consiguieron, como decimos, tras bastantes discusiones, que el Jurado de Utilidades se pronunciase incompetente y pidieron que la duda se resolviera por la vía del Decreto Cortina⁹.

Los Jurados mixtos de Utilidades tenían como misión establecer la cifra de negocios de las sociedades vascongadas que actuasen en territorio común. Sobre esta cifra, calculada por un trienio, aplicaría cada administración tributaria el Impuesto de Utilidades. En cada provincia se estableció un Jurado Mixto Provincial y, cuando en ellos no hubiera acuerdo, se pasaría a un Jurado mixto Central, radicado en Madrid. El problema, como indicamos era qué se entendía por "operar" en territorio común. Así se abrió la puerta a cerradas discusiones. Las delegaciones del Ministerio, por cualquier detalle ya entendían que una empresa vasca operaba en territorio común y las de las Diputaciones defendían su marco de actuación como bien pudieron, al tiempo que se lanzaron, por lo menos en Bizkaia que es el caso que mejor conocemos, a la búsqueda de sucursales de empresas foráneas con oficinas en las provincias. El problema era claro. Si en 1926 se habían fijado unas cantidades relativamente elevadas era porque las Diputaciones habían calculado unos ingresos sobre sus respectivas formas de recaudación del impuesto. Si luego los Jurados de Utilidades exacerbaban la parte a recaudar por el Ministerio de Hacienda se encontraban con que ellas recaudarían menos. Se podía optar por subir los tipos de tributación, como hicieron efectivamente, pero dentro de un límite. A la inversa, el Ministerio quería aumentar sus recaudaciones al margen del Concierto y del cupo.

Un interlocutor con tales Jurados lo manifestó, treinta años más tarde, de forma clara:

Lo cierto es que en el Reglamento del Concierto, aprobado por R.D. de 24 de diciembre de 1926, con una muy desfavorable aplicación para nosotros del principio de la territorialidad para la Contribución de Utilidades en relación con la que se convino tan sólo unos meses más tarde en el Convenio Económico con Navarra, se abrió una brecha en el sistema -reglamentación de los Jurados Mixtos de utilidades y, sobre todo, redacción de los artículos 21 y ss- que a los que luego tuvimos que formar parte de dichos jurados frente a los técnicos de la Hacienda del Estado, gente muy preparada y respaldada, nos trajo por la calle de la amargura durante la decena de años en los que aquella brecha inicial se fue convirtiendo en alarmante boquete. Es que el Concierto, desde aquella reglamentación, llevaba plomo en el ala¹⁰.

Como otra muestra de los problemas que tuvieron los técnicos de la Diputación no nos resistimos a transcribir unas frases del jefe de la Oficina de Hacienda de la Diputación vizcaína:

Afortunadamente para nosotros no hay nadie que pueda sustituir con ventaja al Señor Navarro Reverter, que es el hombre del Concierto, y estaba perfectamente impuesto de todos los artículos del mismo sobre todo del 20 al 25 que es donde está el meollo del actual Concierto, y como he dicho antes gracias a Dios no está en el Ministerio sino en el Banco Hipotecario, y que esté durante muchos años¹¹.

La actividad de los Jurados de Utilidades fue altamente perjudicial para las Diputaciones, sobre todo las de Bizkaia y Guipúzcoa que contaban con más sociedades. Las cantidades detraídas de los beneficios o de los dividendos de las empresas supusieron sumas importantes, además de los pagos que las Diputaciones tuvieron que hacer de importes que habían recaudado ya y luego hubieron de entregar al Ministerio fuera del cupo en función de las modificaciones de los porcentajes de cifra de negocios establecidos por los Jurados.

⁹ Diferencias esenciales entre las Diputaciones Vascongadas y el Estado en orden al alcance e interpretación de determinados artículos del vigente reglamento del Concierto Económico. s. f., pero primeros meses de 1930. Archivo Foral de Bizkaia. Administrativo. Régimen económico-Administrativo. Concierto Económico. 2.667/2.

¹⁰ EZCURDIA, Luis (1968): *Cuerpos armados forales. Los Miqueletes*. San Sebastián: Icharopena. pp. 131-132.

¹¹ Intervención de Juan Olóriz, Jefe de la Oficina de Hacienda de la Diputación de Vizcaya, en la Conferencia de las Diputaciones Vascongadas de 22 de diciembre de 1934., en AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Ed. (1995). *La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las "Conferencias" firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936)*. Bilbao, Diputaciones Forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava. p. 1.495. El acta de esta conferencia es altamente indicativa de los problemas que tuvieron en Madrid las Diputaciones en los años de la II República. José Navarro Reverter, hijo del Ministro de Hacienda de la Restauración Juan, fue Profesor Mercantil en el Ministerio de Hacienda y, en 1934, fue nombrado Subgobernador del Banco Hipotecario.

Si tomamos datos genéricos de la actuación del Jurado Mixto de Utilidades central, al que llegaban los expedientes de empresas objeto de litigio entre los provinciales podremos aquilatar mejor los efectos que supuso su actuación.

TABLA 2.

Número de empresas con domicilio o/y sucursales en territorio común y en concertado.

	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	TOTAL
Empresas con domicilio en...	8	121	98	227
Sucursales de empresas con domicilio en territorio común	1	9	70	80
Empresas con domicilio en el extranjero	0	1	6	7
Total	9	131	175	314

Fuente: Elaboración propia sobre datos de las Actas del jurado Mixto Central de Utilidades.

Del total de las 314 empresas (Vid. Tabla 2) localizadas sólo lo hemos hecho de 202 con acta definitiva de asignación de porcentajes, que resultaron en definitiva operantes en ambos territorios, con una asignación media de porcentaje del 52,32% y del 47,52% , respectivamente, a territorios común y concertado. Pero si vemos las empresas que tenían sede en las Vascongadas y en el extranjero se reducen a 167 sociedades, con unos porcentajes del 44,89% y del 55,11%, por lo que la tendencia, lógicamente, se invierte. Sin embargo hay que tener en cuenta que en éste último caso ese 44% hubiera sido recaudado antes de 1927 por las Diputaciones mientras que desde tal fecha se recaudaba por el Ministerio, por lo que la recaudación por vía extraconcertada aumentó de forma considerable. A la inversa, las Diputaciones, que habían contado con esos ingresos para firmar el cupo de 1925 se encontraron con que la aplicación del Reglamento las perjudicaba de forma grave.

De esta forma vemos cómo la aplicación de los artículos referidos al Impuesto de Utilidades sobre la Riqueza Mobiliaria fue altamente negativo para las Diputaciones, sobre todo para las más desarrolladas económicamente (Bizkaia y Gipuzkoa) en la medida en que tuvieron que defender firmemente su espacio tributario frente al Ministerio de Hacienda que, por una vía externa al cupo concertado, ambicionaba aumentar sus recaudaciones.

Sabido es que en 1937 el Concierto Económico con Bizkaia y Guipúzcoa fue derogado. Pues bien, no por eso dejaron de funcionar los Jurados mixtos de Utilidades, sino que continuaron fijando las cifras de negocios de las empresas sujetas a litigios en trienios pendientes. De tal forma que encontramos actas del Jurado Central hasta bien entrada la década de los cincuenta. De esta forma el Ministerio de Hacienda envió requerimientos de pago por Utilidades a variadas empresas para los ejercicios de vigencia del concierto. incluso se dio el caso, como el de Hulleras de Sabero y anexas S.A. a la que en 1946 fijaron la parte que debía de pagar de sus impuestos de los ejercicios ejercicio de 1923 a 1926, más de veinte años más tarde. Lógicamente la empresa recurrió porque esos tributos ya estaban pagados a la Diputación pero nos muestra la ambición de los Jurados después de la abolición del Concierto. En el caso más claro, como en el de las mineras, vemos cómo en 1944 se resignaron los porcentajes de forma que la mayoría de ellas, radicadas en Bizkaia, debían pagar por sus beneficios al Ministerio de Hacienda (Vid. Tabla 3).

TABLA 3

Reparto de las actividades de empresas mineras inscritas en Bilbao, según el Jurado mixto de Utilidades de Bizkaia. 1944.

Compañía	% común	% concertado
Cía Minera Sierra Menera	90	10
Cía. Sierra Alhamilla	100	-
Cía. Minera de Setares	100	-
Cía. Setolazar	100	-
Minas Acarayes	100	-
Orconera Iron Ore	25	75
Hulleras del Turón	87	12
Cía. Minera U. y Magdale- na	98	2
Mina Ceferina	90	10
Coto Musel	100	-
Argentífera de Córdoba	100	-

Fuente: Acta del Jurado Mixto de Utilidades de Vizcaya, 25 de mayo de 1944. Archivo Histórico Provincial de Vizcaya. Hacienda. H. 2.864.

4- CONCLUSIONES.

El ejercicio de la excepcionalidad fiscal que supuso el Concierto Económico fue progresivamente dificultoso en la medida en que tanto las Diputaciones como el Ministerio de Hacienda pretendieron, cada una por su parte, incrementar la reglamentación de los distintos sujetos tributario de forma que fue inevitable el conflicto. Si al comienzo de la vigencia del Concierto los casos de conflictos de competencias fueron más sencillos de arreglar porque las Diputaciones basaban sus ingresos en tributos indirectos sobre el consumo, y los tributos fundamentales del Ministerio estaban concertados plenamente, según pasó el tiempo, y sobre todo tras la reforma fiscal de Villaverde, ambas administraciones tributarias entraron en competencia para acceder a las bases imponibles sin estorbos de la otra.

Hasta 1926 esta pugna se resolvió en general en favor de las Diputaciones porque consiguieron vincular sus atribuciones económicas directamente con el Concierto y éste estaba cobijado por una conveniencia política y por las influencias políticas que las Diputaciones fueron capaces de movilizar en Madrid. Sin embargo, el espacio políticamente anormal de la Dictadura, con una plantilla de técnicos capaces en el Ministerio y la dirección resuelta de Calvo Sotelo permitió al Estado introducir una reglamentación en el Concierto que, en su aplicación, fue bastante onerosa para las Diputaciones.

Los problemas con tributos tales como los Derechos Reales o el Timbre fueron complejos y difíciles de solventar, no siempre a favor de las Diputaciones, pero el que trajo mayor conflictividad fue sin duda el de Utilidades.

Desde el momento en que los técnicos del Ministerio accedieron a información de balances de empresas comenzaron a establecer nuevos conceptos en su beneficio, mientras que las Diputaciones, ancladas en un problema técnico, hicieron lo que pudieron para mantener su excepcionalidad fiscal, sin poder acogerse a los mecanismos de interferencia practicados durante la Restauración (Diputados en Cortes o Senadores) Y es que, como decía Ezcurdia, el Concierto "llevaba plomo en el ala".

5- BIBLIOGRAFÍA.

AGIRREAZKUENAGA, Joseba, Ed. (1995). La articulación político-institucional de Vasconia: Actas de las "Conferencias" firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936). Bilbao, Diputaciones Forales de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava.

ALONSO OLEA, Eduardo J. (1994). "Concierto Económico y fiscalidad privilegiada: el uso del «paraíso fiscal» vizcaína. 1878-1937", en MARTIN ACEÑA, Pablo, GARATE OJANGUREN, Montserrat (Eds.) Economía y empresa en el norte de España (Una aproximación histórica). San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa- U.P.V.

ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995). "El largo camino para la recuperación del Concierto Económico de Vizcaya y Guipúzcoa. 1968-1981.", en Historia de la transición y consolidación democrática en España. 1976-1986. Ed. J. e. a. TUSELL. Madrid, UNED- UAM.

ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995). "La política presupuestaria de la Diputación de Vizcaya. 1876-1936." Cuadernos de Sección. Historia y Geografía. Sociedad de Estudios Vascos- Eusko Ikaskuntza (23).

ALONSO OLEA, Eduardo J. (1995): El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.

ALONSO OLEA, Eduardo J. (1996). "Para repensar el Concierto Económico: de "migaja" a Derecho Histórico (en prensa)." Historia Contemporánea (13).

ESTECHA MARTINEZ, José María (1918): Régimen político y administrativo de las Provincias VascoNavarras. Colección de leyes decretos, Reales Ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasconavarro. 2ª, Bilbao: Imp. Provincial.

EZCURDIA, Luis (1968): Cuerpos armados forales. Los Miqueletes. San Sebastián