



## **Asociación Española de Historia Económica**

**ANA BELÉN SANJURJO** (Universidad del País Vasco)

### **La Hacienda Foral de Álava durante el régimen de conciertos económicos (1878-1978)**

Esta tesis ha sido dirigida por el Dr. Mario García-Zúñiga y fue defendida el día 25 de junio de 2009 en la Facultad de Geografía e Historia de la UPV/EHU ante el siguiente tribunal: Miguel Artola, Emiliano Fernández de Pinedo, Francisco Comín, Rafael Vallejo y Joseba de la Torre. Dicho tribunal le otorgó por unanimidad la máxima calificación.

En este trabajo se estudia la Hacienda Foral de Álava durante el régimen de conciertos económicos, una suerte de fórmula de federalismo fiscal, que, a grandes rasgos, consistió en fijar el encabezamiento de una serie de impuestos estatales y deducir parte del gasto originado por algunos servicios transferidos, al tiempo que se establecía que las cuantías líquidas serían recaudadas por las diputaciones vascas como estimasen más conveniente.

Los cambios normativos y económicos han condicionado la periodización de esta tesis. Primero se desarrolla el estudio de la financiación del culto y clero parroquial y de la fiscalidad alavesa entre 1841 y 1876. Porque aunque desde 1845 el Estado imputó al País Vasco un cupo por Territorial, antes de 1877 éste no fue satisfecho. A cambio, las provincias vascas respondieron del sostenimiento del culto y clero –financiado en el Estado vía presupuestaria desde 1841- y colaboraron esporádicamente con donativos. Además, el nuevo marco jurídico pudo condicionar la pervivencia del entramado fiscal alavés. Por ello era preciso establecer un marco de referencia a fin de valorar el impacto de la concertación.

A este periodo sucede la etapa 1876-1942, esto es, desde que comenzaron a sentarse las bases de unas nuevas relaciones fiscales entre el Estado y el País Vasco, que fraguaron en el régimen de conciertos (RD de 28.II.1878), hasta que se apruebe en exclusiva con Álava la modificación del concierto entonces vigente (el de 1925/26), toda vez que Franco privó a Vizcaya y Guipúzcoa del sistema en 1937.

Por último se analiza el lapso 1942-1978, cuando se sancione la reforma fiscal de la democracia y se abra un proceso autonómico que desembocará en la constitución de la CAV y en la firma del primer concierto vasco en 1981. Las transformaciones económicas que vivió Álava en esos años refuerzan la bondad de esta periodización. Básicamente agrícola hasta ese momento, durante los años cincuenta y muy especialmente en los 60 Álava vivirá una intensa industrialización. En política presupuestaria esta circunstancia no es baladí, pues las implicaciones entre el crecimiento del presupuesto y el desarrollo económico son mutuas, amén de que el caso alavés podría ser otro certificado de la teoría que apunta que casi tan importantes como los factores implícitos en las teorías de la localización industrial y de las economías de aglomeración son los elementos extraeconómicos, entre los que cobra especial relieve el marco institucional por su potencial influencia en el desarrollo de las ventajas de un territorio.

En cada uno de estos periodos se aborda la doble vertiente tributaria de la Diputación, como sujeto pasivo y contribuyente del Estado y como sujeto activo de cara a los alaveses. A tal fin hemos recurrido fundamentalmente a fuentes de archivo: 1) la información contable (presupuestos y cuentas ejecutadas) de la Diputación y los expedientes de los diferentes Negociados (Archivo del Territorio Histórico de Álava); y 2) la documentación generada por el Estado (Archivo General de la Administración, Archivo del Ministerio de Hacienda).

Las principales conclusiones que se desprenden son las siguientes. Se evidencia que el peso de la carga tributaria en Álava fue siempre inferior al de la media española. Esto obedeció a que la

imposición estatal fue tenue y a que la Diputación optó por otorgar un trato fiscal blando, que condicionó un limitado despliegue del gasto y el anquilosamiento de la fiscalidad alavesa. Aun así se sostuvo un gasto social superior a la media, dado que el grueso de éste competía a las diputaciones y ayuntamientos y éstos no dispusieron de un sistema de financiación suficiente.

Entre 1841 y 1878 la no aplicación de la reforma de Mon y una carga tributaria leve no evitaron tensiones tributarias, básicamente por un muy desigual reparto territorial del gasto del culto y clero. El diseño de un nuevo entramado parroquial redujo este gasto y por ende la carga global, lo que permitió soslayar una reforma tributaria. Cuantitativamente la concertación no alteró mucho esa realidad. El importe líquido del cupo apenas distaba de lo que se pagaba por el culto y clero, gasto que pasó a ser librado por el Estado. Los sucesivos conciertos y modificaciones consolidaron ese estatus. Los cupos alaveses apenas se elevaron hasta el concierto de 1925/26. Otro tanto sucedió durante el franquismo. La fuerte inflación redujo el peso de lo señalado en 1942 y en 1952 la mecánica de revisión de cupos y compensaciones resultó favorecedora, pues éstos quedaron ligados a su progreso en los Presupuestos Generales sin hacer mención al progreso que pudiese experimentar la renta alavesa. Como el crecimiento de las compensaciones y de la renta provincial fue bastante mayor que el de los impuestos encabezados, la deuda se petrificó. Esta realidad se prolongó hasta 1976, cuando se negoció el último concierto con Álava, que supuso un incremento muy elevado de la carga, una mecánica de revisión restrictiva y un encorsetamiento de las normas reguladoras del concierto.

Con todo, las posibilidades abiertas no fueron del todo aprovechadas, siendo pocos los ejercicios en los que se practicó una política de gasto expansiva. Este resultado no debe extrañar dado que la tasa de exacción provincial fue siempre muy baja. La Provincia incorporó con retraso los cambios fiscales registrados en el Estado y cuidó constantemente que el giro de los impuestos se realizase sobre bases imponibles reducidas y/o con tipos impositivos inferiores. Un volumen de gasto bajo, junto a una cierta progresión de las variables económicas, permitieron un avance cómodo de la imposición. Fue la financiación de las inversiones económicas y del encaje del nuevo cupo en 1926 lo que forzó una reforma impositiva que pivotó sobre la fiscalidad empresarial, que así y todo continuó gozando de un generoso trato fiscal.

Durante la dictadura no se verificaron cambios tributarios traumáticos, apenas se recortó el diferencial fiscal en relación a territorio no aforado y las empresas alavesas continuaron apoyándose en el colchón de una fiscalidad amortiguadora; diferencias que responden a una normativa tributaria ventajosa pero también a un escaso control impositivo. De hecho, en el Impuesto de Sociedades los porcentajes de desgravación estuvieron siempre muy por encima de los estipulados en los reglamentos provinciales. De ello se desprende que esa diferencia debió obedecer a un fraude tolerado por la Hacienda Foral. No en vano, los intereses empresariales fueron siempre objeto de una encendida defensa por parte de la Diputación. Así, aparte de atraer empresas, la desgravación posibilitaría que éstas estuviesen en disposición de reinvertir un mayor volumen de recursos. El reverso de la moneda lo constituye lo limitado del gasto provincial. No obstante, el crecimiento económico favoreció que la Provincia pudiese mejorar la capacidad de financiación de las haciendas locales. Desde 1952 las participaciones en impuestos directos e indirectos aumentaron y con ellas el potencial inversor de los municipios alaveses, sobre todo de Vitoria. Y fue esta circunstancia la que posibilitó una cierta reducción del déficit provincial en inversiones públicas, amén de que el ayuntamiento vitoriano pudo ofertar un abundante y bien equipado suelo industrial, en un ejercicio de anticipación exitoso de lo que llegarían a ser los polos de desarrollo en los años sesenta.