

# El régimen de Conciertos en Álava entre 1942 y 1976

Ana Belén Sanjurjo

**Sumario:** Introducción.—I. La adaptación del Concierto de 1925-26 a las reformas tributarias de Larráz: el Decreto de 9 de mayo de 1942.—II. El Concierto Económico de 1952.—III. Las revisiones del Concierto de 1952.—IV. El Concierto Económico de 1976.—V. Conclusiones.

## Introducción

Como es sabido, el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937 (Boletín Oficial del Estado n.º 247, de 24 de junio de 1937) derogó el régimen de Conciertos en Vizcaya y Guipúzcoa y lo confirmó para Álava, que de este modo continuó disfrutando de las ventajas de ese régimen fiscal. En lo esencial, el sistema consistió en ceder a estas provincias algunas figuras fiscales a cambio de una determinada cantidad y del sostenimiento de ciertos gastos, disponiéndose de autonomía a la hora de señalar el modo de recaudar dicha cantidad o cupo líquido. Andando el tiempo el contenido de los Conciertos varió al compás de los cambios fiscales, económicos y políticos.

La historiografía vasca ha señalado las bondades de este régimen, entre las que destacan una menor presión fiscal inducida por el Estado vía cupo y un margen más amplio de intervención pública en relación a las provincias de régimen común(1). Es por ello que resulta tan llamativa la escasez de trabajos sobre los Conciertos Económicos con Álava en este periodo, en el que la provincia perdió su fisonomía agraria y se convirtió

---

(1) Dentro de una historiografía más actual, por ejemplo ALONSO OLEA, E.J., *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. IVAP, Oñati, 1988.

en una provincia industrializada, máxime cuando se coincide en señalar la relevancia de este factor en el impulso de este territorio (2).

Las páginas siguientes se dedican a dos cuestiones. En primer lugar, se analizan los cambios introducidos en el régimen a través de las modificaciones y Conciertos del periodo. En segundo lugar, se presentan notas sobre el contexto económico y sobre las principales reformas tributarias estatales a fin de entender la naturaleza de los acuerdos, los límites y la realidad en la aplicación de la normativa dimanada de la concertación.

La fuente primaria de este estudio es la documentación relacionada con la negociación y firma de los Conciertos económicos (expedientes, informes, memorias y actas de la Diputación), conservada en el Archivo del Territorio Histórico de Álava (ATHA). También son fuentes básicas el trabajo de compilación legislativa de M. Zurita, *Cien años de Concierto económico*, Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1977, y el de J. Badía-Lacalle, *El Concierto Económico con Álava y su legislación complementaria*, Diputación Foral de Álava, Vitoria, 1975; este último en relación al Concierto de 1952. Asimismo, se ha recabado información en la revista guipuzcoana *Economía Vascongada*. Por último, el apoyo en una bibliografía, tanto vasca como estatal, ha resultado fundamental.

## **I. La adaptación del Concierto de 1925-26 a las reformas tributarias de Larraz: el Decreto de 9 de mayo de 1942 (3)**

La dictadura franquista imprimió un giro regresivo en la política presupuestaria marcada durante el primer tercio del siglo xx, arco temporal en el que se sentaban las primeras bases de un Estado Providencia. En un momento en el que la renta nacional retrocede en relación a 1935, el gasto público creció hasta suponer en 1944 el 25 por 100 de esa magnitud. Sin embargo, desde el principio la estructura del gasto dejó a las cla-

---

(2) Este factor ha sido señalado desde la economía o geografía en trabajos como los de OLLORA, J.M., *Vitoria y su crecimiento: pasado, presente y futuro*. Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava, Vitoria, 1976; LÓPEZ DE JUAN ABAD, J.M., *El régimen de concierto fiscal de Álava, sus efectos sobre el desarrollo de la provincia y sus posibilidades futuras. Consideración especial de la política de suelo industrial y de infraestructura desarrollada por Álava*. Ejemplar dactilografiado, Vitoria, 1971; ZÁRATE MARTÍN, J.A., *Vitoria: transformación y cambio de un espacio urbano*. Boletín de la Institución Sancho el Sabio, XXV, 1981; ARRIOLA, P.M., *La producción de una ciudad-máquina del capital: Vitoria-Gasteiz*. UPV/EHU, Bilbao, 1991. Más recientemente desde la historia económica, en trabajos como el de GARCÍA-ZÚÑIGA, M., «El desarrollo antes del desarrollismo: la industrialización de Álava», en *Revista de Historia Industrial* núm. 41, 2009, pp. 91-124.

(3) Decreto de 9 de mayo de 1942, por el que se incorporan al concierto económico con la provincia de Álava las reformas introducidas en la legislación fiscal por las leyes de 16 de diciembre de 1940 y 17 de octubre de 1941. (*BOE* n.º 141, de 21 de mayo de 1942).

ras los derroteros por los que transitaría la acción presupuestaria del Régimen. En el orden de prioridades del primer presupuesto de la Dictadura, el de 1940, tras tres años de suspensión presupuestaria, ostentaba la primacía el pago de los atrasos de guerra (4). A renglón seguido figuraba la mejora de sueldos y dotaciones de los aparatos represores y de control ideológico (Ejército, Iglesia y Justicia). En un segundo plano quedaron la reconstrucción de los daños materiales de guerra (ferrocarriles y regiones devastadas), el fomento de obras públicas y el gasto en sanidad, al que tan sólo se aludía vagamente. Comín destaca que esta estructura se prolongó más allá de la década, hablando incluso del mantenimiento de un «Presupuesto de guerra» durante la autarquía (5).

En cuanto al ingreso, los condicionantes exteriores (guerra mundial y posterior bloqueo internacional) y, sobre todo, la política económica de la Dictadura se dejaron sentir en la caída de la renta de aduanas, así como en la de impuestos sobre el transporte por carreteras, petróleos y azúcares, poniendo en un serio aprieto la recaudación y haciendo precisa una reforma impositiva. Y si el presupuesto de gastos evidencia claramente la intención de favorecer a las bases y apoyos sociales favorables al Régimen, la legislación fiscal de este periodo no le fue a la zaga. La principal medida, puesta en marcha por el ministro Larraz, fue la ley de reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940 (6), que creó la contribución de Usos y Consumos y agrupó numerosos tributos sobre el gasto (7). Y es que, pese a que se aprobaron disposiciones que reformaban la imposición directa (8), la estrella de su programa fue el impuesto sobre consumos, que se convirtió en el

---

(4) La Ley de 9 de marzo de 1940, sobre abono de atrasos y obligaciones pendientes y transitorias procedentes de la etapa de guerra (BOE n.º 79, de 19 de marzo de 1940). Esta ley estuvo en vigor hasta el ejercicio de 1946, aunque algunas partidas fueron finalmente liquidadas en 1951 y 1952.

(5) COMÍN, F., «La Hacienda Pública en el franquismo autárquico, 1940-1959», en BARCIELA, C. (ed.), *Autarquía y mercado negro: el fracaso del primer franquismo, 1939-1959*. Crítica, Barcelona, 2003, pp. 247-269.

(6) Ley de 16 de diciembre de 1940, de reforma tributaria (BOE n.º 357, de 22 de diciembre de 1940).

(7) Aparecían cinco tarifas: 1) productos alimenticios; 2) energía, materias primas y alumbrado; 3) productos elaborados; 4) comunicaciones, y 5) lujo.

(8) Se elevaron las cuotas de la contribución industrial, e incorporaron a este impuesto el canon de superficie de la minería y algunos epígrafes de la Patente Nacional de Circulación de Automóviles. En las Utilidades, la Ley de Reforma Tributaria de 16 diciembre de 1940 elevó al 15 por ciento el tipo de imposición sobre las utilidades procedentes del trabajo personal, cuyo importe superase las 30.000 pesetas anuales, al tiempo que el tipo de las retribuciones de los Presidentes y Vocales de la Administración se elevaba al 20 por ciento. Sobre todo, se amplió el ámbito de aplicación de este impuesto al comprender a las empresas familiares. La contribución sobre la renta introdujo desgravaciones por número de hijos, eximiendo las rentas imposables inferiores a 70.000 pesetas anuales. La reforma de Larraz modificó el Impuesto de Derechos reales y creó el Jurado Central de Derechos Reales para conocer las variaciones de patrimonio, a partir de datos recabados en el Registro de Renta. Asimismo se reformaron los tipos del Impuesto sobre las Herencias, estableciendo unas tarifas progresivas. COMÍN, F., *op.cit.*, p. 262.

de mayor rango recaudatorio. Además, en 1941 se restableció con carácter retroactivo la contribución sobre los beneficios extraordinarios (abolida en 1943) y se modificó el Impuesto complementario sobre la Renta, si bien apenas se avanzó en su generalización (9).

Estos cambios repercutieron en Álava. Pese a que el Concerto de 1925-26 debía prolongar su vigencia hasta 1952, en virtud de la OM de 10 de mayo de 1941 se constituía una comisión con el cometido de realizar los estudios pertinentes y ponerse en contacto con los representantes alaveses a fin de amoldar el Concerto a estas reformas fiscales.

En sesión de 29 de mayo de 1942 se dio lectura a la memoria presentada por la Comisión alavesa (10). En ella se recogen las aspiraciones provinciales, las objeciones presentadas por la comisión ministerial y el fruto de la confrontación: el nuevo cupo y la normativa reguladora. Aunque carecemos de la documentación de base, este documento permite valorar las pretensiones de ambas partes. Según este relato, el Ministerio de Hacienda —al frente del cual estaba Benjumea— pretendía que los encabezamientos concertados se incrementaran en la misma proporción que en territorio común (11), al tiempo que rechazaba concertar el impuesto sobre la renta y las contribuciones de usos y consumos y sobre beneficios extraordinarios. Finalmente, se accedió al encabezamiento de varios conceptos del impuesto sobre consumos de lujo (los que permitían una competencia interprovincial) y a la gestión administrativa de los restantes epígrafes de este subsidio y de la contribución sobre beneficios extraordinarios, pero sin admitir ninguna de estas dos formas de exacción para la contribución sobre la renta.

Acordados estos extremos, se dio paso a la negociación de su cuantía. Los comisionados alaveses arguyeron que la presión fiscal soportada en Álava era muy superior a lo que en justicia le correspondía, sobre todo en aquellos impuestos que recaían sobre la industria y comercio, teniendo en cuenta el carácter agrario de la provincia. A tal fin, aportaron una estimación en la que Álava figuraba entre las provincias que más contribuían al Estado.

---

(9) Ley de 20 de diciembre de 1932, disponiendo que, a partir del ejercicio económico de 1933, se exigirá en todas las provincias del territorio de la República una contribución general sobre la renta. (Gaceta de Madrid n.º 358, de 23 de diciembre de 1932).

Los bajos tipos impositivos y las normas establecidas para fijar la base imponible hicieron de este impuesto una contribución de muy escasa potencia recaudatoria.

El impuesto sobre Beneficios fue creado por la Ley de 5 de enero de 1939 (BOE n.º 15, de 15 de enero de 1939). Se trató de una contribución sobre los beneficios extraordinarios obtenidos durante la Guerra y que recayó sobre los negocios industriales y mercantiles. Fue abolida en 1943.

(10) Memoria presentada por la Comisión designada para la adaptación al régimen especial de esta Provincia a las reformas introducidas en la legislación fiscal de las leyes de 16 de diciembre de 1940 y 17 de octubre de 1941. ATHA, Actas Diputación, AC 163, Folios 61-100. ATHA, AC 163, Folio 66.

(11) Véase Real decreto de 24 de diciembre de 1926, aprobando el Reglamento, que se inserta, de Concerto económico de las provincias Vascongadas. (Gaceta de Madrid n.º 362, de 28 de diciembre de 1926).

No parece, sin embargo, una estimación muy fidedigna o, en todo caso, se trataría de una coyuntura excepcional, porque lo que catapultó a la provincia a esos primeros puestos es la contribución de beneficios extraordinarios (5.505.595 pesetas), un concepto que ya en 1942 había disminuido a un millón de pesetas.

En el epígrafe «compensaciones» se incluyen gastos como los de administración y cobranza de impuestos, instrucción pública y beneficencia, que hasta la fecha no habían sido tomados en cuenta a la hora de establecer las deducciones practicables sobre el cupo bruto. Al tratarse de obligaciones marcadas por ley y que recaían sobre las haciendas provinciales y municipales, los comisionados consideraban que la provincia debía ser resarcida de ese gasto.

No obstante, si alcanzaron ese no despreciable volumen fue debido al débil peso del cupo y al mayor margen de autonomía de Álava. De haberse atendido a la normativa estatal, hubiera debido descontarse la parte correspondiente de los recursos puestos a disposición de las corporaciones locales en régimen no aforado para financiar esos cometidos marcados por Ley.

Por último, los ingresos gestionados por la Diputación (con el descuento de la cantidad señalada como cupo) suponen unas 55 ptas./habitante, bastante por encima de la cuantía señalada en la propuesta de la comisión alavesa (29 pesetas/habitante). Y es que a la hora de negociar la revisión sería más conveniente que figurase una mayor aportación a la Hacienda y minimizar el potencial tributario provincial a fin de suavizar la exigencia fiscal.

Después de protestar formalmente e intervenir en favor de esta provincia diversas personalidades (12), se dictó el Decreto de 9 de mayo de 1942. Merced a esta disposición quedaban concertados por un importe de 700.000 pesetas los recargos introducidos en la ley de reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940 sobre los impuestos encabezados. Además, se encabezaban la mayor parte de los epígrafes del impuesto de consumos de lujo. Éstos se recaudarían conforme a «usos y costumbres» (según la normativa foral) por la suma anual de 1.500.000 ptas. Los nuevos

---

(12) «No olvidará jamás la participación intensísima que en la consecución del Decreto ha tenido el eximio vascongado don Esteban Bilbao y Eguía, Ministro de Justicia y valedor muy esforzado y sapientísimo de las justas peticiones de nuestra provincia. Entre las personalidades merecedoras de la gratitud de Álava tienen también que figurar por derecho propio los Excmos. Señores don Joaquín Benjumea Burín, Ministro de Hacienda y don Antonio Iturmendi Bañales, Subsecretario de la Gobernación, por su participación directa, leal y activísima en las negociaciones. Debe igualmente conservar la provincia perdurable recuerdo de la ayuda que en momentos difíciles decisivos nos prestó el Excmo. Sr. don Enrique Uzquiano y Leonard, Segundo jefe de la Casa Militar de S.E. el jefe del Estado y alavés ilustre que puso al servicio de su país natal la legítima influencia que le proporcionan los puestos de altísima confianza logrados por sus propios merecimientos.» ATHA, Actas Diputación, AC 163, Folio 66.

señalamientos suponían un importante incremento de la carga marcada hasta ese momento en el Concierto:

Cuadro 1

**Cantidades señaladas en 1942 e incremento en relación al cupo vigente**

Concierto vigente	1.609.250	
Recargos de 1942	700.000	
Consumos de lujo	1.500.000	$\Delta(\%)$
<b>Total en 1942</b>	<b>3.809.250</b>	<b>136,70</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir del Decreto de 9 de mayo de 1942.

Por otro lado, la Diputación asumía nuevas responsabilidades. En régimen de gestión administrativa —esto es, encomendando a la Diputación la recaudación impositiva y con la determinación de que deberían aplicarse las normas fijadas por el Estado— se concertaban los siguientes impuestos: los demás conceptos —los no encabezados— sobre consumos de lujo (los del antiguo subsidio), los conceptos creados por el artículo 72 de la contribución sobre usos y consumos (13), la contribución sobre la renta y la contribución especial sobre beneficios extraordinarios. El cupo anual por esos impuestos ascendería a 2.500.000 pesetas. Si la recaudación fuera superior a esa cantidad, el 95 por ciento del exceso correspondería al Estado, descontándose el defecto en caso contrario. En la contribución sobre beneficios extraordinarios, la Diputación percibiría el 10 por ciento de la recaudación. Por último, se fijaba la cifra de 100.000 pesetas como compensación por gastos de administración y cobranza de impuestos.

Pese a estas novedades de calado, en la normativa se señalaba que tan sólo se trataba de una modificación. De ahí que no se estipulase un nuevo plazo de vigencia, manteniéndose en este ámbito la validez del Concierto de 1925-26, en el que se fijó que no procedía negociar hasta 1952. En cualquier caso, es sensible el incremento de la carga y no sólo por la cantidad señalada por los consumos de lujo (1.500.000 pesetas). Los recargos sobre los tributos concertados en 1925-26 se elevaron en un 56,5 por 100. Y si hasta el momento la concertación en régimen de gestión administrativa había sido un expediente esporádico, en esta fecha buena parte de los impuestos indirectos fueron concertados bajo esta modalidad.

Para el Estado esta delegación suponía un notable ahorro de esfuerzo y dinero, amén de asegurarse unos recursos fijos. No se trata de ninguna singularidad, dado que fue característico el escaso celo en investigar las bases tributarias. César Albiñana señala, al hablar de las reformas tributa-

(13) Se trata de los impuestos sobre hilados, tejidos y sombreros que se considerasen de lujo.

rias de estos años (1941-1957), que se aceptaba la irrealidad de las bases imponibles y no sólo en los impuestos personales. El fraude se extendió a la mayor parte de los impuestos debido al establecimiento de atípicos «conciertos colectivos» con los contribuyentes, incluso en algunos conceptos de la contribución de Usos y Consumos. Todo ello coadyuvó a que la insinceridad y la defraudación se instalaran en las relaciones de los ciudadanos con la Hacienda Pública (14).

En este contexto cabe suponer que el control fiscal en la Provincia no sería muy estricto, salvo que las inspecciones fuesen la tónica general, algo extraño a la Administración Tributaria.

Hasta 1952 los cambios fiscales, en general, y en la normativa del Concierto Económico, en particular, fueron pocos. La presencia de Benjumea en el Ministerio de Hacienda (1941-1951) no se tradujo en un vuelco en la política tributaria diseñada por su predecesor en el cargo, el ministro Larraz. Su acción se dejó sentir en medidas que adolecieron de superficialidad, puesto que se trató de elevar el ingreso por el mero expediente de elevar los tipos impositivos. El mismo defecto acusaron las modificaciones del régimen de las Haciendas Locales, al no acometerse una verdadera reforma para sanear sus fuentes de ingresos.

El 17 de julio de 1945 se aprobaba la Ley de Bases de Régimen Local (BOE n.º 199, de 18 de julio de 1945) y algunos meses más tarde el Decreto de 25 de enero de 1946, por el que se regulan provisionalmente las Haciendas Locales (BOE n.º 35, de 4 de febrero de 1946). En virtud de esa ley se decretaron varios recargos sobre la contribución territorial y urbana; impuestos de producto que no se ajustaban a la coyuntura económica. De ahí el desarrollo del citado Decreto de 25 de enero de 1946, en el que se convino una participación en algunos conceptos del impuesto sobre el lujo (15).

La razón de que no se introdujesen mayores cambios obedeció a que la necesidad del Estado de recabar ingresos no era tan apremiante, toda vez que en 1946 casi se habían saldado los atrasos de guerra y se practicó una política de gasto muy restrictiva. Los pagos del Estado descendieron incluso en términos nominales, de tal modo que hasta 1952 el peso del presupuesto como porcentaje de la renta siguió siendo inferior al que tenía a principios de siglo (en torno a un 9 por ciento de la Renta Nacional), lo que da idea de su escasa dimensión (16).

En Álava apenas se dejaron sentir estas modificaciones. La Ley de 31 de diciembre de 1942, que modificó parcialmente el impuesto de consu-

---

(14) ALBIÑANA, C., «Las reformas tributarias en la era de Franco», en *Hacienda Pública Española, Monografía La reforma fiscal de Mon-Santillán 150 años después*, 1996, p. 271.

(15) GARCÍA AÑOVEROS, J., *Las Haciendas Locales en España, 1940-1965*, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1969, pp. 52 y 54.

(16) COMÍN, F., *op.cit.*, pp. 251 y 252.

mos, y la Ley de 30 de diciembre de 1943, que creó un nuevo impuesto sobre la radioaudición, forzaron algunos cambios(17). La Diputación realizó una serie de gestiones que culminaron con el Decreto de 29 de febrero de 1944, por el que se incluyeron dentro del Concierto las modificaciones estipuladas en las leyes citadas y se revisó el encabezamiento, que ascendió a 1.580.000 pesetas(18). La cantidad cifrada por el impuesto sobre radio-audición fue de 100.000 pesetas. Ahora bien, la Diputación continuó obligada a satisfacer los cupos por los suprimidos impuestos de Casinos y círculos de recreo, Carruajes de Lujo y el de Consumos(19). Cuando se dictó la Orden de la Presidencia de Gobierno de 16 de agosto de 1946, que redujo los gravámenes sobre el consumo, se limitó a 600.000 pesetas anuales el cupo por usos y consumos(20). Por último, aunque en la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 se disponía el traspaso a las Haciendas locales de diversos impuestos, en sus disposiciones finales se declaraba el respeto a los regímenes especiales de Álava y Navarra(21). La Provincia permanecería así legalmente ajena a la normativa reguladora de las Haciendas locales, conservando un amplio control financiero sobre sus ayuntamientos. Así y todo, se trasladaron normas paralelas y del mismo tenor(22).

(17) Ley de 31 de diciembre de 1942, por la que se introducen reformas en la Contribución de Usos y Consumos (BOE n.º 1, de 1 de enero de 1943).

Ley de 30 de diciembre de 1943, que crea un impuesto sobre la radioaudición en sustitución de la tasa actual de licencias de radio (BOE n.º 1, de 1 de enero de 1944).

(18) Decreto de 29 de febrero de 1944, por el que se incorporan al Concierto económico con la Diputación de Álava las reformas introducidas en la legislación fiscal por las leyes de 31 de diciembre de 1942 y 30 de diciembre de 1943. (BOE n.º 76, de 17 de marzo de 1945).

El artículo 2.º, relativo al impuesto sobre los vinos, chacolí y sidras, declara que se considera comprendido dentro de los cupos señalados por el artículo cuarto del reglamento del Concierto Económico de 24 de diciembre de 1926. También se incluyen los aumentos y modificaciones que la expresada Ley establece en los impuestos sobre consumo de gas, electricidad y carburo de calcio, sobre consumo interior de la cerveza y de transportes terrestres y fluviales. En el artículo 3.º se determinan concertados los conceptos impositivos de conservas alimenticias, sal, pimentón, hilados, calzado, tabaco, muebles, y compensación de precios de cereales adquiridos en el extranjero. ZURITA, M., *op.cit.*, pp. 337 y 338.

(19) OM de 13 de Julio de 1946. ZURITA, M., *op.cit.*, p. 339.

(20) Orden de 16 de agosto de 1946, por la que se reducen los gravámenes establecidos por el Decreto de 15 de abril de 1946 como consecuencia de la suspensión temporal del beneficio de primas a artículos de primera necesidad. (BOE n.º 230, de 18 de agosto de 1946).

Esta Orden de Presidencia de Gobierno redujo los gravámenes establecidos por Decreto de 15 de abril de 1946, por el que se dictan normas para la ejecución del Decreto-ley de 15 de marzo sobre primas a los artículos alimenticios de primera necesidad. (BOE n.º 107, de 17 de abril de 1946). El resultado de las gestiones fue la Orden de 28 de octubre de 1946. ZURITA, M., *op.cit.*, pp. 340 y 341.

(21) El Sr. Secretario de la Corporación da cuenta de haber sido aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950 el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945. ATHA, DAI C8918-3.

(22) Por acuerdo de la diputación de 23 de noviembre de 1946, se concede a los ayuntamientos: 1.º Una participación en el 50 por ciento del rendimiento líquido obtenido en sus respectivos términos municipales por los conceptos impositivos que constituyen la sección 2.ª del impuesto provincial sobre consumos de lujo; 2.º. El impuesto provincial de patentes de circulación de caballerías,



## II. El Concierto Económico de 1952

Con bastante antelación sobre el calendario marcado para el final del Concierto, se daba cauce legal a los preparativos de las negociaciones. Merced a la OM de 3 de mayo de 1950 (23), se nombraba una comisión ministerial que en contacto con representantes de la Provincia negociaría el nuevo Concierto Económico, previéndose iniciar las conversaciones el 30 de noviembre de 1950 (24).

Al igual que en los primeros tiempos de concertación, la Comisión ministerial retomaba el argumento de que no existía obligación o derecho legal de renovar o prorrogar el sistema de Conciertos. Según los comisionados del Ministerio, al término de 1951 se podía implantar el régimen tributario común, lo que no obstaba para que se concertase mediante cupo fijo la contribución territorial y algunos epígrafes de la contribución industrial. Las demás contribuciones e impuestos se harían efectivos en la misma forma que en el resto de las provincias, si bien podría encomendarse su gestión a la Diputación (25).

Este planteamiento suponía un grave quebranto en la autonomía tributaria que se venía disfrutando, máxime teniendo en cuenta que las contribuciones a concertar sólo representaban el 12,25 por ciento de los cupos totales. La representación alavesa entendía que debían permanecer en régimen de encabezamiento los siguientes impuestos: territorial, industrial, utilidades, derechos reales, timbre, valores mobiliarios, producto neto de las minas, gas, electricidad y carburo de calcio, transportes y sus complementarios, patentes de circulación de automóviles, radio-audición, consumo de cerveza e inspección de ferrocarriles. Con las normas establecidas en el Decreto de 9 de mayo de 1942, esto es, en régimen de gestión administrativa: la contribución sobre la renta, el impuesto de usos y consumos sobre productos transformados y uso del teléfono, así como la contribución sobre consumos de lujo.

Para lograr sus aspiraciones, se hizo entrega de un escrito en petición de apoyo a los Ministros de Gobernación, Justicia, Asuntos Exteriores, Aire, Educación y Subsecretario de la Presidencia, y estas demandas

---

vehículos de tracción animal y bicicletas y los impuestos sobre montes y ganado cabrío, ajustándose a las prescripciones y tarifas del reglamento vigente. ZURITA, M., *op.cit.*, p. 386.

(23) Orden de 3 de mayo de 1950 por la que se nombra una Comisión ministerial que estudie la solicitud formulada por la Diputación de Álava de que se renueve el actual concierto económico. (BOE n.º 133, de 13 de mayo de 1950).

(24) Sesión de 22/05/1950. ATHA, Actas Diputación, AC 169, Folios 434 y 435.

(25) Informe emitido por la Comisión del Concierto económico, designada en sesión plenaria del día 2 de mayo para las negociaciones conducentes a la fijación de los cupos que han de regir a partir de 1 de enero de 1952. ATHA, Actas Diputación, AC 170, Folios 112-118.

prosperaron. En un nuevo decreto de 28 de septiembre de 1951 (26) se disponía la constitución en el Ministerio de Hacienda de una Comisión Mixta, presidida por el Subsecretario del Departamento, con el cometido de estudiar las bases de los impuestos encabezados hasta ese momento. El resultado de las negociaciones con el nuevo Ministro de Hacienda, Gómez de Llano, que había tomado el testigo de Benjumea al frente del Ministerio, se plasmó en el Decreto de 29 de febrero de 1952 (27), por el que se sancionó el siguiente cuadro de concertación:

Cuadro 2  
**Encabezamientos del concierto de 1952**

Conceptos	1942 Cupo	1952 Cupo
Territorial		5.948.775
Industrial		3.364.000
Trabajo Personal.		3.525.225
Rentas Capital		1.522.294
Sociedades		12.682.591
Derechos reales		6.181.700
Timbre		3.090.850
Gas, electricidad		972.000
Cerveza y bebidas		186.102
Transportes		680.000
Patentes y radio		572.000
<b>Total</b>	<b>3.809.250</b>	<b>38.725.537</b>
<b>Compensaciones</b>	<b>-</b>	<b>13.744.513</b>
<b>Cupo líquido</b>	<b>3.809.250</b>	<b>24.981.024</b>

*Fuente:* Decreto de 9 de mayo de 1942 y Decreto de 29 de febrero de 1952.

La elevación de la carga es notoria, pero aun así se ha hablado de un gran beneficio fiscal. Hasta la fecha la mayor parte de los trabajos que han abordado esta cuestión se han apoyado en las estimaciones de Vicente Theotonio (28). Esta propuesta consiste en estimar la cantidad que hubiese

(26) Decreto de 28 de septiembre de 1951 sobre Concierto Económico con Álava. (BOE n.º 285, de 12 de octubre de 1951).

(27) Decreto de 29 de febrero de 1952, por el que se aprueba el Concierto Económico con Álava. (BOE n.º 83, de 23 de marzo de 1952).

(28) Autor crítico con el sistema de conciertos y convenio navarro. THEOTONIO, V., *Los conciertos de Álava y Navarra: una visión crítica*. Imprenta Provincial, Córdoba, 1976 y THEOTONIO, V., CAPÓ, J. y

debido pagar Álava en atención a su riqueza, partiendo de la multiplicación del índice de renta alavesa sobre el total, esto es, 0,5890 por ciento, que multiplicado por el volumen concertado (10.000,9 millones de pesetas, es decir, lo que representaban en los presupuestos estatales los impuestos encabezados en 1952) arroja un cupo teórico de 58.905.301 pesetas. La diferencia entre ese cupo teórico (58.905.301 pesetas) y el cupo bruto (38.725.537 pesetas) sitúa el beneficio fiscal en un 34,26 por ciento (29).

Aunque revelador, es evidente lo grosero del método (30). Por otro lado, aun aceptando la pertinencia de esta metodología habría que introducir nuevos factores para calcular con más exactitud dicho beneficio. Y es que se obvia la financiación de los municipios alaveses. Correspondía a la Diputación fijar los recursos de éstos para la financiación de unos cometidos que venían impuestos por Ley, pero que no se incluían en el cómputo de gastos deducibles. Por eso habría que descontar, al menos, el volumen de las participaciones dispuestas en la ley para la financiación de las haciendas locales (31). El descuento de los porcentajes que representan los principales recargos autorizados por el Estado sobre impuestos encabezados reduce ese beneficio al 20,96 por ciento, un 13,3 por ciento menos que en la estimación de Theotonio (32).

Pese a que esa diferencia del 21 por ciento no es baladí, no parece que se tratase de «privilegiar» a Álava. El beneficio se mide con estimaciones de renta de 1952, cuando las negociaciones se desarrollaron a lo largo de 1950 y 1951. Los datos estadísticos manejados debieron ser de 1949 y 1950 y hay que tener presente que entre 1940 y 1950 el progreso de la renta alavesa fue inferior en 16 puntos porcentuales al registrado en el

---

REUS, R., «Los concertos de Álava y Navarra (Una visión crítica)», en *Hacienda Pública Española* núm. 54, 1978, pp. 111-140.

(29) THEOTONIO, V., CAPÓ, J. y REUS, R., *op.cit.*, 131.

(30) Para empezar, habría que conocer las bases impositivas de los impuestos concertados y aplicar la normativa vigente. Incluso, como ha señalado ZUBIRI, I., *El concierto económico en el contexto de la Unión Europea*. Círculo de empresarios vascos, Bilbao, 2000, p. 101, en relación al impuesto de sociedades habría que «realizar comparaciones microeconómicas en las que se comparen las cuotas efectivamente pagadas por empresas equivalentes en tamaño, actividad, estructura de organización, etc.»

(31) Los recargos autorizados por las leyes vigentes para la financiación de las Haciendas municipales eran los siguientes: recargo del 50 por ciento sobre la cuota al Tesoro por contribución rústica, recargo del 40 por ciento sobre la cuota por contribución urbana, recargo del 25 por ciento sobre industria y comercio, y los ingresos procedentes de la cesión de la Tarifa V de Usos y Consumos. GARCÍA AÑOVEROS, J., *op.cit.*, pp. 61 y 68.

(32) El 50 por ciento de los 863 millones presupuestados por Rústica en 1952 (431,5), el 40 por ciento por Urbana (301,6), el 25 por ciento de la contribución de industria y comercio (216,25) y los 733 millones de arbitrios municipales recaudados en 1953 (no dispongo de datos de 1952), reducen el volumen de concertación a 8.318,55 millones. Esa cantidad multiplicada por el coeficiente de 0,5890 por ciento arroja un cupo teórico de 48.996.259,5 pesetas. Las cifras en COMÍN, F., «El Sector Público», en CARRERAS, A. (coord.), *Estadísticas históricas de España: siglos XIX-XX*. Fundación Banco Exterior, Madrid, 1989, p. 416, y GARCÍA AÑOVEROS, J., *op.cit.*, p. 70.

resto del Estado. Y en ese momento nada presagiaba el éxito económico que alcanzaría Álava en décadas posteriores (33).

Es la cantidad fijada por compensaciones (13.744.513 pesetas) la que rebaja la carga: un cupo líquido de 24.981.024 ptas., amén de que esta deuda no se haría efectiva hasta 1962, pues se facilitaba el encaje del nuevo cupo mediante el escalonamiento de los pagos. En 1952 se ingresarían 15 millones de pesetas y 20 millones en 1953, cifra que se incrementaría en un millón de pesetas cada dos años.

Al hablar de las facultades en el orden económico y administrativo, aun remitiendo a lo dispuesto en el Concierto de 1906 (art.15 del RD de 13 de diciembre de 1906) (34), se modificaba sustancialmente la fórmula que regulaba la revisión del acuerdo. La vigencia del Concierto era de 25 años, pero en 1962 se efectuaría un nuevo examen de cupos y después cada cinco años. Las revisiones deberían ajustarse al progreso que desde 1952 sufriesen los ingresos del Estado. La misma norma regiría el cómputo de los gastos compensables: obras públicas, agricultura y gastos de las contribuciones, ya que el monto de estos vendría dado por las variaciones que experimentasen en el presupuesto general de gastos. Para establecer la cantidad deducible por «Organismo-jurídico-administrativo» y «Tribunales de Menores», se tomaría su coste efectivo.

En suma, la tendencia de ambas variables presupuestarias y el desarrollo económico de la provincia determinarán el peso de la carga. A su vez, la decisión de mantener un mayor o menor nivel de gasto condicionará el grado de convergencia de la presión fiscal. No en vano se conservaba en buena medida la autonomía tributaria, si bien la normativa de este Concierto va a traer novedades importantes en el ámbito de la regulación de los tributos encabezados.

Las contribuciones territorial y urbana y el impuesto de industria y comercio quedaban concertados en su totalidad, y con el disfrute de autonomía, esto es, sin la obligatoriedad de sujetarse a la normativa estatal.

Se concertaban casi íntegramente las tres tarifas de las Utilidades (35). Para la asignación de las utilidades se remitía a la normativa establecida

---

(33) GARCÍA CRESPO, M., VELASCO, R. y MENDIZABAL, A., *La economía vasca durante el franquismo: crecimiento y crisis de la economía vasca*. La Gran Enciclopedia Vasca. Bilbao, 1981, p. 113, y MENDIZABAL, A. y SERRANO, F., «La política industrial del franquismo: su influencia en la economía vasca», en *Ekonomiaz* núm. 10-11, 1988, p. 307.

(34) Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, aprobando el concierto económico celebrado entre los representantes de las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y la Comisión del Gobierno nombrada por Real orden de 14 de Noviembre de 1905. (Gaceta de Madrid n.º 348, de 14 de diciembre de 1906).

(35) De la Tarifa I se excluyó el gravamen correspondiente a los funcionarios públicos y empleados en organismos del Estado o paraestatales. En la Tarifa II se exceptuaban los mismos epígrafes señalados en el Concierto de 1906 y 1925-26: el epígrafe 1.º (intereses de la deuda pública del Estado), 2.º (intereses de las deudas y obligaciones extranjeras) y el epígrafe adicional sobre el rendimiento de la propiedad intelectual. También se acotaban los comprendidos en este Concierto, con la precisión de que el

en el reglamento del Concierto de 1925-26, que estipulaba su reparto con arreglo al principio de territorialidad y proporcionalidad. De esta manera la atribución de utilidades dependería, en lo fundamental, del volumen del inmovilizado instalado en uno u otro territorio (común o concertado). Fue una novedad que se asignase a la fabricación un mínimo del 65 por ciento, cuyo reparto entre ambas administraciones estaría en función de la proporción del valor de las instalaciones o inmovilizado en cada territorio. El 35 por ciento restante se repartiría en proporción a las ventas efectuadas (36). En cuanto a las empresas comerciales o de ejecución de obras, el volumen de utilidades vendría dado por las ventas en uno u otro territorio, asignándose a aquél en que radicase la administración o gerencia un mínimo del 35 por ciento (37).

En algunos supuestos se precisaba que la Diputación tendría que fijar las tarifas estatales vigentes. La obligación se extendía a la estimación de bases imponibles, pues deberían aplicarse las mismas normas sustantivas concernientes a exenciones, gastos deducibles y coeficientes de amortización. Era el caso de las sociedades constituidas en Álava con posterioridad a la fecha de 1/01/1952 y que operasen en ambos territorios. Otro tanto se dispuso para las empresas establecidas en territorio no aforado y que actuasen en la provincia después del 1/09/1951 (38). Se entendía por operar en los dos territorios poseer en ambos oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, almacenes, tiendas u otros establecimientos, sucursales, agencias o representantes autorizados o no para contratar. Aunque si las ventas de una empresa de fabricación se realizaban en virtud de pedido directo a la fábrica por el propio cliente o consumidor, no se consideraba que se estuviese operando en ambos territorios, con lo cual no regía ese principio de armonización impositiva. Para las empresas anteriormente instaladas, la Diputación podía hacer uso de su autonomía

---

encabezamiento del epígrafe 2.º no incluía los dividendos de empresas extranjeras, y que del tercero se excluían los intereses de las deudas y obligaciones extranjeras. El epígrafe adicional a) comprendía los rendimientos de la propiedad intelectual, siempre y cuando su autor estuviese domiciliado en Álava. Por último, el epígrafe adicional b) quedaba concertado en su totalidad, en cuanto a los bienes, cosas y negocios radicados en Álava que no vinieran siendo explotados por empresas con domicilio en territorio común. La Tarifa III quedaba concertada íntegramente, con la excepción casi total de las compañías de seguros. Se considerarían incluidas en el cupo las Sociedades Mutuas de Seguros que no tuviesen carácter de compañía mercantil y que operasen exclusivamente en territorio alavés.

(36) Ejemplo: Empresa domiciliada en Álava dedicada a fabricación, cuyas instalaciones industriales están la mitad de ellas en Vitoria y la otra mitad en Burgos. Las ventas del trienio alcanzan los 4.000.000 de pesetas, de los cuales 1.000.000 de pesetas tienen como destino clientes de Álava y 3.000.000 clientes de Burgos. Se reparten al 50% el 65% por instalaciones industriales, esto es, un 32,50% en Álava y otro 32,5% en Territorio común. El millón de pesetas representa el 25% del total, esto es, un 8,75% del 35%. En suma, la cifra relativa de negocios asignada a Álava ascendería al 41,25%. BADÍA LACALLE, J., *op.cit.*, p. 688.

(37) Ejemplo al respecto, en BADÍA LACALLE, J., *op.cit.*, p. 681.

(38) Artículo 6.º. Disposición 6.º, c y d. del Decreto de 29 de febrero de 1952.

tributaria y disponer las ventajas fiscales que estimase oportuno, aun cuando operasen en ambos territorios.

Esta norma pudo precipitar la decisión de invertir en Álava. Al menos eso trasluce la respuesta de los responsables de la sociedad «Motores y Vehículos, SA» (MOVESA), constituida en Vitoria el 31 de mayo de 1951, cuando fueron preguntados por los factores que habían inclinado a la empresa por la opción vitoriana. Éstos respondieron que la colaboración de la Diputación había sido determinante, pues ésta había llegado a permutar terrenos de la Provincia por otros de la empresa para facilitar su instalación. Señalaron, además, un conjunto de factores:

«La situación de nuestra ciudad con sus buenas comunicaciones, el régimen concertado que algo favorece a las industrias constituidas con anterioridad a la vigencia del régimen nuevamente concertado, a la mano de obra, y, sobre todo, a las facilidades que se han dado por nuestra Corporación Provincial» (39).

En el resto de los impuestos también se introdujeron medidas de ese tenor. La regulación de los derechos reales reiteraba la normativa vigente hasta el momento, si bien desaparece la cláusula del artículo 33 del Real decreto de 24 de diciembre de 1926, en la que se disponía que las empresas constituidas en territorio común con posterioridad al 1 de enero de 1927 no quedaban obligadas al pago de derechos a la Hacienda por la parte del capital invertido en territorio aforado. Al mismo tiempo, se dictó que la aportación de capital debería sujetarse a la tarifa general del Estado. Se incluía asimismo el impuesto sobre el caudal relicto. En el impuesto del timbre los epígrafes concertados seguían siendo los mismos y la Diputación alavesa podría fijar las tarifas que estimase pertinentes, hecha excepción de las cuentas de crédito abiertas en territorio aforado, pues los tipos no podrían ser inferiores a los señalados por el Estado. El impuesto de gas y electricidad se cobraría en el lugar de consumo, mientras que el que recaía sobre el carburo de calcio se recaudaría en el lugar de producción. En el de transportes se incorporaron los ferrocarriles mineros y los transportes por cable aéreo, siempre que sus líneas naciesen y muriesen dentro de la provincia. En el giro de la patente a los autocamiones y automóviles se aplicarían las normas y tarifas del Estado.

Otros impuestos fueron concertados en régimen de gestión: la contribución sobre la renta, el impuesto sobre emisión de valores mobiliarios y diversos epígrafes de la contribución de usos y consumos: conservas alimenticias, vinos de todas clases, sidras, chacolí, sal común, fundición, jabones ordinarios, cementos naturales y artificiales, papel, cartón, cartu-

---

(39) *Economía Vascongada*, núm. 90, 1952, pp. 61-62.

lina, bandajes para vehículos, hilados, calzados, muebles, vidrio, cerámica, artículos de piel y similares, teléfonos y consumo de lujo.

En definitiva, este Concierto supuso importantes novedades en las relaciones fiscales entre el Estado y Álava, al introducir algunos principios de armonización impositiva en el ámbito de la fiscalidad sobre sociedades, que a priori limitarían la autonomía tributaria que había venido disfrutando esta provincia. Lo que no hacía la normativa era erosionar las posibilidades de recaudar, merced al porcentaje señalado a la fabricación. En consecuencia, no mermaría el volumen de utilidades atribuibles a la Provincia, eso sí, siempre y cuando las empresas optasen por instalarse en este territorio.

Las páginas de *Economía Vascongada* se hicieron eco del malestar que produjo esa disposición (40):

«Tampoco nos agrada esa desnaturalización del régimen concertado al admitir dos clases de tributación: la concertada para industrias actuales y la estatal (aunque la cobre la Diputación) para las nuevas. Se deja entrever también una doble fiscalización, que si bien la justificamos para la comisión estatal para la defensa de los intereses generales, como alaveses y como amantes de nuestra tradición aunque se admite no nos agrada.»

Pese a que la letra del Decreto de 29 de febrero de 1952 no dejaba lugar a dudas en su interpretación, otra cosa es el desarrollo que ésta pudiese tener. El control de los recursos impositivos y una mayor o menor vigilancia de estas normas de armonización fiscal estaría en función de la composición y competencias del Tribunal establecido para el seguimiento de las actuaciones en materia tributaria. En este sentido, llama poderosamente la atención la vaguedad con la que se reguló este punto. En el articulado sobre el impuesto de utilidades se señala que correspondería al Presidente de la Diputación de Álava y al Delegado de Hacienda fijar las cifras relativas de negocios, partiendo de los documentos remitidos trimestralmente por las empresas. De no existir conformidad, el Director General de Contribuciones y Régimen de Empresas resolvería el asunto. Contra su resolución cabía recurso ante el Ministro de Hacienda. Sólo se está aludiendo al señalamiento de utilidades, no al desarrollo efectivo de la normativa del Concierto, el cual quedaba reducido más a una cuestión política que técnica. Al menos eso parece desprenderse del artículo 22, en el que se decía que las cuestiones que surgiesen entre el Gobierno y la Diputación de Álava sobre la aplicación e interpretación del régimen de Concierto Económico se resolverían entre el Ministro de Hacienda y esta Provincia. En caso de discrepancia, y siempre que se tratase de los impuestos encabezados, el Ministro de Hacienda, oyendo previamente a la Diputación y al Consejo de Estado, dictaría la resolución que creyese pro-

---

(40) *Economía Vascongada*, núm. 86, 1952, p. 63.

cedente, contra la cual se podía interponer recurso contencioso-administrativo.

Así pues, todo indica que la amplitud de la autonomía tributaria quedaba en manos de una voluntad gubernamental, que, en función del talante del titular del Ministerio de Hacienda, bien podía traducirse en un trato favorecedor o en un enjuiciamiento de las normas tributarias alavesas.

Todo ello, y en especial la actitud de Gómez de Llano en el Ministerio, sembrarían cierta duda. Entre los objetivos de este ministro figuraba la lucha contra el fraude. La Ley de 20 de diciembre de 1952 (41) aprobó una nueva normativa sobre el contrabando y defraudación, señalándose que las actuaciones fraudulentas en ese ámbito serían tipificadas como delitos fiscales y que como tales serían segregadas del ordenamiento judicial ordinario. Competía entender de estos asuntos a un Tribunal Provincial de Contrabando y Defraudación —creado al efecto— y a un Tribunal Superior, frente al que se podría interponer recurso de alzada. Comín señala que no parece que estas medidas redujesen el fraude fiscal (42), pero en este momento no se podía saber cuál sería el verdadero alcance de esta legislación, por lo que no debe extrañar la inquietud de los empresarios alaveses de la que, como hemos visto, se hizo eco la revista guipuzcoana *Economía vascongada*.

En cualquier caso, la Provincia optó por la discreción. En un principio se extendieron los beneficios dispuestos en la normativa estatal (43). No obstante, como ha señalado García-Zúñiga, desde 1956, al afianzarse el crecimiento de la economía alavesa, estos beneficios pasaron a ser específicos. Además, esa política de industrialización sólo ha dejado unas pocas referencias aisladas, al no darse publicidad a las normas que habrían de regir la concesión de tales ayudas (44).

### III. Las revisiones del Concierto de 1952

Si el Concierto de 1952 se gestó en un momento que bien puede calificarse de quietud fiscal, al final de la década de 1950 algo comienza a moverse en este ámbito. En 1957 Navarro Rubio planteó una reforma de mayor calado que los simples retoques tributarios practicados hasta ese momento, pues era imprescindible un cambio de rumbo en las directrices económicas de la dictadura. A finales de los años cincuenta la economía

---

(41) Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre Contrabando y defraudación. (*BOE* n.º 359, de 24 de diciembre de 1952).

(42) COMÍN, F. *op.cit.*, p. 264.

(43) ARRIOLA, P., *op.cit.*, p. 97.

(44) GARCÍA-ZÚÑIGA, *op.cit.*, pp. 115-118.



española presentaba un serio deterioro, caracterizado por la aceleración de la inflación, el crecimiento del déficit público y el desbordamiento del déficit exterior. Como señalan Carreras y Tafunell, para atajar esos problemas se actuó en dos direcciones. En primer lugar se instrumentó una política monetaria restrictiva consistente, por un lado, en una subida de los tipos de interés y la congelación del descuento bancario, y, por otro, en la supresión de la facultad de emisión autónoma de deuda pública por parte de las entidades de crédito. También se estableció un nuevo cambio de la peseta, que suponía una devaluación no declarada de la misma y en 1957, de la mano de Navarro Rubio, se emprendió una reforma fiscal (45).

Incorporada a la tramitación legislativa de los Presupuestos de 1958-1959, la reforma fiscal constituía, en realidad, la parte más importante de los mismos. Este proceder tenía como objetivo agilizar su paso por las Cortes. Y es que el control presupuestario era el primer paso para una estabilización de los precios, a cuya escalada había contribuido poderosamente el mecanismo de financiación del déficit.

Para frenar el déficit era imprescindible atajar el fraude y Navarro Rubio pensó que un régimen de convenios que involucrase a los agentes económicos implicados incrementaría la recaudación. Como señalan Comín y Vallejo, la experiencia de Navarro Rubio en la Organización Sindical le inclinó a creer que fijar un cupo global y hacer partícipes a un mayor número de contribuyentes incrementaba a corto plazo la recaudación sin subir las cuotas. Era un criterio no compartido por su equipo técnico, no obstante Navarro Rubio impuso su parecer (46).

Las Utilidades se desglosaron en tres impuestos distintos, uno por cada tarifa (sobre los rendimientos del trabajo, sobre el capital y sobre sociedades) y se sustituyó la estimación directa de la cuota tributaria por la «evaluación global» (para las bases imponibles) y «el régimen de convenios» (para las cuotas a pagar). El primer paso era evaluar la importancia de cada profesión con el «dispositivo económico del país», para establecer el principio de equidad contributiva entre los distintos sectores; en segundo lugar, había que fijar unos módulos para estimar el volumen de negocio de cada profesional. Para conocer la importancia de cada sector se recurrió a la técnica de los «estudios económicos sectoriales y de la contabilidad nacional». El conocimiento del volumen de negocio vendría dado por la información que suministrasen los sindicatos, organizados por profesiones (47).

---

(45) CARRERAS, A. y TAFUNELL, X, *Historia económica de la España contemporánea*, Crítica. Barcelona, 2003, p. 325.

(46) COMÍN, F. y VALLEJO, R., «La reforma tributaria de 1957 en las Cortes franquistas», en *Investigaciones de historia económica* vol. 8, núm. 3, 2012, p. 156.

(47) ALBIÑANA, C., *op.cit.*, p. 272.

La estimación objetiva y los acuerdos con los contribuyentes elevaron los ingresos a corto plazo, con el afloramiento de maquinaria industrial hasta entonces no declarada, pero a medio plazo se fosilizaría aún más la recaudación impositiva, al resurgir con fuerza todos los defectos de la imposición de producto: inflexibilidad e insuficiencia, amén de renunciar en los tributos más importantes a la investigación del rendimiento real. En este sentido, Comín y Vallejo han escrito que la labor de la inspección tributaria quedó relegada, «dejando muchas cuestiones al arbitrio del Ministerio de Hacienda (*un adiós a la Ley*)» (48). Por su parte, César Albiñana expone que:

«Tanto los contribuyentes como los funcionarios de la Hacienda Pública se instalaron en tales procedimientos muchos más «cómodos» que los de determinación directa con las consabidas obligaciones contables y documentales que sirven la distribución justa de los impuestos según las capacidades económicas reales o efectivas de sus destinatarios.» (49)

Correspondería al Ministro de Hacienda determinar en qué medida se comprenderían en estos convenios las bases o cuotas de contribuyentes domiciliados en Álava o Navarra por razón de bienes, actividades, beneficios o utilidades que poseyesen en territorio de régimen común (50). Pese al respeto a la autonomía tributaria de Álava, la Diputación se vería forzada en la práctica a su adopción (51), no en vano recaía en las empresas interesadas la decisión de continuar con las liquidaciones individuales o acogerse al nuevo convenio. Así pues, la reforma se trasladó al ámbito alavés aunque no afectó a las cantidades señaladas en el cupo, que no serían revisadas hasta 1962 conforme a lo previsto en la normativa reguladora del Concerto. La modificación se plasmó en la OM de 31 de enero de 1962 (52), en la que figuraba la progresión de éstos en los presupuestos estatales así como el cupo bruto y líquido resultante.

(48) COMÍN, F. y VALLEJO, R., *op.cit.*, p. 157.

(49) ALBIÑANA, C., *op.cit.*, p. 272.

(50) Presupuestos Generales del Estado.- Ley de 26 de diciembre de 1957 por la que se aprueban para el bienio económico 1958-1959, y reformas tributarias. (BOE n.º 323, de 27 de diciembre de 1957). Art.32. Párrafo 2.º.

(51) Algo semejante sucede en Navarra. YUSTE JORDÁN, A., «La imposición directa de Navarra en los convenios económicos de 1927, 1941 y 1969», en *Revista jurídica de Navarra* núm. 27, 1999, p. 198, señala que «no obstante la literalidad de los Convenios de 1927, 1941 y 1969, (...) la imposición directa evoluciona de forma paralela en ambos ordenamientos tributarios, siendo precisamente Navarra la que se va adaptando a cada reforma efectuada en territorio común. Por este motivo, podemos afirmar que, aunque no esté expresamente formulado en las normas del Convenio, el poder innovador para establecer tributos corresponde al Estado, lo que supone un límite al poder tributario reconocido a la Diputación.»

(52) Orden de 31 de enero de 1962 por la que se aprueba la rectificación del cupo del concierto económico con la Diputación Foral de Álava para el quinquenio 1962 a 1966. (BOE n.º 51, de 28 de febrero de 1962).

Cuadro 3  
**Cuadro de concertación y gastos compensables en 1952 y 1962**

Concepto	Cuadro de concertación					
	Estado (miles de pesetas)			Álava (ptas.)		
	1952	1962	Δ(%)	1952	1962	Δ(%)
Territorial	1.480.700	3.150.000		5.948.775	12.655.258	
Industrial	841.000	4.500.000		3.364.000	18.000.000	
Trabajo Personal	1.725.000	6.500.000		3.525.225	13.283.457	
Rentas Capital	725.000	2.650.000		1.522.294	5.564.247	
Sociedades	1.900.000	9.000.000		12.682.591	60.075.431	
Derechos reales	1.350.000	4.600.000		6.181.700	21.063.570	
Timbre	1.359.000	5.250.000		3.090.850	12.835.897	
Gas, electricidad	243.000	660.000		972.000	2.640.000	
Cerveza y bebidas	66.000	440.000		186.102	1.240.680	
Transportes	170.000	220.000		680.000	880.000	
Patentes y radio	143.000	125.000		572.000	500.000	
<b>Total</b>	<b>10.002,7</b>	<b>37.095</b>	<b>270,8</b>	<b>38.725.537</b>	<b>148.738.541</b>	<b>284,1</b>
Concepto	Gastos compensables					
	Estado (miles de pesetas)			Álava (ptas.)		
	1952	1962	Δ(%)	1952	1962	
Obras públicas	1.945,3	12.762,3				
Plan General de Carreteras		4.260				
Agricultura	209,1	1.276,8				
Gastos de las contribuciones	352,1	2.498				
<b>Total</b>	<b>2.506,5</b>	<b>20.797,3</b>	<b>729,7</b>	<b>13.744.513</b>	<b>113.915.047</b>	<b>728,8</b>
<b>Cupo líquido</b>				<b>24.981.024</b>	<b>34.648.038</b>	<b>38,7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto de 29 de febrero de 1952 y de la OM de 31 de enero de 1962.

A resultas de estos cambios la cantidad señalada como cupo bruto fue de 148.738.541 ptas. y la de las compensaciones de 114.090.503 pesetas, pues a esas 113.915.047 ptas. se sumaron las partidas de «Organismo Jurídico-Administrativo» (166.455 ptas.) y «Tribunal de Menores» (9.000). El cupo líquido se situó en 34.648.038 pesetas y para facilitar el pago se volvió a señalar el escalonamiento de los pagos. El principal beneficio consistió en el mecanismo de revisión de estos cupos, ya que, mientras

el incremento porcentual de las partidas compensables fue de un 729 por ciento, el de los impuestos encabezados fue del 284 por ciento. De ahí que el crecimiento real del cupo líquido fuera muy moderado.

El cuadro de concertación se vio alterado en virtud del Decreto 1558/1963, de 4 de julio (53), al accederse al encabezamiento de varios conceptos del Impuesto General sobre el Gasto y del Impuesto sobre el Lujo. Según se expresa en la norma, para fijar este cupo se atuvieron a las tarifas aprobadas por Decreto de 7 de marzo de 1958 (54).

Cuadro 4

**Encabezamientos del impuesto sobre consumos (1963 y 1964)**

Conceptos	1963	1964	Δ(%)
Impuesto general sobre el gasto			
Vinos de todas clases	1.250.000	2.100.000	
Fundición, incluidos productos férricos	1.650.000	28.075.000	
Papel, cartón y cartulina, salvo el canon de prensa	150.000	275.000	
Muebles	1.483.850	1.500.000	
Vidrio y cerámica	12.000.000	12.500.000	
Producto bruto de las explotaciones mineras	1.500	1.500	
Impuesto general sobre el lujo	7.081.500	7.675.000	
<b>Total</b>	<b>23.616.850</b>	<b>52.126.500</b>	<b>120,72</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 1558/1963 y Decreto 366/1964.

Pese a que estos impuestos fueron concertados en régimen de cupo fijo, éstos se revisarían anualmente. Además, también pesaba la obligación de aplicar las normas y tipos impositivos vigentes en territorio común (55). El Decreto de 366/1964, de 13 de febrero modificó estos encabezamientos e incluyó el gravamen sobre productos férricos, siendo este último concepto el responsable de que la carga se incrementase muy notablemente, pues la cuantía de los impuestos ya encabezados apenas varió (cuadro 4) (56).

(53) Decreto 1558/1963, de 4 de julio, de encabezamiento en cupo fijo con la Diputación de Álava de varios conceptos del Impuesto General sobre el Gasto y del Impuesto General sobre el Lujo. (BOE n.º 166, de 12 de julio de 1963).

(54) Decreto de 7 de marzo de 1958, por el que se aprueban las nuevas tarifas para aplicación de los Impuestos sobre el Lujo. (Grupo segundo de los Impuestos sobre el Gasto). (BOE n.º 71, de 24 de marzo de 1958).

(55) ZURITA, M., *op.cit.*, p. 430.

(56) Decreto 366/1964, de 13 de febrero, por el que se modifica en parte el Decreto 1558/1963, de 4 de julio, para encabezamiento en cupo fijo con la Diputación de Álava de conceptos del Impuesto General sobre el Gasto y del Impuesto General sobre el Lujo. (BOE n.º 46, de 22 de febrero de 1964).

Más sustancial resultó la Ley de reforma del sistema tributario de 11 de junio de 1964 (57). Al tratarse de impuestos nuevos y frente a lo sucedido en 1957 (no se rectificaron los encabezamientos), la reforma involucraría de lleno al régimen de Concierdos. De entre esas medidas destaca la creación del impuesto sobre las ventas en forma de Impuesto general sobre el Tráfico de Empresas (ITE). El artículo 229 de la ley preveía una modificación del Concierto, porque algunos impuestos encabezados habían sido sustituidos por otros (58) y habían aparecido otros nuevos (el ITE) (59). Por Decreto 2167/1964 (60) se estipuló que los impuestos sobre las sucesiones, sobre las transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados e ITE se recaudarían por la Diputación hasta que no se determinasen las condiciones de su aplicación en la provincia.

Fue durante 1967, fecha en la que procedía el examen de cupos, cuando se estudió la adaptación del Concierto en el Ministerio de Hacienda. Según el relato de Ruiz de Gordo (61), presidente de la Diputación por aquellas fechas, aunque enseguida se llegó al acuerdo de encabezar el ITE, fueron varias las causas que inquietaron a la Provincia en esos primeros tanteos entre las respectivas comisiones. En primer lugar, el Ministerio quiso limitar el plazo de concertación a uno o dos años. En segundo, se declaró la intención de establecer una inspección directa del Impuesto sobre la Renta.

La reducción del plazo de concertación del ITE y sobre el Lujo serviría de palanca para evitar la fosilización de los cupos, lo que se traduciría en un notable incremento de la recaudación estatal en esta provincia.

Eran medidas aprobadas en leyes de 1966 y 1967. El Decreto-Ley 8/1966 (62) sobre Medidas en orden al gasto público, represión del fraude fiscal y estímulos al ahorro contenía, entre otras disposiciones, las que

---

(57) Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario. (BOE n.º 142, de 13 de junio de 1964).

(58) Esta reforma supuso también una simplificación y reorganización impositiva. Los impuestos se agruparon en dos ramas fundamentales: los que recaían sobre la renta y los que recaían sobre el capital. Desaparecieron como tales los derechos reales y timbre, surgiendo tres impuestos distintos: sucesiones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Por otro lado, se integraron los impuestos de producto (las antiguas utilidades), como impuestos a cuenta, en uno general: la contribución general sobre la renta de las personas físicas.

(59) En el proyecto de esta ley se estipulaba que los Impuestos sobre la Renta, sobre Sociedades y sobre el Tráfico de Empresas deberían regir en todo el Estado; sin excepciones. Una entrevista en corporación de la Diputación foral y provincial de Navarra al Jefe del Estado abortó la medida proyectada. ALBIÑANA, C., *op.cit.*, p. 275.

(60) Decreto 2167/1964, de 2 de julio, sobre exacción provisional por la Diputación de Álava de determinados impuestos. (BOE n.º 177, de 24 de julio de 1964).

(61) RUIZ DE GORDO, J., *Historial de las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y la Diputación Foral de Álava desde que finalizó la Guerra de Liberación en el año 1939*. DFA, Vitoria, 1967, pp. 6-8.

(62) Decreto-ley 8/1966, de 3 de octubre, sobre medidas en orden al gasto público, represión del fraude fiscal a los precios y estímulos al ahorro y la exportación. (BOE n.º 237, de 4 de octubre de 1966).

autorizaban la reducción del ámbito de aplicación de las evaluaciones globales y los convenios con contribuyentes. El Decreto-Ley 15/1964 (63), sobre Medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta, contenía, aparte de un paquete normativo relativo al restablecimiento del régimen de determinación directa en el Impuesto sobre la Renta y normas tendentes al refuerzo de las comprobaciones e inspecciones tributarias, la creación de un impuesto especial y transitorio sobre sociedades (64).

Estas pretensiones no eran admisibles para la corporación alavesa, que señalaba que el plazo anual o bianual en la concertación del ITE se traducían no en un encabezamiento sino en una cuestión meramente recaudatoria. En relación al tema del Impuesto sobre la Renta, se recordaba que este impuesto era recaudado en régimen de gestión administrativa, en virtud del Concierto de 1952.

Lo que llama la atención es que se anuncie el compromiso de que en Álava la tributación alcanzaría a todas las personas y se verificaría conforme a las disposiciones vigentes. Y se continúe con la declaración de que la Diputación «estaba dispuesta a crear una auténtica conciencia tributaria, de forma que todos los sujetos de tributación contribuyan sin evasiones al sostenimiento de las cargas estatales.» De ello se infiere que hasta el momento la nota no había sido la escrupulosidad al trasladar la normativa fiscal y mucho menos que las inspecciones tributarias hubiesen sido la tónica general. Así se explicaría la negativa del Ministerio de Hacienda a concertar el impuesto del 4 por 100 sobre sociedades (65). Era un tema tildado por Ruiz de Gordo de talón de Aquiles para la corporación alavesa, que no encontraba razones de orden técnico ni administrativo que justificasen la intervención de dos organismos (el del Estado y el de Álava) sobre las empresas alavesas. Además, entendía que de convenirse este punto se daría cauce a un proceso de doble inspección, con correlato en la aparición de numerosas fricciones con las asociaciones de empresarios.

A esas alturas era notorio que el avance económico alavés, en especial de su industria, era sensiblemente más rápido que en el resto del Estado. Superado el bache del 59, provocado por las medidas restrictivas del Plan de Estabilización, el ritmo de instalación de industrias en Vitoria y de crecimiento de la producción fue vertiginoso en los años sesenta. Si en 1952 la profundidad de la crisis económica en Álava moderaría las pretensiones del Ministerio, en estos momentos de mayor desarrollo económico el Estado trataría de allegar un mayor volumen de recursos y también de ejercer un control más efectivo sobre la fiscalidad empresarial. En la España de finales de los sesenta comenzaban a detectarse excedentes

---

(63) Decreto-ley 15/1967, de 27 de noviembre, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta. (BOE n.º 284, de 28 de noviembre de 1967).

(64) ALBIÑANA, C., *op.cit.*, pp. 275 y 276.

(65) Este impuesto fue establecido en el artículo 104 de la Ley 41/1964 con el objeto de gravar con un 4 por ciento el beneficio de las sociedades anónimas.

de capacidad productora, a consecuencia de unas tasas de inversión que habían sido «excesivas». La recesión no se manifestó hasta 1966, debido a que el primer plan de desarrollo prolongó artificialmente un crecimiento que tuvo como reverso una aceleración de la inflación (66). La capacidad del ahorro para afrontar el desembolso económico fue declinando a partir 1967 y coincidió con la reaparición en ese mismo año del déficit del Tesoro que, pese a ser moderado (siempre inferior al 1 por ciento del PIB), evidenciaba la inflexibilidad del sistema tributario (67).

Por otro lado, a partir de 1964 se trató de impulsar la creación de polos de desarrollo a través de subvenciones o ventajas fiscales, por lo que resultaría incongruente permitir a una provincia ejercer una competencia en la atracción de empresas e inversiones utilizando esos mismos instrumentos, máxime cuando su desarrollo económico era bien sensible. No es de extrañar, pues, que se tensasen las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y esta provincia.

La revisión apareció en la OM de 27 de noviembre de 1967 (68). La Diputación se hizo con el encabezamiento del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas, estableciéndose que el examen de cupos se realizaría cada dos años, mientras que el gravamen del 4 por ciento sobre beneficios de sociedades era encomendado a la Provincia en régimen de gestión administrativa. De este modo, se evitaba la injerencia del Ministerio de Hacienda en estos importantes impuestos.

El impuesto sobre el Lujo incorporaba otros conceptos tributarios creados por Decreto de 13 de febrero de 1964. También se estipulaba un examen bianual, que coincidiría con el que se verificase en el ITE (69). El cupo por ITE fue de 232.000.000 ptas.: 138 millones se ingresarían en 1967; los 94 restantes en 1968. El cupo del impuesto sobre el Lujo ascendió a 38 millones, 18 de los cuales se ingresarían en ese mismo ejercicio; los otros 20 al año siguiente. En la regulación de ambos conceptos se introducía la cláusula de que debería aplicarse la normativa común. Por último, se señaló el siguiente cuadro de concertación:

---

(66) GARCÍA CRESPO, M., VELASCO, R. y MENDIZABAL, A., *op.cit.*, p. 145.

(67) VALLEJO, R., «Economía y Hacienda Pública durante los años del desarrollismo, 1959-1975», en *Hacienda Pública Española, Monografía Historia de la Hacienda en el siglo xx*, 2002, p. 219.

(68) ORDEN de 27 de noviembre de 1967 por la que se aprueba la rectificación del cupo del Concierto Económico con la Diputación Foral y Provincial de Álava para el quinquenio 1967 a 1971. (*BOE* n.º 290, de 5 de diciembre de 1967).

(69) Se concertaron los siguientes epígrafes: accesorios de vehículos y remolques, artículos para juegos y deportes, escopetas, armas de fuego y cartuchería, joyería, platería, bisutería y relojería, antigüedades, objetos y artículos de adorno, marroquinería, estuchería y artículos de adorno, peletería y confecciones especiales, juguetes, perfumería, cosmética, artículos de tocador, aparatos de iluminación, bebidas, condimentos y otros preparados, tenencia y disfrute de palacios, hoteles particulares o chalets, tenencia y disfrute de vedados de caza, cuotas y entradas de casinos, sociedades y círculos deportivos o de recreo. (Decreto 3180/1966 de 22 de diciembre). Expediente relativo a la renovación del Concierto económico para el año 1968. ATHA, DAI C17071-4.

Cuadro 5  
**Modificaciones en los presupuestos del Estado y revisión de 1967**

Conceptos	Estado (miles de pesetas)		Álava (ptas.)	
	1952	1967	1952	1967
Territorial	1.512.700	4.300.000	5.948.775	16.909.981
Industrial	841.000	6.213.200	3.364.000	24.852.798
Rentas del Trabajo	1.725.000	8.000.000	3.525.225	16.348.869
Rentas del Capital	725.000	4.850.000	1.522.294	10.183.621
Sociedades	1.900.000	12.500.000	12.682.591	83.438.094
Sucesiones y Transmisiones	1.350.000	8.500.000	6.181.700	38.922.814
Actos jurídicos documentados	1.359.000	5.000.000	3.090.850	12.224.661
Cerveza y bebidas refrescantes	66.000	1.200.000	186.102	3.383.672
Lujo, tenencia y disfrute de automóviles	84.000	480.000		1.920.000
<b>Totales</b>	<b>9.562.700</b>	<b>51.043.200</b>	<b>36.501.537</b>	<b>208.184.500</b>
<b>Compensaciones</b>			<b>13.744.513</b>	<b>140.684.510</b>
<b>Cupo líquido</b>			<b>24.981.024</b>	<b>67.500.000</b>

Fuente: OM de 27 de noviembre de 1967.

La carga bruta ascendió a 208.184.500 pesetas y las deducciones 140.684.510, lo que reducía el cupo líquido a 67.500.000 pesetas. Por lo demás, también se preveía el fraccionamiento de las cantidades a ingresar:

Cuadro 6  
**Cupos a ingresar en el quinquenio (1967-1971)**

Años	Cupo líquido
1967	50.000.000
1968	58.750.000
1969	67.500.000
1970	76.250.000
1971	85.000.000
<b>Total</b>	<b>337.500.000</b>

Fuente: OM de 27 de noviembre de 1967.



En cualquier caso, si los encabezamientos se atuvieron al incremento que experimentaron los impuestos encabezados en los presupuestos del Estado, con el añadido de un nuevo concepto (Lujo, tenencia y disfrute de automóviles), no sucedió lo mismo con el cálculo de los gastos compensables: el Ministerio no se atuvo al sistema acordado (70).

La progresión del gasto en el Estado en esos años fue mucho más rápida que la de los impuestos encabezados, por lo que se debió arbitrar una nueva fórmula para establecer las deducciones. Hasta la fecha (tal y como se había dispuesto en la normativa del Concerto) se había tomado en cuenta el monto del gasto en Obras Públicas (Cuadro 3). Sin embargo desde 1967 sólo se consideraron los gastos de carreteras, agricultura, montes y gastos de recaudación. Aun así la revisión real de los gastos fue muy superior a la de los ingresos, pues en relación a 1952 éstos se multiplicaron por 10,2; casi el doble que el incremento de los ingresos (5,33). Ello responde a que desde 1964 los fondos destinados a servicios económicos crecieron hasta constituir la partida más importante del Presupuesto del Estado entre 1964 y 1973 (71). Ciertamente es que el grueso de los servicios contemplados en esos planes no formaban parte de las partidas compensables, pero también lo es que paralelamente a esas inversiones en los Polos de Desarrollo (72) se aprobaba un plan para el impulso de las carreteras. Este supuso un desembolso significativo, aun cuando a partir de 1967 volvió a ponerse de manifiesto el anquilosamiento de los ingresos, lo que llevó a restringir el volumen de inversiones (73).

Por último, tal y como se había estipulado en el Concerto, en 1972 hubo de revisarse el monto de la carga:

---

(70) BADÍA-LACALLE, J., *op.cit.*, p. 62.

(71) VALLEJO, R. *op.cit.*, pp. 216 y 217.

(72) Entre 1964 y 1972 se crearon doce polos de desarrollo. Durante el primer plan de desarrollo fueron siete los creados: Burgos, Huelva, La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo y Zaragoza. En el segundo plan de desarrollo fueron cinco: Córdoba, Granada, Logroño, Oviedo y Villa García de Arosa. En estos polos se trató de impulsar la creación de industrias y el fomento de las inversiones privadas a través de subvenciones o ventajas fiscales.

(73) BARCIELA, C., LÓPEZ, I., MELGAREJO, J. y MIRANDA, J.A., *La España de Franco (1939-1975)*. Síntesis, Madrid, 2001, p. 443.

Cuadro 7

**Modificaciones de los impuestos encabezados en los presupuestos del Estado y encabezamientos de la revisión de 1972**

Tributos	Estado (miles de pesetas)		Álava (ptas.)	
	1952	1972	1952	1972
Territorial	1.512.700	8.200.000	5.948.775	32.246.947
Industrial	841.000	12.531.200	3.364.000	50.124.798
Trabajo personal	1.725.000	32.800.000	3.525.225	67.030.370
Rentas del Capital	725.000	12.000.000	1.522.294	25.196.590
Sociedades	1.900.000	32.000.000	12.682.591	213.601.529
Sucesiones y transmisiones	1.350.000	20.712.100	6.181.700	94.841.471
Actos jurídicos documentados	1.359.000	13.900.000	3.090.850	33.984.556
Cerveza y bebida refrescantes	66.000	2.955.000	186.102	8.332.294
Lujo, tenencia y disfrute	84.000	660.000		2.640.000
<b>Totales</b>	<b>9.562.700</b>	<b>135.758.300</b>	<b>36.501.537</b>	<b>527.998.555</b>
<b>Compensaciones</b>			<b>13.744.513</b>	<b>391.583.555</b>
<b>Cupo líquido</b>			<b>24.981.024</b>	<b>136.415.000</b>

Fuente: OM de 23 de diciembre de 1972 (74).

El cupo bruto se situó en 527.998.555 pesetas y las compensaciones en 391.583.555, resultando una cantidad líquida de 136.415.000 ptas., cuyo pago se escalonaría de la siguiente manera: en el primer ejercicio se ingresarían 97.750.000 pesetas, cantidad a la que se adicionarían anualmente 19.332.500 (75). En relación a 1967 el incremento porcentual de la carga fue de un 102, poco más que el 94,5 por ciento registrado entre 1962 y 1967. Ello evidencia una escasa progresión fiscal, muy favorable a Álava, teniendo en cuenta que los incrementos de la renta alavesa fueron en las respectivas fechas bastante superiores: 143 y 151 por ciento. No obstante, a estas sumas se añadieron los cupos por el impuesto sobre el tráfico de empresas y por el impuesto sobre el lujo, cuyos encabezamientos fueron los siguientes:

(74) Orden de 23 de diciembre de 1972 por la que se acuerda la rectificación del cupo del concierto económico con la Diputación Provincial de Álava para el quinquenio 1972-76. (BOE n.º 311, de 28 de diciembre de 1972).

(75) ZURITA, M., *op.cit.*, p. 517.

Cuadro 8  
**Cupos por ITE e impuesto sobre el lujo**

	ITE	Lujo	Total	Cupo líquido	Global
1967	110.000.000	18.000.000	128.000.000	67.500.000	195.500.000
1968	122.000.000	20.000.000	142.000.000		
1969	136.000.000	24.800.000	160.800.000		
1970	146.000.000	29.925.000	175.925.000		
1971	165.000.000	32.917.500	197.917.500		
1972	172.260.000	36.209.250	208.469.250	136.415.000	344.884.250
1973	215.000.000	41.500.000	256.500.000		
1974	235.000.000	46.500.000	281.500.000		
1975	278.000.000	50.000.000	328.000.000		
1976	290.000.000	56.000.000	346.000.000		

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Decreto de 27 de noviembre de 1967, OM de 20 de junio de 1973 (76) y OM de 15 de enero de 1975 (77).

Es notorio que ante la petrificación de los encabezamientos el mecanismo para incrementar el aporte alavés fue el apoyo en la elevación del ITE y del Impuesto sobre el Lujo, cuya cuantía supera con creces las cantidades marcadas por Concierto. Es una realidad que obedece a cierto blindaje del Concierto Económico pero también al quietismo fiscal de esos años, pese a que la inflexibilidad del sistema tributario español era un hecho (78). Rafael Vallejo, al hablar de este periodo, apunta que tan sólo fraguaron algunas reformas administrativas y pequeños retoques

(76) Orden de 20 de junio de 1973 por la que se aprueba el cupo contributivo al Estado de la excelentísima Diputación de Álava por el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas y el Impuesto sobre el Lujo para los años 1973 y 1974. (BOE n.º 161, de 6 de julio de 1973).

(77) Orden de 15 de enero de 1975 por la que se aprueba la revisión de los cupos contributivos de la Diputación Foral y Provincial de Álava para el bienio 1975 y 1976 por Impuestos Generales sobre el Tráfico de las Empresas y sobre el Lujo. (BOE n.º 31 de febrero de 1975 de 1975).

(78) La relación de medidas, así como el balance de éstas, en ALBIÑANA, C., *op.cit*, pp. 276 y 278. Decreto-Ley 15/1967 de 27 de noviembre: a) creación de un impuesto especial y transitorio sobre sociedades; b) restablecimiento del régimen de determinación directa en el Impuesto sobre la Renta durante los ejercicios 1967 y 1968; c) comprobaciones administrativas del valor de los bienes imponibles y su trascendencia a efectos del crédito oficial; d) elevación de la multa aplicable por falta de colaboración con la Administración tributaria, y reiteración de la obligación de facilitar datos con trascendencia tributaria a la Administración de la Hacienda Pública. En la Ley 60/1969, de 30 de junio se señala que debía desconectarse la base liquidable por el Impuesto sobre la Renta respecto de las correlativas de los impuestos a cuenta. Por último, el Decreto-Ley 60/1973 de 30 de noviembre, siendo ministro de Hacienda Barrera de Irímo, contenía las siguientes líneas de reforma: a) Reorganización de la Administración de la Hacienda Pública y de la Inspección financiera y tributaria; b) aliviar el gravamen de los rendimientos del trabajo asalariado; c) fortalecer el régimen de determinación directa de las bases imponibles y promover la aplicación de la estimación objetiva singular (que no global) de ellas; d) perfeccionar el impuesto sobre Renta; e) remodelar el tratamiento tributario de

fiscales y concluye que la pervivencia de un sistema fiscal tradicional, pese (o gracias) a las reformas de 1957 y 1964 (y a los retoques fiscales de 1967, 1969 y 1973), restringió las posibilidades de crecimiento de las inversiones del Estado y por ende del crecimiento económico (79).

#### IV. El Concierto Económico de 1976

En 1976 finalizaba el plazo de vigencia previsto en el Concierto de 1952. En virtud de la OM de 10 de marzo de 1976 se designaba la comisión negociadora para entablar unas negociaciones que condujesen a la firma de un nuevo Concierto Económico, que, en principio, no debía revestir mayor singularidad. Sin embargo, la muerte de Franco y la incertidumbre política subsiguiente harían de este Concierto con Álava algo más que un asunto económico. Y es que el nuevo orden político gradualmente instaurado desde 1975 debería dar respuesta, entre otras cosas, a la cuestión territorial.

Castells relata que por Decreto 3142/1975 de 7 de noviembre (80) se crea una comisión para el estudio de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa que daría cauce a una nueva reorganización territorial del Estado, pese a que en principio el objetivo no señalado era aplazar la posible creación de un ente político vasco. Para ello, por Orden de 3 de diciembre de 1975 (81), se determinaba la composición de la mencionada comisión según los criterios propios del régimen anterior (procuradores en cortes, consejeros nacionales del Movimiento, etc.). Con todo, en las conclusiones de los comisionados no se menciona «la región vasca» y eso que esta entidad siempre estuvo presente en sus quehaceres. Sin duda, el logro más importante fue la aprobación del Real Decreto-Ley 2076/1976 de 30 de octubre (82), por el que se derogaba el Decreto-Ley

---

las plusvalías obtenidas por las personas físicas y f) control de los rendimientos de las explotaciones económicas y de las rentas de las personas físicas.

Para Albiñana lo que caracteriza el periodo del ministro Espinosa es el «voluntarismo jurídico» en la personalización del impuesto, ya que estas leyes no vinieron acompañadas de medidas efectivas para su traducción a la realidad. En cuanto a este último paquete de medidas, este autor apunta que éste quedó bloqueado, no en vano la imposición es ante todo un fenómeno político.

(79) VALLEJO, R., *op.cit.*, p. 219.

(80) Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre por el que se crea una Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. (BOE n.º 290, de 3 diciembre de 1975).

(81) Orden de 3 de diciembre de 1975, por la que se fija la composición de la Comisión para el estudio de la implantación de un régimen administrativo especial para las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa. (BOE n.º 296, de 10 de diciembre de 1975).

(82) Real Decreto-Ley 2076/1976, de 30 de octubre, por el que se deroga el Decreto-Ley de 23 de junio de 1937, sobre régimen económico-administrativo de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya. (BOE n.º 267, de 6 de noviembre de 1976).

de 23 de junio de 1937, aunque de momento no se estudió la restitución del Concierto para Guipúzcoa y Vizcaya (83). Lógicamente, las negociaciones estarían marcadas por esas cuestiones, pues también habría que resolver el encaje político de estas diputaciones en esa «región vasca».

A esta realidad se sumaron los signos de recesión económica. Tras el pequeño ciclo positivo de 1972-1974 comenzaban a aparecer señales inequívocas de lo que sería una profunda y prolongada crisis. En un primer momento esta fue artificialmente eludida, toda vez que el Estado optaba por absorber la subida de los precios del crudo «renunciando» a la renta de petróleo, al objeto de evitar la repercusión del encarecimiento de la energía. La brecha entre ingresos y gastos, abierta ya desde 1966, se agrandó en 1974-1975, en parte como consecuencia de la citada política compensatoria (84). El sistema fiscal vigente no daba más de sí y si no se acometió con más celeridad una reforma fiscal fue debido a un contexto político todavía precario (85).

Con esto quiero decir que las negociaciones se verían sujetas a fuerzas de signo opuesto. Del lado fiscal, era evidente que tanto la aportación alavesa como la reglamentación de los impuestos serían sometidas a una severa crítica. Sin embargo, teniendo presente que, si bien de forma vacilante, se estaba gestando un nuevo marco administrativo, no resultaría factible proponer una igualación en el ámbito fiscal, máxime cuando al menos entre buena parte de la clase política vasca el Concierto Económico era consustancial a los derechos históricos de estos territorios (86).

No obstante, en este sentido es poco lo que puedo decir. El expediente localizado sólo contiene los estudios intercambiados por los técnicos del Ministerio de Hacienda y los de esta Diputación. El documento permite valorar los fundamentos sobre los que se asentaron los encabezamientos pero no el trasfondo político que envuelve a estas negociaciones (87).

---

(83) CASTELLS, J.M., «La transición en la Autonomía del País Vasco: de los Regímenes especiales al Estatuto de Guernica», en *RVAP* núm. 2, 1985, pp. 15-35.

(84) VALLEJO, R. *op.cit.*, p. 220.

(85) Esta situación se tradujo en una carencia de actuaciones en ese ámbito entre 1974-1977, pese a que existían proyectos ya muy maduros. De las críticas y el reformismo de los setenta quedaron los estudios técnicos sobre las ineficiencias del sistema fiscal y los programas para su reforma, elaborados en el Instituto de Estudios Fiscales en 1973 y 1976 bajo la dirección de Fuentes Quintana, el autor intelectual de la reforma fiscal de la democracia. ALBI, E., «La reforma fiscal de la democracia», *Hacienda Pública Española, Monografía La reforma fiscal de Mon-Santillán 150 años después*, 1996, p. 281.

(86) Tras un proceso histórico y político se acabó identificando, en muy buena medida, el Concierto económico con los llamados derechos históricos. ALONSO OLEA, E., «Para repensar el Concierto Económico: de «migaja» a derecho histórico», en *Historia Contemporánea* núm. 13-14, 1996, pp. 431-464.

(87) Actuaciones para la realización de los estudios relativos al señalamiento de los nuevos cupos y normas que han de regir para la efectividad de la nueva regulación del Concierto económico con Álava a partir de 1977 y constitución de las comisiones negociadoras del mismo. ATHA, DAI C15498-1.

El contenido de las negociaciones giró en torno al establecimiento de aquellas variables económicas significativas en la determinación de las bases imponibles de los impuestos a encabezar. Evidentemente, según que parámetros se adoptasen resultaban unas cuantías muy diferentes. De ahí que la metodología fuese muy discutida y que la negociación se dilatase a lo largo de varios meses, en los que, a la postre, se fueron conociendo datos sobre la crisis económica, patentes en una liquidación de los presupuestos estatales por debajo de lo esperado y en una corrección de las previsiones del crecimiento económico alavés. Por todo ello, se bajaron las exigencias del Ministerio, se aproximaron las posiciones y se materializó el siguiente acuerdo:

Cuadro 9

**Encabezamientos del concierto de 1976  
e incremento en relación a los cupos marcados en 1972**

Conceptos	1972	1976	Δ(%)
Contribución territorial rústica		13.800.000	
Contribución territorial urbana		104.000.000	
<b>Total Territorial</b>	<b>32.246.947</b>	<b>117.800.000</b>	
I. sobre los rendimientos del T. Personal	67.030.370	775.000.000	
I. sobre las rentas del Capital	25.196.590	375.000.000	
I. industrial			
a) Cuota de Licencia		95.000.000	
b) Cuota de Beneficios		105.000.000	
<b>Total impuesto industrial</b>	<b>50.124.798</b>	<b>200.000.000</b>	
I. sobre Sociedades	213.601.529	700.000.000	
I. sobre sucesiones		82.000.000	
I. sobre transmisiones			
a) Transmisiones patrimoniales		360.000.000	
b) Actos jurídicos documentados	33.984.556	262.000.000	
<b>Total ambos impuestos</b>	<b>94.841.471</b>	<b>704.000.000</b>	
I. Gral. sobre el tráfico de empresas	172.260.000	1.200.000.000	
I. sobre el lujo	36.209.250	275.000.000	
I. sobre la cerveza y bebidas refrescantes	8.332.294	11.500.000	
Tasas fiscales	2.640.000	700.000	
<b>Total</b>	<b>736.467.805</b>	<b>4.359.000.000</b>	<b>491,9</b>
<b>Compensaciones</b>	<b>391.583.555</b>	<b>1.370.000.000</b>	<b>249,9</b>
<b>Cupo líquido</b>	<b>344.884.250</b>	<b>2.989.000.000</b>	<b>766,7</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de OM de 23 de diciembre de 1972 y RD 2948/1976 de 26 de noviembre.

Es clara la elevación de la carga respecto a 1972, la última vez que se revisó el Concierto de 1952. Los mayores incrementos se observan en los impuestos de las rentas de capital y del trabajo personal; estas últimas las más penalizadas fiscalmente durante el franquismo. Aunque a la vista está que la revisión afectó de manera sustancial a todo el cuadro de concertación. El volumen de gastos compensables se fijó en 1.370 millones, computándose, según se declara en el expediente, las participaciones de ayuntamientos en impuestos del Estado (88). Pero si en el Concierto de 1952 se había contemplado la compensación por obras públicas, en este momento este capítulo se ciñe al gasto en carreteras, montes, agricultura, ganadería y los gastos por gestión de impuestos, sin aclarar cuáles serían los criterios que guiarían la responsabilidad de la Administración en el desarrollo de otras inversiones públicas en esta provincia.

Theotonio ha cifrado el «beneficio» del cupo bruto de este Concierto en un 17 por 100, mientras Juan A. Lassalle Riera, a la sazón el inspector de tributos de la Diputación, cifra esa ventaja en un 14 por ciento (89).

Además, en esta ocasión las normas para elevar los cupos van a hacer realmente difícil una fosilización de la carga. Los encabezamientos se revisarían anualmente, aplicando a cada uno de los impuestos concertados el mismo porcentaje de variación experimentada en su recaudación líquida en los Presupuestos Generales. Este parámetro serviría también para fijar el nuevo importe de los gastos compensables. Es decir, se corregía la legislación anterior por la que la progresión de estas partidas dependió de la de los presupuestos de gastos del Estado, supeditándose ahora el monto de las compensaciones al ingreso efectuado por la Provincia. Asimismo se debía colaborar con la Delegación de Hacienda de Álava para establecer anualmente el cupo, estudiándose cada cinco años las bases. Así pues, se acortaban sustancialmente los plazos para revisar la cuantía de esta deuda tributaria. El Concierto entraría en vigor el 1.01.1977, conviniéndose un plazo de vigencia de 25 años.

Sólo en un contexto de crecimiento económico muy rápido y de contención del volumen del gasto provincial la presión fiscal podría ser signi-

---

(88) No sabemos cuál fue el monto de esos recursos, porque en la carpeta no se ha incluido el cálculo de los gastos compensables. De lo único que tengo constancia es de que el descuento del 26 por ciento de participación en el ITE sí fue tomado en consideración a la hora de fijar el monto de este impuesto.

(89) THEOTONIO, V. parte del volumen concertado sobre el total del Presupuesto, el cual se relaciona a su vez con la ratio que representa la participación de la renta alavesa en el total. La multiplicación del índice de renta por ese volumen indica el cupo bruto teórico. LASSALLE RIERA, Juan A., *El régimen financiero y tributario de Álava*, Presidencia del Gobierno, Secretaría General Técnica, Madrid, 1979, se decanta por un análisis impuesto por impuesto, comparando aquellas magnitudes que más se aproximaban a la definición de la base imponible del impuesto en cuestión. De este modo se puede observar tanto el beneficio global como la racionalidad de los encabezamientos marcados.

ficativamente inferior a la media estatal. Huelga decir que la conjunción de ambas premisas era harto improbable. En primer lugar, porque se estaba atravesando una crisis económica, como fue la de los años setenta, y, ya más a largo plazo, porque el ritmo de crecimiento de economías más maduras es más lento. Sobre todo, porque los primeros gobiernos de la transición hubieron de dedicarse a la consolidación de la reforma política y la estabilidad social (90). Quiere esto decir que en ese escenario difícilmente podía darse la eventualidad de una moderación estricta del gasto público. De todos modos, no había quedado mucho margen para el desarrollo de una política de gasto muy expansiva. Por lo demás, teóricamente la diferencia desaparecería llegado el momento de revisar las bases, esto es, cada cinco años.

No tan novedoso fue el reglamento de los tributos, es más, el contenido de este Concerto fue muy similar al de 1952. Vuelve a aparecer la fórmula de que esta Diputación conservaría la autonomía con los límites señalados hasta el momento, en realidad, nunca definidos (91), al tiempo que en la regulación de los impuestos encabezados prácticamente se reiteran los mismos términos.

En la contribución territorial (rústica y pecuaria) y en la urbana no se introducían modificaciones en relación a concertos anteriores. A la Diputación le correspondía su regulación y exacción, con el respeto al principio de territorialidad. En el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales (licencia fiscal), en caso de operar en territorio no aforado se exigirían iguales cuotas que las vigentes en el Estado. Por su parte, la cuota de beneficios se regulaba con sujeción estricta, una vez más, al principio de territorialidad. Idéntico tratamiento fiscal recibía el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal, salvo el relativo a funcionarios y empleados del Estado, así como em-

---

(90) COMÍN, F., «El franquismo: Hacienda e intervención económica», *Seminario de Historia Económica «Estado, Hacienda y Economía en la Historia de España: Del Absolutismo a la democracia actual (siglos XVI-XX)»*, Original multicopiado. Soria, 1999, p. 13, ha escrito que el gobierno salido de las primeras elecciones democráticas (tras la Segunda República) de junio de 1977 firmó el consenso social en lo económico y laboral. Fueron los Pactos de la Moncloa, en los que participaron los partidos políticos del arco parlamentario y las principales fuerzas sociales. La legitimidad democrática permitió encarar, por fin, los problemas económicos que eran dos: el desequilibrio exterior y el proceso inflacionista. Para solventar el primer problema, una de las primeras medidas del nuevo gobierno democrático fue la devaluación de un 20 por ciento de la peseta frente al dólar. Para frenar el proceso inflacionista se recurrió a la política monetaria, endureciéndola desde el verano de 1977, y a la política de rentas, llevada a la práctica en los Pactos de la Moncloa, firmados en octubre de 1977, en los que se logró que los sindicatos limitasen sus demandas salariales a la inflación prevista (no a la registrada), a cambio de una intensa política de redistribución de rentas, que englobaba la reforma fiscal y la política de gasto público, así como medidas liberalizadoras de los mercados financieros y de trabajo.

(91) La única referencia explícita en ese sentido era el respeto a lo suscrito por España en pactos internacionales.



pleados en Organismos estatales o paraestatales, etc., cuyas rentas seguían siendo recaudadas por la Delegación de Hacienda de Álava.

El impuesto sobre las rentas del capital y el que recaía sobre la renta de sociedades y demás entidades jurídicas fueron objeto de una regulación más detallada, pues debían delimitarse los epígrafes concertados (92) y las normas para fijar la cifra relativa de negocios. En estos impuestos volvieron a establecerse diversas excepciones al principio de territorialidad. El impuesto sobre las rentas del capital sería recaudado únicamente por el Estado cuando los rendimientos fueran satisfechos por la Banca Oficial, Banco Exterior de España, Empresas Concesionarias de Monopolios del Estado y Sociedades extranjeras, aunque realizaran operaciones en territorio alavés. Tributarían en Álava los intereses y primas de amortización de las deudas y empréstitos emitidos por la Diputación, ayuntamientos y demás corporaciones locales alavesas, cualquiera que fuera el lugar donde se hicieran efectivos y fuera cual fuese la condición del beneficiario. Por el contrario, los correspondientes a emisiones realizadas por el Estado, ayuntamientos y demás corporaciones de territorio común, tributarían siempre a la Hacienda central, aun cuando se satisficieran en territorio alavés o los perceptores fueran alaveses. Otro tanto sucedía con los intereses y primas de amortización de las deudas, obligaciones y títulos similares extranjeros: quedaban obligados con el Estado.

En el impuesto de sociedades prácticamente se reiteran las normas de 1952, si bien desaparecen las excepciones señaladas en favor de las empresas instaladas antes de aquella fecha. Cuando una sociedad operase en territorio aforado y no aforado tributaría a ambas administraciones con arreglo a la cifra relativa de negocios, quedando la Diputación obligada a aplicar a dichas sociedades las normas y tipos de gravamen estatales. Se entendería que una sociedad de carácter fabril o industrial operaba en los dos territorios cuando tuviese, en uno y en otro, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, almacenes, tiendas u otros establecimientos sucursales, agencias o representantes. No tendrían consideración de representantes los agentes comerciales, viajantes y demás personas dedicadas a la mera transmisión de pedidos a las empresas industriales y que no ostentasen la representación directa de la empresa vendedora. Para las sociedades dedicadas a negocios comerciales se dispuso una definición semejante.

Las exclusiones afectaban otra vez a la Banca Oficial y las sociedades concesionarias de monopolios del Estado, que tributaban sólo a éste.

---

(92) Los dividendos, participaciones en beneficios y demás rentas incluidas en el artículo 13 del Texto refundido de este impuesto, así como los intereses y primas de amortización de obligaciones y títulos similares.

En el caso de empresas fabriles e industriales, se asignaría una cifra de negocios del 65 por ciento a la fabricación, distribuyéndose la misma en proporción al valor de las instalaciones e inmovilizado que poseyesen en cada territorio. El 35 por ciento restante se repartiría en función de las ventas efectivas. Las exportaciones se imputarían al territorio donde radicase la fábrica. Las explotaciones agrícolas o forestales eran conceptuadas al efecto como industriales.

La cifra de negocios para las sociedades comerciales se determinaría en proporción a las ventas efectuadas, asignando a la central un mínimo del 35 por ciento. Se señalaba el mismo porcentaje en el supuesto de sociedades o empresas de construcción; la cifra restante, en proporción al volumen de las obras realizadas. Respecto a las entidades bancarias, la cifra relativa sería proporcional al importe que representasen en cada territorio los saldos medios en el trienio de las siguientes cuentas del pasivo: cuentas corrientes, cuentas de ahorro, imposiciones a plazo, efectos y demás obligaciones a pagar, y acreedores en moneda extranjera. El señalamiento de negocios regiría durante un trienio, salvo que hubiese variaciones importantes (de al menos el 25 por ciento). En tal caso, se podría promover su revisión a iniciativa de la Administración, Provincia o Sociedad interesada.

Una novedad importante fue que se recaudaría el IRPF a las personas vecindadas y con residencia en Álava durante más de seis meses al año sin interrupción, o más de ocho en el supuesto de no continuidad. Se determinó que su exacción debería verificarse con aplicación de iguales normas sustantivas y tarifas establecidas en cada momento en régimen común.

La Diputación podría regular con autonomía el impuesto sobre sucesiones, tanto de inmuebles como muebles. Pero en el impuesto de actos jurídicos documentados se debían aplicar los tipos tributarios vigentes en territorio no aforado.

En el IGT se determinaba que en Álava se trasladarían los principios básicos, normas sustantivas, hechos imponible, exenciones, devengos, bases, tipos y tarifas establecidos en la normativa estatal. Idéntico principio regía la exacción y administración del Impuesto sobre el Lujo, excepto productos en régimen de monopolio, que se liquidarían e ingresarían directamente en el Tesoro. Las Tasas Fiscales, reguladas por el Texto refundido de 1 de diciembre de 1966 (93), serían exigidas por la Administración, aunque con unas limitadas excepciones en favor de la Diputación (títulos de funcionarios o empleados de la Diputación o de las Corporaciones Locales alavesas y la tasa fiscal sobre apuestas).

---

(93) Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de Tasas Fiscales. (BOE n.º 31, de 5 de febrero de 1966).

Cualquier nuevo tributo establecido por ley y que no tuviese relación con los concertados obligaría a la Diputación, oyendo previamente a la misma. En caso contrario (de suprimir alguno de los concertados), se dejaría de satisfacer el cupo correspondiente, a no ser que al suprimirse se estableciese otro equivalente, se recargasen o transformasen para sustituirlo los demás establecidos. En ese supuesto no habría alteración, excepto en la cuantía del recargo.

Los tribunales establecidos para el control y seguimiento de las actuaciones de la Diputación en este ámbito seguían siendo los mismos, así como la vía para su resolución: la contencioso-administrativa que, en cierto modo, volvía a abocar a una vía política (94). Esta realidad y las restricciones normativas han hecho que este Concierto haya sido criticado por quienes más tarde participaron en la negociación del que sería el primer Concierto Económico vasco. Pedro Luis Uriarte, que al incorporarse al primer Gobierno Vasco como Consejero de Economía y Hacienda presidió la Comisión Negociadora del Concierto Económico, hace un balance bastante negativo de su contenido (95):

«En el Concierto de Álava, la Diputación Foral (con reducida autonomía normativa) recaudaba sus impuestos. Y la diferencia entre los ingresos tributarios, estimados y pactados entre el Estado y la Diputación, y los gastos asimismo convenidos para financiar las entonces escasas competencias de la Diputación (carreteras, agricultura y Miñones, básicamente), se satisfacían al Estado en concepto de “cupo”. Todo el interés financiero del Concierto alavés se sustentaba en la “generosidad” del Estado a la hora de estimar unas recaudaciones tributarias inferiores a las reales y/o unos gastos “generosos” superiores a los necesarios para desarrollar con decoro los servicios de competencia de la Diputación. Al margen de la dependencia de la “benignidad” del Estado en la cuantificación de las magnitudes que determinan el cupo a pagar, el modelo del Concierto alavés no confería una auténtica autonomía financiera, puesto que la recaudación tributaria que obtenía la Diputación pertenecía real-

---

(94) Aunque en contextos diferentes, es una nota que se ha prolongado hasta hace poco. Mikel Aramburu Urtasun, en una entrevista en la que hablaba del convenio navarro y del concierto vasco, decía literalmente. «Mientras en Navarra es la propia Comunidad Foral la entidad competente y titular de los derechos, en la CAV el poder tributario es de los Territorios Históricos que la integran. El Estatuto de Gernika no conformó las Juntas Generales como cámaras legislativas en sentido estricto y tan sólo el Parlamento Vasco ostenta esa potestad. Por ello las normas emanadas de las Juntas Generales tienen rango reglamentario en tanto que las dictadas por el Parlamento de Navarra lo tienen de ley formal. Las consecuencias de esta caprichosa diferencia carecen de efectos reales ante los sujetos pasivos y afectan fundamentalmente a la competencia de los órganos jurisdiccionales que han de conocer los casos de impugnación. La vía contencioso-administrativa para las normas forales de los Territorios Históricos y el Tribunal Constitucional para las leyes forales. La reciente experiencia de más de ochenta normas forales recurridas en la CAPV frente a tan sólo cuatro de Navarra ha demostrado, amén de la intencionalidad política, la vulnerabilidad del sistema. Este es un problema que ya se halla en vías de solución en la CAPV.» *Euskonews & Media*, n.º 337 (2006/03/03-10).

(95) Entrevista de María Aguirre a Pedro Luis Uriarte, en *Euskonews & Media*, n.º 51 (1999/10/22-29).

mente al Estado, en cuanto excedía del importe de los llamados “gastos compensables”» (96).

En parte, no debe extrañar ese comentario, pues este techo competencial fue ampliamente rebasado en el Concierto de 1981, pero en cierto modo el mantenimiento de este sistema fue un «logro», ya que la opinión que éste merecía entre diversos hacendistas no era nada positiva y proponían limitaciones mucho más severas.

Entre 1977 y 1978 se gestaba la reforma fiscal de la democracia, aunque ésta no surgió *ex nihilo*, pues fue el fruto de estudios elaborados en el Instituto de Estudios Fiscales en 1973 y 1976 bajo la dirección de Fuentes Quintana, su principal autor intelectual. La reforma surgía del pacto social de la Moncloa y con ella se pretendía aumentar la recaudación y lograr un nuevo reparto de los impuestos principalmente a través de la imposición personal y sintética sobre las personas físicas y de las entidades jurídicas.

Cesar Albiñana criticaba en vísperas de la negociación del que sería el primer Concierto económico vasco la cesión de impuestos que recaen sobre el beneficio de las empresas societarias, sobre la renta o el gasto personal de las unidades familiares. Sus argumentos eran los siguientes:

«En cuanto a los primeros, porque las sociedades y demás entidades jurídicas con actividades lucrativas o titulares de explotaciones económicas, suelen realizarse, comúnmente, en más de un región o provincia; porque el tratamiento de las pérdidas, de las depreciaciones de su activo y de las reservas societarias, exigen que sea una sola Administración tributaria —sea o no compartida— la que tenga a su cargo la exacción; porque la aplicación de la llamada “transparencia fiscal” asimismo exige una coordinación con el impuesto sobre la renta de las personas físicas o unidades familiares, y porque constituyen —como en otro lugar ya he expresado— un idóneo instrumento al servicio de la política económica general y, por tanto, debe estar en manos de la Administración del Estado» (97).

Es en ese contexto político todavía precario y en un momento en el que se estaba proponiendo acabar con la delegación impositiva, donde se entiende el valor de este último Concierto con Álava, que a grandes rasgos serviría de modelo llegado el momento de redactar el estatuto de 1979 y el Concierto económico de 1981, ahora para los tres territorios hermanados en la Comunidad Autónoma Vasca.

---

(96) Este último comentario no es del todo acertado. Como hemos visto, la Diputación disponía de la recaudación de los impuestos encabezados. Otra cosa fue la recaudación de impuestos en régimen de gestión administrativa, en los que, sí, la Diputación debía actuar como mera recaudadora.

(97) ALBIÑANA, C., «La financiación de las comunidades vasca y catalana», en *Revista del Departamento de Derecho Político* núm. 5, 1979-80, p. 51.

## V. Conclusiones

Álava conservó durante la dictadura el régimen de conciertos y, por ello, continuó disfrutando de las ventajas de la concertación (un mayor margen de autonomía y una débil presión fiscal inducida por el Estado vía cupo). Esta realidad no estuvo exenta de fricciones, pues en este periodo creció la presión para elevar la aportación alavesa, amén de introducirse normas armonizadoras, especialmente en el ámbito de la imposición empresarial.

La rigidez del sistema tributario español y factores económicos y políticos explican la petrificación de los cupos y el escaso control impositivo.

La modificación de 1942 no sólo incrementó el cupo por impuestos ya concertados, en el encabezamiento de los epígrafes del impuesto de consumos se introdujo la precisión de que debería aplicarse la normativa estatal. El resto de las figuras de Usos y Consumos fueron concertadas en régimen de gestión administrativa.

El Concierto de 1952 supuso un aumento importante de la carga. Discrepancias al margen sobre el alcance exacto del beneficio fiscal, la ventaja obtenida fue significativa en un muy breve periodo de tiempo. Es la mecánica para revisar los cupos la que explica la pérdida de entidad de los mismos. Y es que tanto los impuestos encabezados como los gastos compensables quedaron vinculados a su progreso en los presupuestos del Estado sin hacer mención al crecimiento que pudiese experimentar la renta alavesa. Esta falta de previsión pudo obedecer a que el crecimiento económico alavés durante la década de los cuarenta había sido inferior al de la media estatal. Así, el incremento de los gastos deducibles, que se despegó sustancialmente de la progresión de los impuestos encabezados, incidió en la petrificación de esta deuda en un escenario (imprevisto) de fuerte crecimiento económico en Álava desde mediados de los años cincuenta.

Por otro lado, si el Concierto confería a la Diputación autonomía en el diseño de la normativa aplicable, caso de empresas radicadas en Álava antes de 1952 o que solo operasen en este territorio, en los demás supuestos debería aplicarse la legislación tributaria estatal, señalándose que las discrepancias sobre la aplicación e interpretación de estas normas armonizadoras se resolverían entre el Ministro de Hacienda y esta Provincia. En cualquier caso, la Diputación optó por la discreción cuando no directamente por la opacidad. Tanto es así que a partir de 1956 se evitó dar publicidad a los beneficios fiscales otorgados a las empresas.

La reforma de Navarro Rubio (1957) no ayudó al logro de un mayor control fiscal. Todo lo contrario: generalizó el sistema de convenios y evaluaciones globales, y ello prácticamente supuso la renuncia a la investigación de bases imponibles con el consiguiente estancamiento de la recau-

dación y extensión del fraude, al dejar en manos de grupos organizados de contribuyentes la estimación de los rendimientos de sus actividades económicas.

La Ley no obligaba a Álava, sin embargo en la práctica este procedimiento debería trasladarse a la provincia pues la decisión de continuar con las liquidaciones individuales o acogerse al nuevo convenio recaía en las empresas interesadas.

Aunque el anquilosamiento del ingreso fue un hecho, no se introdujeron cambios sustanciales en la imposición directa. La mejora de la recaudación vino de la mano de la imposición indirecta. Estos cambios afectaron a Álava, de modo que en los años sesenta se encabezaron nuevos impuestos indirectos como el Impuesto sobre el Lujo e Impuesto sobre Tráfico de Empresas, fijándose un plazo anual para su revisión. Al mismo tiempo se disminuyó el volumen de las compensaciones y así, en términos absolutos, la aportación alavesa creció de forma significativa. Eso sí, la Diputación logró preservar en buena medida su control sobre la fiscalidad empresarial, no en vano el Estado cedió en sus pretensiones iniciales de hacerse con la recaudación directa del impuesto del 4 por cien sobre sociedades, recaudándose por la Diputación en régimen de gestión administrativa.

La situación descrita se prolongó hasta el Concierto de 1976, que aproximó la presión fiscal alavesa a la media del Estado y cuyos mecanismos de regulación y normativa para evitar la fosilización de los cupos suponían un notable encorsetamiento de la acción pública provincial. No obstante estas severas limitaciones, el valor de este último Concierto con Álava reside sobre todo en su cualidad de «hilo conductor» de la concertación, en un contexto en el que este sistema estaba siendo duramente cuestionado.

Trabajo recibido el 5 de marzo de 2015

Aceptado por el Consejo de Redacción el 27 de marzo de 2015

**LABURPENA:** Azterlan honetan, Arabako itunen erregimena aztertzen da 1942tik 1976ra bitartean, hau da, 1925-26ko Ekonomia Itunaren lehen aldaketa onartu zenetik probintzia horrekin bakarka sinatu zen azken itunera artekoa, Bizkaia eta Gipuzkoari 1937an kendu baitzieten sistema hori. Xedapen arautzaileak eta itunetan finkatutako kupoak aztertzea lagungarri da argitzeko Arabak zer nolako gaitasun instituzionala izan zuen lurraldea bultzatzeko, horren mutazio ekonomiko sakoneko aldi batean. Halaber, araudi hori Estatuan gertatutako aldaketa fiskal nagusien koordinadan kokatzen da, zeintzuk egin baitziren EAE eratu bezperatan (1979) oso zalantzan jarri zen sistema bat distantziakidetasunez baloratzeko.

**GAKO HITZAK:** Ekonomia Ituna. Araba. Ogasuna Ekonomia. Erreforma fiskalak.

**RESUMEN:** En este trabajo se aborda el estudio del régimen de conciertos en Álava entre 1942 y 1976, esto es, cuando se aprueba la primera modificación del Concierto Económico vigente (de 1925-26) y se firme el último Concierto en solitario con esta provincia, toda vez que Vizcaya y Guipúzcoa habían sido privadas del sistema en 1937. El análisis de las disposiciones reguladoras y de los cupos señalados en los Conciertos arroja luz sobre el potencial institucional de Álava en el impulso de este territorio en un periodo de profunda mutación económica. Asimismo, esta normativa se sitúa en la coordenada de los principales cambios fiscales acaecidos en el Estado a fin de valorar de manera equidistante un sistema muy cuestionado, especialmente en vísperas de constituirse la CAPV (1979).

**PALABRAS CLAVE:** Concierto Económico. Álava. Hacienda. Economía. Reformas fiscales.

**ABSTRACT:** In this work we study the concerts regime in Alava between 1942 and 1976, i.e. when the first amendment to the economic concert in force (1925-26) was passed and the last concert solely for this province was signed, as Vizcaya and Guipuzcoa had been deprived of it back in 1937. The analysis of the regulating provisions and of the quotas established in the Concerts shed light to the institutional potential of Alava for the thrust by this territory in a period of deep economic mutation. Likewise, this regulation is to be placed within the coordinate of the main tax changes in the State for the purpose of assess in an evenly manner a highly controversial system, specially on the eve of the constitution of the Autonomous Community of the Basque Country (1979).

**KEYWORDS:** Economic concert. Álava. Treasury. Economy. Tax reforms.