

Breves apuntes de la Administración provincial vizcaína. 1876-1937*

(Short notes on the provincial Administration in
Bizkaia. 1876-1937)

Alonso Olea, Eduardo J.

Univ. del País Vasco. Dpto. Historia Contemporánea.
Paseo de la Universidad, 5. 01006 Vitoria-Gasteiz

Recep.: 25.02.00

BIBLID [1136-6834 (2002), 32; 425-457]

Acep.: 15.04.02

El trabajo presentado cuenta con dos partes diferenciadas. En la primera se define el Concierto Económico, mecanismo por el cual las Diputaciones Vascongadas, entre 1878 y 1937, ejercieron diversas atribuciones administrativas y económicas. En el segundo apartado, sobre las premisas fijadas en el apartado anterior, se analizan y describen los principales ámbitos de actuación de la Diputación de Vizcaya en el período, como fueron el control de cuentas municipales, el de sus propios presupuestos y sobre su personal, la ejecución autónoma de sus acuerdos y las referentes a las labores de policía y seguridad. Finalmente, dentro de estas atribuciones, destacamos los mecanismos de recaudación y proceso de establecimiento tanto de los impuestos provinciales como de los municipales.

Palabras Clave: Administración Pública. Historia. Vizcaya. Concierto Económico. Hacienda Pública.

Aurkeztutako lanak, bi zati ezberdin ditu. Lehenengoan "Concierto Económico" delakoa definitzen da, hau da, 1878 eta 1937 artean Euskal Diputazioek erabili zutena atribuzio ekonomiko eta administratibo ezberdinak erabiltzeko. Bigarren atalean, aurreko partean esandakoari buruz, periodoan Bizkaiko Diputazioaren jokaera esparru printzipalak analizatzen eta deskribatzen dira, adibidez udal kontuen kontrola, berezko presupuestoena eta bere pertsonalena, bere akordietako exekuzio horien barruan, biltzeko mekanismoak eta udal zein probintziarren zergen ezarrerako prozesua nabarmentzen dugu.

Giltza-Hitzak: Herri Ardularitza. Historia. Bizkaia. Kontzertu Ekonomikoa. Ogasun Publikoa.

Le travail que nous presentons ici a deux parties bien différenciées. La première définit le "Concierto Económico", mécanisme en raison de la que les "Diputaciones Vascongadas", parmi 1878 et 1937, replirent divers attributions administratives et économiques. Dans la seconde partie, au dessus l'antérieur part, on analyse et décrit les principales contours de la Diputación de Vizcaya, par exemple le contrôle des comptes municipals, ses comptes et ses employés, l'exécution de ses accords et la police. Finalement, dans celles ci contours, nous détachons les mécanismes de recouvrement et instauration des impôts provinciaux et municipals.

Mots Clés: Administration Publique. Histoire. Biscaye. Accord Economique. Trésor Public.

* Este trabajo ha contado con una ayuda a la investigación de Eusko Ikaskuntza 1996.

1. INTRODUCCIÓN

Teóricos de la Administración de prestigio, como el profesor Alejandro Nieto, han llegado a escribir que la historia es “ el único punto de vista desde el que puede entenderse este complicado y absurdo fenómeno de la Administración en que vivimos. Si la Administración fuera un producto lógico, no sería tan urgente el estudio de su historia y ofrecería más interés, en efecto, el análisis de sus presupuestos funcionales. Pero esta visión de la Administración es absolutamente falsa y el entenderla así conduce indefectiblemente a un callejón sin salida o a un laberinto impenetrable”.

De esta y semejantes ideas han surgido diversos trabajos sobre historia administrativa, generalmente englobados en estudios sobre fiscalidad o de derecho. Por nuestra parte hemos elaborado diversos trabajos abordando las especificidades administrativas en el País Vasco, sobre todo centrados en el Concierto Económico. En otros sitios¹ hemos sintetizado los resultados de nuestra investigación en relación directa con el Concierto Económico (orígenes, negociaciones de renovación, cupos, etc.), y sobre los conflictos administrativos surgidos a su alrededor entroncándolos con el término Derechos Históricos. En esta ocasión presentamos los aspectos más relacionados con las características peculiares de la administración provincial y municipal que se derivaron de la existencia de un acuerdo fiscal como en puridad era el Concierto, en el concreto marco del caso vizcaíno.

Un aspecto importante en la vivencia social es la administración pública, es decir, el nexo de unión entre el Estado y el ciudadano. Si el Estado español, como entre otros ha señalado J. P Fusi, era evidentemente pobre e ineficaz², creemos relevante clarificar la presencia y mecanismos de funcionamiento de una administración peculiar, mucho más cercana, aunque sea geográficamente, al ciudadano y bastante más prestigiosa –y prestigiada– que la del “Gobierno de Madrid”. Nos referimos a la actividad de las Diputaciones vascongadas. En las páginas que siguen nos ocuparemos de la correspondiente a la Diputación vizcaína, entre 1876 y 1937, periodo de vigencia –grosso modo– del Concierto Económico.

Como capítulo introductorio explicaremos el contenido del Concierto Económico, pieza básica en el entramado administrativo analizado, con sus características más relevantes e intentaremos explicar cómo se relacionó el acuerdo fiscal provisional, que en principio fue, con el desarrollo de la administración privativa.

1. ALONSO OLEA, E. J. 1995a, ALONSO OLEA, E. J. 1999a.

2. FUSI AIZPURUA, J. P 1985. Sobre la distinción entre centralismo político –fracasado en la España de esta época– y la centralización administrativa, vid. COMIN COMIN, F., VALLEJO POUSADA, R. 1996 pp. 10-12.

2. EL CONCIERTO ECONÓMICO: DEFINICIÓN

El Concierto Económico fue el instrumento amortiguador de la centralización teórica del Estado de la Restauración en las provincias Vascongadas. Si el final de las guerras carlistas trajo las obligaciones de pagar impuestos al Ministerio de Hacienda y la de contribuir con mozos al ejército, el Concierto fue una solución provisional de llevar a la práctica la primera. Este acuerdo fue único (1878), luego renovado con modificaciones en las contribuciones sin solución de continuidad hasta 1937 (respecto a Vizcaya y Guipúzcoa, no así respecto a Alava, que lo mantuvo durante el franquismo) para recuperarlo en 1981.

El Concierto Económico no contenía sólo acuerdos de naturaleza fiscal, sino que respetaba unas genéricas atribuciones económicas y administrativas de las Diputaciones. No es decir nada nuevo que nunca se fijaron tales atribuciones, lo que representaba, simultáneamente, un problema y una ventaja. Problema: no había un texto legal al que acudir en caso de dudas o disputas entre distintas esferas de la Administración³. Ventaja: siempre cabía decir que la competencia, la que fuera, había sido ejercida por la Diputación o por el Ayuntamiento desde *antiguo*.

Resulta, pues, que las Diputaciones aumentaron su *quantum* competencial⁴, de forma *alegal*, y desde luego gracias a la pasividad del Gobierno y de sus agentes en las Provincias, como tendremos ocasión de ver. Así que, la foralidad, *de hecho* continuará hasta 1937. Se llegó incluso a que fuera el propio Estado el que reconociera la exención del cumplimiento de su normativa administrativa, de forma explícita o no⁵. Desde 1876, por ejemplo, estaba prohibida cualquier alusión oficial al término *foral* y sus derivados, tales como Corregidor, etc. Sin embargo, en 1904 reaparece por primera vez el término foral, y para 1920 fue ya frecuente el uso de términos tales como provincias aforadas, territorio foral, provincias exentas o Diputaciones forales, incluso en disposiciones legislativas.

3. El objeto de la publicación de recopilaciones de legislación o normativa, tales como la de Estecha, la más utilizada, y otras anteriores tienen explicación por la necesidad de aportar antecedentes a las iniciativas de Diputaciones y/o Ayuntamientos, ante la ignorancia general de las reales competencias que tenían gracias al régimen económico administrativo peculiar de las Vascongadas y Navarra. Estecha, secretario de la Diputación vizcaína, durante los años finales de siglo XIX y el primer tercio del XX, recogió la sugerencia de Enrique de Aresti, presidente de la Diputación en 1900, para poder emplear su trabajo de recopilación como instrumento para presentar las reclamaciones ante el Gobierno central, cuando alguna de sus atribuciones se encontraban discutidas. A la edición original, de 1901, se añadió una segunda, y dos apéndices, que incorporaban las novedades normativas. Vid. Diputación de Álava 1884a, ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1901, ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1918, ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1926, ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1935. Recientemente ha sido objeto de una reedición facsimilar, con introducción de Joseba Agirreazkuenaga, como primer volumen de la Colección de Clásicos de la Hacienda Foral, publicada en colaboración del Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Bizkaia y el Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1997.

4. Vid. Jornadas 1986.

5. Como ejemplo, y bien reciente tras la Guerra Carlista, encontramos la nota aclaratoria sobre la no aparición de los presupuestos de las Diputaciones vascongadas y navarra en el resumen de los presupuestos de las Diputaciones provinciales, correspondientes a los años 1881-82: "porque los presupuestos de sus respectivas Diputaciones no se remiten al examen del Gobierno en virtud de la exención que disfrutaban". Vid. Dirección General de Administración Local 1883.

Por nuestra parte creemos que, además de un problema de abolición de instituciones, existe una línea de continuidad que enlaza una fase de la foralidad con lo que nosotros creemos otra. Buen ejemplo de ello será la continuidad de atribuciones: carreteras, Miñones y Miqueletes, cobro de arbitrios e impuestos provinciales, control de los Ayuntamientos, montes, etc. Tampoco, creemos, hay que restar importancia al prestigio que tenía la administración foral en su gestión⁶. En palabras del profesor Nieto “la superestructura institucional tiene una formidable capacidad de supervivencia, de tal manera que el progreso termina manifestándose en un simple cambio de rótulos o de desplazamiento de tabiques interiores, que dejan sin tocar la planta del edificio. Lo cual no significa, obviamente, una negativa del progreso, pues esto supondría un error tan grave como su contrario”⁷. Así que se conservaron atribuciones relacionadas con el Concierto, otras en relación con los extintos Fueros y otras que no tenían, en principio, nada que ver ni con uno ni con otros⁸.

Sin embargo, no todo fue igual. Hay que reconocer que las exenciones más características, o sentidas, de la época foral, la fiscal y la militar, desaparecieron. De aquí, del sentir de final de un *privilegio*, puede surgir la fecha mágica de julio de 1876, como suceso estructurante de una sensibilidad. Las Diputaciones, a pesar de todo, continuaron funcionando como un colchón amortiguador entre el Gobierno central y el ciudadano vascongado. A efectos reales, para los contribuyentes vascos, no hubo gran diferencia entre la situación de 1876 y 1878, salvo en lo referente a la adquisición del tabaco que se tuvo que hacer ya en estancos del Estado.

En cierta forma esta perspectiva, que no es sólo nuestra, contradice la visión victimista de la historia del País Vasco y de sus Fueros⁹. Puede parecer escaso el residuo foral, pero las Diputaciones hicieron un amplio uso de

6. Raro es el autor que no hace defensa de los Fueros en la bondad de su administración, buena administración que reconoció hasta Cánovas, nota que también es recurrentemente citada. Vid. RODRÍGUEZ FERRER, M. 1873.

7. NIETO, A. 1986, p. 13.

8. OLABARRI GORTÁZAR, I., ARANA PÉREZ, I. 1988, pp. 118 y ss.

9. Ejemplo de tal lo tenemos, por ejemplo, en GALÍNDEZ, J. 1947. “La gota de agua que hará rebosar la copa, será la ley de 21 de julio de 1876, en que, tras la segunda guerra carlista, carente de significado vasco, expresamente se liquidaron las últimas instituciones de Bizkaya, Gipuzkoa y Araba, imponiéndoles un régimen idéntico al que en 1841 se acordó para Navarra”. p. 163-164. Sin embargo, páginas más adelante, se vio forzado a reconocer que “políticamente han desaparecido casi todas las instituciones y libertades, mas en el campo del derecho privado perdura en gran parte nuestro antiguo derecho. (...). Naturalmente, tampoco queda vestigio de las antiguas juntas, y tanto el Legislativo como el Ejecutivo son los del Estado español, así como los funcionarios judiciales son designados por éste. Sólo quedan dos reliquias caudales de los tiempos pasados: la Diputación y la exención de impuestos; aquella, totalmente desfigurada, es una supervivencia del órgano ejecutivo que elegían las Juntas, mas privado de toda facultad política y reducido a las simples tareas administrativas; lo corresponde sin embargo ejercer la única libertad política que restaba a los vascos, ya que en lugar de recaudarse los impuestos por funcionarios españoles y de acuerdo con las leyes fiscales del Estado, las Diputaciones entregan anualmente al Estado una cantidad que se ha estipulado contractualmente, cantidad que ellas se encargan de hacer efectiva mediante la creación de los oportunos impuestos, distintos a los del Estado español, y recaudados por funcionarios vascos. Y tanto los diputados como los ayuntamientos son elegidos en principio por los habitantes de la provincia y municipios, pero sometidos a la organización general del Estado, que permite en ocasiones destituciones y nombramientos gubernativos”. p. 168-169.

él en un aspecto tan importante como el hacendístico. El Concierto, de mija-ga o “fuerito” pasó a significar el reducto de las libertades de las provincias Vascongadas y así llegó a entenderse como uno de los Derechos Históricos básicos del País Vasco¹⁰.

En resumen, encontramos un sistema fiscal propio y particular en cada provincia, acompañado de unas atribuciones administrativas, que como ya explicitaron Olábarri y Arana, podían estar en relación o no con el Concierto. Ya veremos cómo se materializaron algunas y en qué se diferenciaron o cómo diferenciaron a las provincias Vascongadas de las del resto del país.

3. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA DIPUTACIÓN DE VIZCAYA. 1878-1937

En este capítulo, entramos en un mundo enmarañado, complejo y difícil de percibir. No es nada original decir que nadie, nunca, supo con absoluta precisión cuáles eran las atribuciones de las Diputaciones vascongadas después de la abolición foral. Incluso antes de 1876, este aspecto dista de estar claro. Una vez solucionado el problema de la acomodación de la fiscalidad propia en el marco del Estado, por medio del Concierto Económico, quedó un aspecto desatendido, llamado durante el primer decenio siguiente a la abolición foral el *Concierto Administrativo*, que, en principio, tendría una función similar en el aspecto de la administración. Pues bien, Cánovas, tras llegar en febrero de 1878 al acuerdo en materia económica, encargó al general Quesada, General en jefe de los Ejércitos del Norte, tratar el asunto de la adaptación de las atribuciones administrativas de las Diputaciones a la nueva situación creada tras la Guerra Carlista, pero nada se hizo al respecto de forma consistente.

Puede parecer rotundo afirmar la general ignorancia acerca de las atribuciones administrativas de las Diputaciones vascongadas. En principio lo lógico sería que en sus propias oficinas hubiera una correspondencia entre dependencias, funcionarios, organización de sus servicios, etc. con sus atribuciones exactas. Este, efectivamente, podría ser un camino para llegar a establecer una relación de competencias. Incluso, cabría pensar, las propias Diputaciones, sus técnicos, sabrían de qué se ocupaban. El problema consiste en que habría que definir funciones indefinidas.

No hay un corpus legal que fije las atribuciones de las Diputaciones vascongadas, tampoco por la simple enumeración de oficinas, o funcionarios, se podrían derivar competencias concretas. Cada Diputación, además, mantenía estructuras burocráticas diversas, e incluso se podría pensar que no ejercían exactamente del mismo modo sus competencias. También hay que entender que se trataba de una estructura pequeña –mucho más que ahora–

10. Sobre el proceso que sufrió el Concierto Económico desde sus comienzos hasta el presente en que se considera la principal especificidad de la autonomía vasca, vid. ALONSO OLEA, E. J. 1996b.

puesto que en la mentalidad liberal, que es la imperante en el momento, el Estado debía de ser mínimo y estaba, prácticamente, destinado al mantenimiento del orden público en su sentido más amplio.

Los interrogantes más inmediatos, tras lo dicho, serían varios. Cómo era posible que unas instancias administrativas de esfera provincial no supieran exactamente de qué se ocupaban, cómo era posible que un presunto Estado centralizado no intentara fijar, por lo menos, los límites de la actuación de tres Diputaciones provinciales, cómo se pudo mantener una excepcionalidad tal durante tanto tiempo (1876-1937), y un largo etcétera de cuestiones semejantes centradas en lo mismo: el intento de explicar una ignorancia general¹¹.

Esta ignorancia más que conveniente para las partes encartadas (Diputaciones y Gobierno central), era herencia de la propia imprecisión del régimen foral¹². En la medida en que en el texto del Concierto, y sus renovaciones, se insistía en el respeto a las atribuciones que las Diputaciones vinieran ejercitando, tanto en el aspecto económico como en el administrativo, la situación de indefinición continuaba¹³.

Los contemporáneos eran bien conscientes de este hecho. Como apuntamos en el capítulo anterior, esta indefinición era un arma de doble filo. Las Diputaciones, ante cualquier novedad normativa o incluso intento de aplicación de una norma en vigor, podían aducir que una competencia dada, la que fuera, era de su jurisdicción. Como en el texto del Concierto –da igual la renovación que escojamos– se respetaban las atribuciones que venían ejerciendo, el Gobierno *en principio* no podía extender la nueva norma o la aplicación de la existente a las Vascongadas. Pero como inconveniente, y grave, tenemos que las Diputaciones no podían avalar su postura más que con el débil asidero de una genérica disposición inserta en un Real Decreto, jerárquicamente inferior a una Ley, cuyo fin primordial era fijar los cupos contributivos de las provincias, por lo que siempre cabía afirmar que en la esfera administrativa más alejada de los temas estrictamente tributarios las provincias Vascongadas no se diferenciaban de las demás. Al no haber normativa

11. Aquí volvemos a la diferencia entre centralización política –reunión de la potestad de hacer las leyes con la de cumplirlas– y centralización administrativa –el gobierno se arroga todas las facultades inherentes a la aplicación administrativa de las leyes relativas a los intereses públicos–. En el caso vasco encontramos la falta –o mitigación– tanto de la una como de la otra. Vid. ALONSO OLEA, E. J. 1999a.

12. Sobre la ambigüedad de la norma foral, de lo que se entendía como *Fueros* en el siglo XIX, cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1985, URQUIJO GOITIA, M. 1994.

13. Esta indefinición ha sido remarcada, y analizada, por distintos autores. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1975, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1985, OLABARRI GORTAZAR, I., ARANA PÉREZ, I. 1988. La indefinición competencial llega, incluso, hasta la necesidad de establecer en el presente ordenamiento autonómico las fronteras, siempre borrosas, de la actuación de las Diputaciones Forales y del Gobierno Autónomo. Tal es la misión de la Ley de Territorio Históricas de 1983. Sin embargo, no deja de haber sorpresas, como la ocurrida recientemente (diciembre 1999) alrededor de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que concede potestad para emitir la norma de los presupuestos municipales al Gobierno autónomo en lugar de la tradicional dependencia de las Diputaciones Forales.

taxativa de que la atribución en cuestión se incluyera en las respetadas cabía siempre la duda o, en su caso, el desacuerdo.

Esta indefinición competencial, ha dejado rastro en las obras contemporáneas sobre estos temas. El recurso continuo a normas exceptuadas de cumplimiento en las Vascongadas, o ejecutadas por las Diputaciones, hizo necesario tener material jurisprudencial previo al que acudir para mantener el ejercicio de distintas competencias. Tal necesidad, con precedentes en los años 80 del siglo XIX, fue origen de la obra de José María Estecha, secretario de la Diputación de Vizcaya¹⁴.

El fundamento clave de toda la cuestión es la iniciativa, la absoluta libertad que, por lo menos en ciertos terrenos, tenían las Diputaciones vascongadas en su actividad. En un Estado centralizado y centralizador, por lo menos de derecho, las Diputaciones vascongadas, al tener recursos propios fruto de sus propios tributos recaudados por sus medios tenían total libertad de iniciativa. Sin estos medios económicos propios todo hubiera resultado inútil; pero como de sus arcas, una vez detraídos los cupos concertados, podían invertir en lo que a bien tuvieran siempre tenían la iniciativa. La tutela administrativa, cuando el tutelado tiene recursos económicos propios para contratar personal, invertir en obras públicas, etc. pierde bastante sentido. Las Diputaciones vascongadas lo demostraron continuamente.

En última instancia, cabría preguntarse cómo no se solucionó, de la manera que fuera, el problema de las atribuciones administrativas de las Diputaciones vascongadas. Cabría resumirlo en que las Diputaciones no consiguieron plasmar sus atribuciones porque no quisieron correr el riesgo de que se oreara en las Cortes su status especial. Insistieron siempre que hacerlo directamente con el Gobierno, y ninguno estuvo dispuesto a pasar por las Cortes, salvo en el intento más serio de 1917-1919. El único artilugio legal que hubiera permitido el saltarse el trámite parlamentario hubiese sido aprovechar la potestad especial que la Ley de 21 de julio de 1876 dio al Gobierno de solucionar el problema vascongado –dando cuenta posteriormente a las Cortes–, pero a esta potestad renunció el Gobierno Martínez Campos en 1879, por lo que desde entonces ningún Gobierno podría ir más allá del Real Decreto, como se hizo con el Concierto, para solventar el asunto¹⁵.

Uno de los más lúcidos protagonistas de la época, Pablo de Alzola, coincidió con otras valoraciones al afirmar “que por tolerancias de los Gobiernos que se han sucedido en estos últimos años y de sus representantes en las provincias Vascongadas se ha mantenido de hecho una descentralización administrativa muy superior a las de las Diputaciones del resto de la Nación. (...) En resumen, por la fuerza de la costumbre y de la tradición había surgido nuevamente el sistema descentralizado, que se fue arraigando y exten-

14. Vid. *Supra*, nota 3

15. Para algunos autores, esta es precisamente –1879– la fecha de la abolición foral. Vid. OLABARRI GORTAZAR, I., ARANA PÉREZ, I. 1988.

diendo con gran perseverancia, desde entonces, en bien del País Vasco, harto preparado para el gobierno de sus propios intereses y sin ninguna clase de inconvenientes derivados de tal desembarazo”¹⁶.

3.1. Las atribuciones administrativas de las Diputaciones vascongadas

A pesar de su general indefinición, sí se pueden resumir, *grosso modo*, las más significativas: la ejecución de los acuerdos por el Presidente de la Diputación, y no por el Gobernador Civil, la gestión directa, sin autorización ni envío de cuentas, de sus presupuestos, censura y aprobación de cuentas de los Ayuntamientos, a los que autorizaba la imposición de arbitrios, libre fundación de centros de enseñanza y beneficencia, y un largo e indefinido etcétera. “Todo ello coloca a estas Corporaciones, tanto las vascas como la navarra, en una situación privilegiada, objeto de admiración y alabanza en su funcionamiento”¹⁷.

Además, como es lógico, mantenían las mismas atribuciones que las demás del país, que en general, con el límite de las leyes provinciales y municipal, tenían como fin “la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia ó de instrucción, caminos, canales de navegación ó de riego, y de toda clase de obras públicas de interés provincial, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento”¹⁸. En este marco general, pues, se sitúan algunas de las actividades de las Diputaciones. Desde la elaboración de un proyecto para la construcción de un barco pesquero modelo¹⁹, o la petición a Roma para que fuera proclamada la Virgen de Begoña como patrona del Señorío, en octubre de 1901²⁰. En otras ocasiones fueron iniciativas más espectaculares, si se quiere, como la promoción de escuelas de barriada o casas baratas, con el auxilio de otra obra de la Diputación: la Caja de Ahorros Vizcaína.

Pero, que sepamos, nadie ha sido capaz de hacer la relación completa de las atribuciones de las Diputaciones concertadas, en el supuesto de que las tres tuvieran exactamente las mismas atribuciones. Por la vía del hecho, se intentaría hacer en trabajos como los de Vicario²¹, o por la recopilación de jurisprudencia, como en los volúmenes publicados por José M^º Estecha²².

16. Informe de la Comisión de Concierto Económico. 1886. A.A.D.V. REA-CE (Archivo Foral de Bizkaia. Administrativo. Régimen Económico-administrativo) 2637/3 y A.A.D.V. REA-CE 2638/1.

17. SANTANA MOLINA, M. 1989, p. 173. La admiración, o el deseo de tener un régimen administrativo y/o económico similar al de las provincias Vascongadas, se puede rastrear en las peticiones de varias provincias de gestionar sus propios Concierto (Barcelona, o Valencia en torno al cambio de siglo), e incluso más atrás en el tiempo. Vid. CLAVERO, B. 1988, pp. 539-543.

18. Art. 73 de la Ley Provincial de 1882.

19. GUIARD, T. 1968, pp. 266-269.

20. Vid. OLEA, E. d. 1904, pp. 2-7.

21. VICARIO Y PEÑA, N. 1903.

22. Nos referimos, obviamente, a los tan citados de Estecha sobre el Régimen económico-administrativo del País Vasco.

Lo más evidente es que en unas ocasiones por vías de derecho y en otras –las más– de hecho, las Diputaciones, en líneas generales, consiguieron mantener sus competencias. No será hasta la Dictadura primorriverista cuando las Diputaciones perdieron el predominio sobre los Ayuntamientos de la provincia, por lo menos sobre el papel, por la relativa vigencia del Estatuto Municipal en las Vascongadas²³.

Aquí entraríamos en la consideración como verdadera esencia de la foralidad en su capacidad de adaptación a nuevas circunstancias. Puede parecer, para un purista, atrevida esta afirmación²⁴, pero qué explicación cabe, si no, a fenómenos tales como al propio Concierto, el donativo de 1898, el control de los Ayuntamientos por la Diputación, la fiscalidad propia –con la carga de soberanía que ello conlleva–, en una palabra las cotas de administración propia alcanzadas por las Diputaciones concertadas. Hay autores, como indicamos, que no tienen tan clara esta vinculación y prefieren partir de la idea de que la caída del edificio foral fue definitiva, ya que comenzó una nueva realidad administrativa vasca, integrada en el “aparato administrativo provincial”²⁵. Nosotros vamos más allá porque entendemos que las

23. GARCÍA ALONSO, A. 1991.

24. Recogida, además de por González Casanovas, por Fernández Rodríguez para el que constituye la verdadera esencia de la foralidad “su capacidad de asimilación de nuevas soluciones y de adaptación a nuevas circunstancias, de aprovechar al máximo las posibilidades que en cada momento le ofrece la realidad, de evolucionar y acomodarse al ritmo de los tiempos, todo lo cual está, justamente, en las antipodas de la idea que intenta transmitirnos el mito foral, que para fines estrictamente políticos fue construyéndose a finales del siglo pasado con olvido absoluto y consciente de la Historia.

Esta capacidad de evolución. tras de la cual está, obviamente, la decidida voluntad de autogobierno de la colectividad que la impulsa, es, justamente, la razón que explica la supervivencia del sistema en las circunstancias más desfavorables, una supervivencia que jamás hubiera podido lograr un cuerpo fijo y sacralizado de normas intocables”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1985, 53-54.

Esta flexibilidad del concepto foral permitió, pues, la convivencia de una abolición foral con un aumento de competencias como expresaron, incluso autores de época, como Lasala y Alzola. Dando un salto hacia adelante vemos también que el Concierto se ha integrado en los llamados derechos históricos, de modo que forma parte del entramado foral, aunque, en pureza, tuvieron su origen en la propia abolición foral.

“La posición de supremacía de las Diputaciones Forales sobre los municipios vascos, el sistema de conciertos económicos y el extenso campo competencias ganado por aquéllas a su amparo, elementos todos ellos integrantes de la foralidad tal y como hoy se entiende ésta, resultan, no ya de los antiguos Fueros, sino de su evolución y acomodo a los nuevos tiempos bajo la vigencia de las leyes en cuestión (1839 y 1876). Son parte de los derechos históricos que la Constitución ampara y respeta y parte irrenunciable, además para los propios vascos, a pesar de sus protestas sobre el carácter abolicionista de las leyes que contribuyeron a darles vida”. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1985, 81.

25. DIAZ HERNÁNDEZ, O. 1995, p. 28. Desde el ámbito de la historia del derecho también han recibido agudas críticas estas posiciones de T. R. Fernández, v. gr. Santiago Larrazabal LARRAZABAL BASAÑEZ, S. 1997, pero en esencia quedaría por explicar el amplio marco de actuación de las Diputaciones, en muchas ocasiones sin un claro encaje legal. En general, incluso, se podría explicar por los problemas de debilidad del Estado en España –en principio causa y consecuencia del fenómeno del caciquismo– pero en términos más concretos: el fiscal sobre todo pero también el policial, carreteras, etc., no cabe duda que la continuidad del régimen foral roza lo evidente.

“costumbres administrativas” que se generaron después de 1876 tuvieron una especial relación con el entramado foral.

Que la principal “fuente” de atribuciones de las Diputaciones fuera el Concierto no es extraño si se tiene en cuenta “que si las Diputaciones Vascongadas habían de responder al Estado del cumplimiento de las bases convenidas, era preciso reconocer las atribuciones y otorgar las facultades especiales, extraordinarias y amplísimas, ya que los medios ordinarios de que disponen las Diputaciones sujetas a la Ley general son sumamente limitados”²⁶.

Fuera de estas atribuciones, sobre todo fiscales, que directamente se derivaban del Concierto, o de control de cuentas y presupuestos de Ayuntamientos y la reglamentación del personal, que lo hacían de aquél indirectamente, quedaban otras esferas de la administración “que suponían más bien un mantenimiento de la situación propia del régimen de autonomía foral en que había vivido durante siglos”²⁷.

Nos referimos, en este último caso, a las referentes a sus facultades sobre montes comunales, carreteras, seguridad, beneficencia o sanidad. Otros autores han señalado que no habría excepcionalidad en ramos como las obras públicas municipales, la contratación provincial o municipal, el servicio militar o la instrucción pública²⁸.

Sin embargo hubo ocasiones en que esto no estuvo tan claro. La excepción de doble subasta para obras de más de 5.000 pts. o la reticencia de la Diputación vizcaína a cumplir con la Ley de protección de la industria nacional de 1907, que le obligaba la compra de maquinaria de obras públicas nacional, más cara que la extranjera, pueden ser muestras de ello²⁹. En otros casos como había ingresos propios, y no había ninguna prohibición explícita las Diputaciones tomaban a su cargo diversas iniciativas aprovechando un vacío legal o simplemente la consideración genérica a todas las Diputaciones provinciales de mejorar las condiciones de la provincia, se invertía el dinero directamente. Así, sin capacidad peculiar en instrucción pública –excepto el pago de maestros entre 1900 y 1912– la Diputación vizcaína llevó a cabo un amplio programa de escuelas de barriada entre 1920 y 1936.

El mecanismo para el reconocimiento de sus atribuciones, tanto las “extraconcertadas” como la derivadas, directa o indirectamente del Concierto fue variado. Desde la petición al Gobierno de que les reconocie-

26. ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1918, p. 7.

27. OLABARRI GORTÁZAR, I., ARANA PÉREZ, Ignacio 1988, p. 124.

28. OLABARRI GORTÁZAR, I., ARANA PÉREZ, Ignacio 1988, p. 125.

29. La resistencia de la Diputación vizcaína al cumplimiento de la Ley de Protección a la Producción Nacional se fundaba en sus atribuciones propias de carácter administrativo. Y si se cumplió, no siempre, lo fue por el beneficio a las propias empresas de la provincia, y no por obediencia a orden directa del Gobierno. Vid. A.A.D.V. R.E.A.-C.E. 2653/83.

sen los usos y costumbres del país, hasta el mero no cumplimiento de la normativa. O incluso el *apaño* para que su personal se presentara a oposiciones a cuerpos de funcionarios arregladas previamente. El caso de las carreteras fue mucho más sutil. Si se partía de la base de que las Diputaciones, en los años inmediatos al fin de la Guerra Carlista, debían entregar las carreteras al Estado, éste las debería resarcir y, desde luego, acarrear la deuda que generaban. La solución práctica más cómoda fue la empleada finalmente: el Estado renunciaba a la carreteras que quedaban en manos de las Diputaciones, que a cambio de su mantenimiento –desde 1887– descontarían una cantidad del cupo concertado.

Otra vía evidente fueron los hechos consumados. Buen, y divertido, ejemplo lo tenemos en la autorización para la construcción del Funicular de la Reineta; con ancho de vía distinto al aprobado por el Ministerio del ramo, cuando ya había sido construido por la Diputación. Cuando los comisionados de la Diputación de Vizcaya fueron a comunicar al Ministerio de Fomento que se había construido el Funicular con distinto ancho de vía –sin tener todavía la autorización pertinente– el funcionario de turno se sorprendió sobremanera.

La explicación a esta y semejantes actuaciones es la que le dio a Esteban Bilbao –Presidente de la Diputación nombrado “a dedo” por el Gobierno de la Dictadura– un Diputado provincial:

Todos ellos (los funcionarios de los Ministerios) se extrañan de la ejecución de nuestras obras sin previo permiso; ellos ignoran que muchas veces se procede así para evitar las dilaciones y retrasos que de otra manera sufrirían con los trámites burocráticos; mas este argumento no puede ser esgrimido ante funcionarios del Estado³⁰.

Es decir, que las Diputaciones, con sus propios ingresos hacían obras y organizaban servicios por su cuenta, sin esperar autorización del Gobierno. Luego había que ir a gestionarla en Madrid, avalados por sus atribuciones derivadas del Concierto Económico. Todos los problemas –tanto para el estudioso actual como para las Diputaciones concertadas– respecto a las atribuciones tienen su origen, a la hora de analizarlas, en la indefinición con que se las contemplaron en las distintas disposiciones que formaron o renovaron el Concierto³¹.

Si hay algún texto clarificador de la ambigüedad de las competencias de las Diputaciones concertadas es el que citamos a continuación:

En este momento (1926) surge la cuestión tantas veces planteada de si es o no conveniente puntualizar y especificar esas facultades que en el orden económico y administrativo se reconocen, y estimamos que si no imposible, es por lo menos temerario intentarlo en cuanto al orden administrativo se refiere, pues-

30. Carta de R. de Urrutia [Comisionado de la Diputación de Vizcaya en Madrid] al Presidente de la Diputación de Vizcaya. 31 de mayo de 1926. A.A.D.V. R.E.A.-C.E. 2658/24.

31. Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. 1975, pp. 518 y ss.

to que en realidad ignoramos cuáles sean a ciencia cierta *todas* esas facultades y al intentar puntualizarlas seguramente algunas se escaparían perdiéndolas definitivamente, y porque de otra parte tenemos la seguridad de que no son iguales las atribuciones que las tres Diputaciones *vienen ejerciendo*, y no es probable que el Estado estableciese un Régimen especial para cada Provincia³².

Un elemento importante en esta discusión eran los medios de prueba de las atribuciones ejercidas. El razonamiento era sencillo: si en el Concierto –en el caso del párrafo anterior el de 1906– establecía que se respetaban las atribuciones que se ejercieran las Diputaciones, todas las que ejercieran eran las privativas de las mismas. E incluso, a veces, se llegaba más lejos.

Este artículo (el 15° del Decreto-Concierto de 13 de Diciembre de 1906 (sic)), declaratorio de derechos preexistentes, pues se limita a reconocer atribuciones que ya se ejercían con fuerza obligatoria, no hace referencia exclusivamente al Concierto Económico, sino que se extiende a las facultades administrativas de las Diputaciones; (...) consiguientemente, en el supuesto de que desapareciese el Concierto (...), las Corporaciones provinciales Vascongadas no quedarían sometidas por completo a la Ley general en el ejercicio de sus facultades, sino que subsistiría (el) régimen especial administrativo; (...) las facultades económicas y administrativas de estas Corporaciones esencialmente se prueban con su ejercicio, sin que los Poderes públicos puedan en justicia desconocer ni menos rechazar el valor que le otorga el precepto terminante del referido Artículo³³.

Un buen reflejo de las atribuciones de un organismo es su planta, su organización y el volumen de su personal. Es, en principio, un buen observatorio desde el cual grosso modo percibir la evolución de una institución. Tras la Ley de julio de 1876 no hubo ninguna variación en la selección y reglamentación del personal de la Diputación o Ayuntamientos. Lógicamente el personal ocupado del tabaco, se dedicó a otras ramas de los arbitrios provinciales, pero, salvo los meses de aplicación de la Circular de octubre de 1880, en que se transfirió personal de la Diputación vizcaína al Gobierno Civil para el control de cuentas y presupuestos municipales, no se puede decir que hubiera una cesura respecto al sistema administrativo anterior.

El motivo esgrimido por las Diputaciones, con ocasión de las gestiones conducentes a la derogación de la Circular arriba mencionada, fue que el conocimiento de los usos y costumbres, en tales materias eran propios de los nativos; por lo que era difícil que la administración central hiciera nom-

32. Informe a la Comisión de Régimen Económico Administrativo de la Oficina del Concierto Económico de la Diputación de Vizcaya. 16 de febrero de 1926. A.A.D.V. R.E.A.-C.E. 2661/1. Este informe es uno de los elaborados como preparativos para la Reglamentación del Concierto de 1925, sobre las bases acordadas el año anterior. La ignorancia de un funcionario de la Diputación de las atribuciones de la propia Corporación provincial es un aval más a la idea de indefinición en que se movían aquellas.

33. Informe a la Comisión de Régimen Económico Administrativo de la Oficina del concierto Económico de la Diputación de Vizcaya. 16 de febrero de 1926. A.A.D.V. R.E.A.-C.E. 2661/1.

bramamientos de gestores de asuntos que le eran ajenos. Si a eso añadimos el uso del euskera como idioma de relación entre funcionarios y administrados, tenemos otro motivo más, aunque fuera formal³⁴, para que las Diputaciones avalaran su régimen privativo.

También hubo otros motivos, menos justificables y desde luego nunca confesados. Nos referimos, en relación con los funcionarios provinciales, al entramado secreto que implicaba el Concierto.

Es significativo que cuando a las Diputaciones concertadas se les giraron consultas sobre su régimen económico-administrativo privativo por otras Diputaciones provinciales para saber cómo funcionaba y tratar de conseguir algo similar, éstas consideraron conveniente contestarlas con el envío de disposiciones insertas en la *Gaceta de Madrid*, tras una conferencia secreta entre representantes de las Diputaciones que así lo acordó. Si así lo decidieron –enviar información de uso público–, se podría pensar que también la habría de índole privada. ¿Cuál era el secreto?

El secreto, o los secretos, eran varios en nuestra opinión. Era importante que las Diputaciones controlaran directamente el nombramiento de su personal y especialmente el de los distintos cuerpos de funcionarios (secretarios, contadores, etc.) porque en nuestro caso se podría decir que tenían “información privilegiada”, además de ser una pieza fundamental en el entramado de influencias que convergían en las Diputaciones, en las sujetas a Concierto y en las de régimen común³⁵. Las Diputaciones siempre intentaron ocultar las verdaderas posibilidades que podría tener el Concierto como fuente de recursos para el Ministerio de Hacienda. Como ejemplo sintomático, en la negociación de 1906 para la renovación de cupos, se dio orden desde la Diputación vizcaína de no facilitar dato alguno al Gobierno, o al Gobernador Civil en su caso. Las Diputaciones, aún teniendo datos económicos se cuidaban muy mucho de darlos a la luz pública, en la medida en que no les interesara hacerlo³⁶.

Es lógico pensar que los mejor informados sobre estos asuntos, eran precisamente los empleados de alto rango de las propias Diputaciones. Ni al

34. Decimos formal porque las misivas y comunicaciones entre Diputación y Ayuntamientos se hacían en castellano. El idioma utilizado en la administración era el castellano. En el único momento en que el euskera comenzó a utilizarse por la Diputación fue cuando los nacionalistas llegaron a controlar la Diputación –1917-19–, por cierto con división de opiniones. Mientras unos ayuntamientos (Bermeo) contestaron también en euskera a las circulares, otros remitieron oficios a la Diputación pidiendo aclaración de su contenido y explicaciones del motivo por el que les enviaban misivas en un idioma que no entendían (Valmaseda). Vid. A.A.D.V. R.E.A.-C.E.2655-113.

35. Vid. MORENO LUZÓN, J. 1996, p. 172-173.

36. Son especialmente indicativas las cartas remitidas por un inspector de Hacienda, enviado de incógnito a las Provincias, claramente exponentes de la dificultad de adquirir datos sobre presupuestos y cuentas provinciales. Vid. Cartas de Arturo Valgañón al Ministerio de Hacienda en ALONSO OLEA, E. J. 1995a, pp. 211-214.

Ministerio de Hacienda, o a sus funcionarios mejor dicho, se les podría engañar, pues era *vox populi* que las Diputaciones presentaban datos que les beneficiaban, pero no les iban a hacer las cosas más fáciles de lo necesario.

La solución fue, como casi siempre, una salida práctica. En la medida en que el Estado fue organizando y formando cuerpos de funcionarios, las Diputaciones gestionaron que se las exceptuara, como ocurrió en 1897 respecto a los secretarios y contadores de Ayuntamientos, por ejemplo. Pero llegó un momento en que hubo que regularizar la situación anómala y así se alcanzó un arreglo por vías alternativas. Los secretarios de la Diputación, o los contadores, conseguían sacar la oposición, como paso meramente formal, cuando desde Madrid se aseguraba que la cosa estaba ya arreglada. Al mismo tiempo las Diputaciones, como dijimos, intentaron coordinar sus empeños en regularizar la situación de su funcionariado con el consenso respecto a un Reglamento idéntico, pero no único, para las tres Diputaciones, en ocasiones incluso en colaboración de la Diputación navarra. Y, además de ello, reglamentaron por su cuenta las funciones de su administración para llenar un “vacío legal” que, así no podría ser ocupado por una legislación emanada de la Administración central. De este modo la Diputación vizcaína reglamentó las funciones y los cuerpos de Secretarios Municipales y de Contadores de Fondos Municipales en 1922³⁷.

En los dos casos se hacía especial hincapié, dentro de los programas de los exámenes de acceso a los Cuerpos respectivos, al conocimiento del régimen administrativo y económico de Vizcaya. Mientras en el caso de los Secretarios se establecía la posibilidad de que los Ayuntamientos requirieran personal que supiera euskera, por lo que a tal efecto el opositor debía certificar su conocimiento, no ocurría lo mismo con los Contadores, en cuyo caso sí se establecía una preferencia, en igualdad de condiciones, por los nacidos en Vizcaya. En lo demás se aseguraba a los miembros del Cuerpo de Secretarios Municipales que no habría, en ningún caso, una situación peor que la que disfrutaban “los de provincias no aforadas que se rijan por el Reglamento general del Estado”³⁸.

El personal de la Diputación abarcaba a variados ramos de la administración, como tendremos ocasión de ver seguidamente. Encontramos Miñones, pero también Peones camineros, recaudadores de arbitrios e impuestos, además del personal común a todas las Diputaciones como los de su secretaría, contaduría, arquitectos, médicos, archivero, etc. Además, con variaciones en el tiempo, encontramos subvenciones a salarios de personal que si bien no era propiamente de Diputación recibían complementos de sueldos como los maestros, profesores de Enseñanzas medias, de Escuelas de Artes y Oficios, Ingenieros, jueces, etc.

37. Vid. (Diputación de Vizcaya 1922a, Diputación de Vizcaya 1922b), El proceso de organización burocrática del Estado se acentuó tras la Primera Guerra Mundial, siguiendo la corriente europea del momento. Cfr. VILLACORTA BAÑOS, F. 1989.

38. Disposición adicional cuarta del reglamento de Secretarios Municipales de Vizcaya.

Para nuestro análisis dejaremos aparte las nóminas subvencionadas y otro grupo de empleados, los del ferrocarril de Triano, que si bien eran de la Diputación, como propietaria de la Compañía, mantenían una situación especial puesto que eran en realidad empleados de una empresa³⁹.

Cuadro 1. Evolución de la plantilla de la Diputación de Vizcaya. 1881-1950.

	1882	1882	1890	1890	1906	1906	1913	1913	1927	1927	1936	1936	1939	1939	1950	1950
Secret. contab. y arch.	29	10%	34	7%	42	7%	41	6%	40	4%	45	5%	35	10%	43	12%
Corrección p.	2	1%	2	0%	28	5%	29	4%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Comisión. en Corte	2	1%	2	0%	1	0%	1	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Instrucción pública	3	1%	2	0%	6	1%	6	1%	166	17%	188	19%	1	0%	3	1%
Arbitrios	72	24%	74	16%	181	29%	165	25%	104	11%	105	11%	85	24%	85	24%
Portazgos	6	2%	22	5%	3	0%	3	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Obras públicas	139	46%	197	43%	243	39%	255	39%	312	33%	323	32%	126	36%	100	28%
Miñones	44	15%	123	27%	114	18%	102	15%	124	13%	129	13%	0	0%	0	0%
Montes y granjas	0	0%	0	0%	0	0%	35	5%	33	3%	57	6%	21	6%	23	6%
Imprenta	0	0%	0	0%	0	0%	21	3%	23	2%	14	1%	5	1%	17	5%
Beneficencia	4	1%	1	0%	3	0%	4	1%	76	8%	23	2%	10	3%	25	7%
Subalternos	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	37	4%	52	5%	41	12%	39	11%
Hacienda	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	44	5%	64	6%	23	7%	23	6%
Total	301	100	457	100	621	100	662	100	959	100	1000	100	347	100	358	100

Fuente: Elaboración propia sobre los presupuestos de los distintos años señalados.

Un aspecto importante respecto al personal de la Diputación consiste en que como tenía plena libertad de movimientos a la hora de contratarlo se puede establecer una relación bastante directa entre atribuciones, por lo menos en determinados ramos, y personal puesto que algunas de ellas lógicamente tendría que ir a cargo de un personal contratado ex profeso. Por todo ello es interesante ver la evolución numérica y su reparto interno entre determinados departamentos.

En el Cuadro 1 hemos recogido el reparto, en términos absolutos y relativos, del personal provincial entre sus distintos servicios. Los primero que llama la atención son los números absolutos. Desde los tres centenares de 1882 en 1936, en vísperas de la Guerra Civil, se había más que triplicado, siendo el salto más llamativo entre 1913 y 1927. En contraste, el presupuesto de gastos de la Diputación se multiplicó, también entre 1882 y 1935, por nueve.

En 1882 nos encontramos con una plantilla reducida, formada sobre todo por personal para la construcción y mantenimiento de carreteras, recaudación de arbitrios y miñones, y con una burocracia reducida casi a la treintena. El personal de beneficencia, corrección pública e instrucción pública es pequeño porque la Diputación, con escaso personal propio, fundamentalmente subvencionaba las acciones municipales en tales ramos. Ocho años más tarde se observa un fuerte incremento en el número de miñones y per-

39. Para entender la importancia de la plantilla del Ferrocarril de Triano basta apuntar el dato de que en 1913 contaba con unos 460 empleados, mientras que toda la Diputación contaba con 662.

sonal de carreteras, quedando los demás servicios con semejantes dotaciones, salvo los portazgos.

En 1906 encontramos como principal novedad el aumento del personal en corrección pública, puesto que la Diputación dispuso personal propio en diversas cárceles municipales, y se incrementaron los dedicados a la construcción de carreteras. Sin embargo el mayor aumento se traduce en el personal dedicado al cobro de los arbitrios.

En 1913, con la recaudación de nuevos impuestos o las reformas en otros (Derechos Reales) el personal de arbitrios descendió, pero comenzaron las inversiones en montes y granjas, con carácter experimental, dotándose de guardabosques, cuyo número no hizo más que incrementarse hasta 1936. Esta evolución numérica se puede explicar si tenemos en cuenta que justo en 1913 comenzó la Diputación a recaudar impuestos de forma directa (Utilidades), pero que la mayoría de los demás tributos se recaudaban o bien por medio de los pueblos o bien por medio de encabezamientos con productores (electricidad, gas, transportes por ferrocarril, etc.) y que su medio fundamental de ingresos eran los arbitrios de consumos, aunque también a la baja, puesto que ya disminuía el personal encargado de su recaudación en comparación con los datos de 1906.

Entre 1913 y 1927 la tendencia a la baja del personal dedicado al cobro de arbitrios se acentuó, mientras que el encargado de la recaudación de los impuestos se tuvo que aumentar debido a su implantación (mineral, nuevas tarifas de Utilidades) y la eliminación de los cupos con los fabricantes pasándose a la recaudación directa. Por todo ello, respecto al personal administrativo dedicado a la recaudación fiscal, el descenso de arbitrios se vio compensado con el incremento en Hacienda –impuestos–.

Mucho más relevante, por su incidencia en los términos totales, fue la ampliación de plantillas en diversos servicios como Miñones, Obras públicas (carreteras, etc.) y, sobre todo, Instrucción Pública puesto que en este apartado se incluyen 160 maestras de escuelas de barriada, dentro de un ambicioso plan de escuelas llevado a cabo por la Diputación vizcaína⁴⁰.

La mayor diversidad de servicios también hizo aumentar el número de subalternos, enmascarados en los años anteriores dentro de los propios servicios. Estas tendencias se verán reflejadas también en la plantilla de 1936, año en el que se alcanza un máximo absoluto. Después de la abolición del Concierto el reajuste tuvo que ser a la fuerza radical, sobre todo en ciertos servicios (Miñones, maestros de barriada), quedando reducida a un 35% de la plantilla de julio de 1936.

El salto entre 1936 y 1939 marca claramente, pues, la derogación del Concierto y sus efectos. Desaparecieron los Miñones, los Maestros de

40. ARRIEN, G. 1987, DÁVILA BALSERA, Á. 1995.

barriada fueron transferidos al gobierno de Burgos, se redujo mucho la plantilla de carreteras por el traspaso de más de la mitad del total de kilómetros al Estado, se redujeron los Guardias Forestales, el personal de beneficencia e incluso los subalternos. Del personal de Hacienda el que sufrió menos la eliminación de funciones fue el dedicado a los Arbitrios –que se siguieron recaudando hasta 1967–, mientras que los encargados a la recaudación de tributos concertados pasaron casi en masa a la Delegación de Hacienda. La parte de plantilla menos afectada fue la estrictamente burocrática puesto que contaba con menos efectivos y era más uniforme en su utilización (Tesorería, Contaduría, Secretaría, Archivo, etc.). El descenso de personal fue tan brutal que en 1950, se contaba con una plantilla poco más grande, igualmente centrada en el aparato puramente burocrático.

En definitiva, en 1939 el personal empleado por la Diputación se situaba en niveles cercanos a los de 50 años antes. Clara indicación, entonces, de los radicales efectos que tuvo en la plantilla de la Diputación la abolición del Concierto Económico.

3.2. Las atribuciones fiscales de las Diputaciones vascongadas

Si por algo se distinguían las Diputaciones vascongadas, entre 1877 y 1937, era por su capacidad normativa en el terreno fiscal. En este caso sí encontramos atribuciones propiamente relacionadas con el Concierto Económico. Y ellas distinguían el Concierto de un mero contrato de subrogación. No eran las Diputaciones las que recaudaban los impuestos *en lugar del* Ministerio de Hacienda, al que luego transferían lo recaudado, sino que, para poder pagar al Ministerio el cupo concertado tenían establecidos sus propios impuestos. Sobre una genérica autorización para establecer arbitrios de consumo fueron capaces de formar todo un sistema fiscal privativo.

Cada Diputación optó por un sistema fiscal propio, más o menos relacionado con la fiscalidad foral, en función de las necesidades y de sus propias conveniencias, o si se quiere de los grupos que las controlaban; dentro por supuesto de un marco general como era el de la España de la Restauración.

Desde una limitada, a priori, capacidad fiscal sobre arbitrios⁴¹ se pasó a tener unas atribuciones completas en los impuestos concertados.

41. Como desarrollo del R. D. de 13 de noviembre de 1877, en cuanto a los medios de pago de la diputación de Vizcaya para hacer frente al cupo para el año siguiente el Gobierno dictó una R. O., de 19 de diciembre de ese año, por el que se aceptaba la propuesta vizcaína de que hiciera frente al cupo de mediante recargos permanentes sobre los arbitrios sobre el vino, chacolí, aguardiente, aceite “y cualquier otro que sobre especie de consumo sea necesario”. De esta forma se le autorizó para emplear, sólo, arbitrios sobre especies de producción nacional. Art. 4º de la R. O. de 19 de diciembre de 1877. ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1918, p. 219. La R.O. de 8 de junio había establecido que los acuerdos de la Diputación, en materia fiscal, eran ejecutivos, salvo oposición explícita del Gobernador. ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1918, p. 70.

(...) en virtud de los conciertos económicos celebrados por la provincia de Vizcaya con el Estado, la Diputación Provincial se halla investida de facultades suficientes para el establecimiento, reglamentación y cobranza de los impuestos que creare á fin de cubrir el cupo concertado, facultades que corresponden indudablemente no á la potestad reglada, sino á la discrecional de dicha Corporación dentro del círculo de sus atribuciones autonómicas⁴².

Si la justificación para el mantenimiento de los arbitrios provinciales era la continuidad de los usos y costumbres, para que se fueran adaptando las provincias a la obligación fijada en la Ley de 21 de julio de que en las Vascongadas se tributara de igual forma que en el resto del país; esta provisionalidad quedó convertida en permanencia.

Y si en principio las Diputaciones actuaron como “colchón” entre el Ministerio de Hacienda y los contribuyentes, en referencia a los impuestos concertados, según las necesidades fueron aumentando y la cantidad de impuestos se fue incrementando, actuaron como agentes fiscales directos, no ya con la idea de proteger a los contribuyentes del Ministerio de Hacienda, sino con la de cobrar directamente los tributos a los contribuyentes.

En otro lugar analizamos las sucesivas negociaciones del Concierto, y en un apartado final lo hicimos sobre las diferencias más relevantes sobre diversas tarifas de distintos impuestos⁴³. Ahora haremos unas observaciones sobre cómo se utilizaron esas atribuciones las Diputaciones para hacer frente a sus obligaciones y los sistemas de recaudación de diversos impuestos. Repetimos que cada Diputación estableció el sistema que pareció mejor en cada momento para llenar sus arcas. El caso vizcaíno, fue el más particular por los importantes rendimientos del Ferrocarril minero de Triano que le permitió tener un cuadro fiscal más diferenciado⁴⁴.

3.2.1. LOS ARBITRIOS MUNICIPALES Y PROVINCIALES

El elemento común, y más llamativo de la fiscalidad en las Vascongadas durante el periodo estudiado, fue sin duda el amplio desarrollo de los arbitrios de consumo. Este fenómeno fue incluso remarcado y conocido por los contemporáneos dentro y fuera de las provincias.

Conviene también hablar de los derechos de arbitrios, que en las provincias vascas son aún más gravosos que en las demás regiones de la Península. Esto

42. Sentencia del Tribunal Provincial Contencioso de Vizcaya. 1 de marzo de 1910. ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. 1918, p. 153.

43. ALONSO OLEA, E. J. 1995a, pp. 383 y ss.

44. Sobre la política fiscal de la Diputación guipuzcoana, ved. CASTELLS ARTECHE, L. 1987, pp. 438 y ss. Su conclusión genérica es que era injusto y obsoleto (p. 455) En el caso alavés, el diagnóstico es que era un sistema fiscal arcaico, vid. UGARTE, J. 1990, pp. 266 y ss. El caso vizcaíno, en ALONSO OLEA, E. J. 1995a, ALONSO OLEA, E. J. 1995b, ALONSO OLEA, E. J. 1997a, ALONSO OLEA, E. J., BEASCOECHEA GANGOITI, José M^o 1997, ALONSO OLEA, E. J. 1999a.

se debe al régimen fiscal particular de estas provincias que, mediante un tributo anual, compensar los impuestos pagados en el resto del reino; y es el impuesto de arbitrios lo que hace engrosar, sobre todo, este tributo. Existen de este modo arbitrios provinciales –al menos en vinos, aceite, alcohol, cerveza y sal,– que se suman a los arbitrios municipales⁴⁵.

Frente a la tendencia marcada desde el Ministerio de Hacienda, de ir eliminando progresivamente los Consumos y buscar nuevas bases de tributación para incrementar sus recursos – o los de los Ayuntamientos por cuanto realmente era un impuesto de recaudación municipal⁴⁶– mediante impuestos más modernos, nos encontramos con que en las provincias Vascongadas no se llegó a su eliminación, como se hizo por el Ministerio en 1911⁴⁷, sino que permanecieron vigentes hasta 1937. Aquí convendría resaltar la diversa trayectoria practicada por cada Diputación, dentro de un denominador común como era la elevada fiscalidad sobre el consumo del vino y de los productos alcohólicos en general.

En Vizcaya, que contaba con arbitrios provinciales más reducidos en las especies gravadas, aunque no menos importantes en recaudación, el sistema de arbitrios de consumos se basaba en el vino (en sus variadas clases) y alcoholes (aguardientes), que suponían el grueso de su recaudación⁴⁸. Sin embargo, con el paso de los años mientras diversas especies fueron exentas del pago de consumos (aceite comestible y sal) otras se fueron incorporando a la recaudación de arbitrios, fueran productos de lujo (perfumes o champagne), fueran productos industriales (aceites inutilizados, gasolina, bencina, pinturas, esmaltes, grasas y masillas). De modo que desde 1919 en que desaparecen –con la llegada de los nacionalistas a la presidencia de la Diputación– de las tarifas el aceite comestible y la sal, no quedarán sujetos a tributación productos que entendemos como de primera necesidad. Respecto al vino, que algunos podrían ver como un producto primordial, la

45. MARVAUD, A. 1975 (1910), p. 150.

46. El sistema de encabezamiento general (de los consumos) daba a cada Ayuntamiento “el derecho de recaudar para sí los derechos de consumos mediante el abono de un cupo o cantidad fija. Según la legislación de 1845, el encabezamiento era voluntario para los municipios; mas luego ha ido extendiéndose este medio de recaudación hasta ser el más frecuente. En 1864 se hizo obligatorio, con la excepción de Madrid, las capitales del litoral y los puertos habilitados, y en 1866 se admitió también que estas localidades pudieran encabezarse. Volvióse á generalizar el sistema de encabezamientos cuando se estableció el impuesto de 1874, y éste es el medio que ha prevalecido también en las disposiciones de 1888 contra las tendencias de la ley de 1885, favorable a la administración directa y el arriendo. Son obligatorios en la actualidad (1900) para las poblaciones menores de 30.000 habitantes y voluntarios para las que pasen de ese número, capítulos y puertos asimilados”. PIERNAS HURTADO, J. 1900-1901, vol II., pp. 497-498.

47. La abolición de los Consumos, fechada en 1911, fue relativa en la medida en que el dilatado proceso programado se prolongó más de lo previsto. El problema fue que no había recambio en las arcas municipales para el impuesto abolido.

48. Para ver las principales características de la estructura presupuestaria del ingreso de la Diputación vizcaína, vid. ALONSO OLEA, E. J. 1995b.

justificación del tributo –además de un mero afán recaudatorio por su amplio consumo– estaba en el efecto “moral” que tenía la penalización de su consumo⁴⁹, y así evitar su abuso. Similares motivos se pueden aducir a otros productos alcohólicos (aguardiente, licores, sidra, chacolí, vermouth, champagne, etc.).

El sistema de recaudación era el siguiente. A la entrada de la provincia –por carretera, en los puertos y estaciones– se disponían diversos puestos con recaudadores de arbitrios –o incluso Miñones– que verificaban las cargas transportadas y procedían al cobro del impuesto en función de la cantidad y procedencia⁵⁰ del producto introducido. Facilitaban al transportista una guía o salvoconducto en que justificaba el cobro por la cantidad y producto introducido para poder circular por la provincia.

El efecto multiplicador sobre los precios no se detenía ahí puesto que, a la entrada de los términos municipales se establecían otros puesto o fieltos en los que se volvía a pagar el tributo de consumos municipal. De esta forma se explica la percepción de que los precios de los productos sujetos a gravamen eran tan elevados, porque a la tarifa de la Diputación se incrementaba la de los respectivos ayuntamientos de destino. Así se podía decir que Bilbao fuera “la población de España en donde más recargados los impuestos de consumos sobre los artículos de lujo o vicio”⁵¹.

En definitiva, eran luego los Ayuntamientos los que establecían, previo permiso de la Diputación, los arbitrios de consumos que a bien quisieran. De esta forma, frente a los 29 productos que la Diputación vizcaína, en un momento u otro, mantuvo en sus tarifas tenemos que, por el ejemplo, el Ayuntamiento de Bilbao mantenía tributos sobre prácticamente todos los productos alimenticios (carnes, pescados, verduras, frutas, conservas, bebidas, leñas, carbón, etc, etc.) hasta superar los 160. Estos arbitrios suponían un ingreso fundamental para las arcas municipales⁵². En el caso de Bilbao, por ejemplo, de un ingreso ordinario presupuestado para el ejercicio de 1894-95 de 4.713.214 pts. se calcularon unos ingresos por arbitrios de consumo de 1.799.260 pts., el 38 %⁵³. En 1917 pasaron a representar el 27% de los ingresos totales⁵⁴. La tendencia a la

49. Vid. CASTELLS ARTECHE, L. 1987, p. 455.

50. La Diputación mantenía una tarifa distinta si los licores eran de las vecinas Alava o Guipúzcoa, o si lo eran del resto del país o del extranjero.

51. “Notable conferencia sobre el Concierto Económico”. *El Nervión*. 9 de noviembre de 1906. Estas palabras fueron pronunciadas por el republicano bilbaíno Vicente Fatrás.

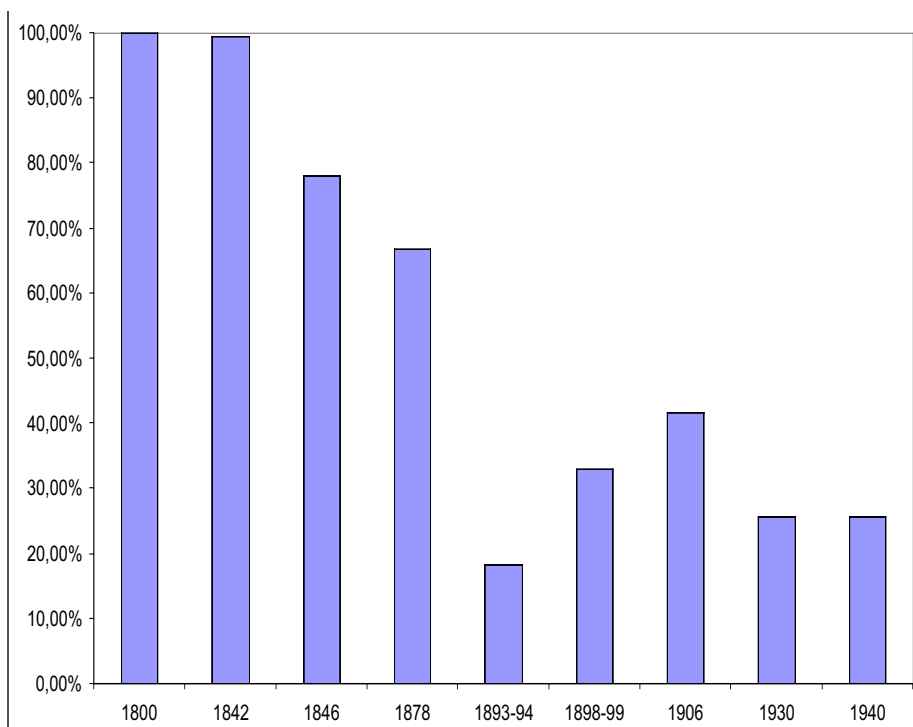
52. Sobre el peso de los arbitrios de consumo en los ingresos de los Ayuntamientos, en este caso de la zona minera vizcaína, vid. LESEDUARTE, P. 1996, pp. 144 y ss.

53. Ayuntamiento de Bilbao 1894.

54. Vid. Presupuesto para el año de 1917 del Ayuntamiento de Bilbao. A.A.D.V. Hacienda. 849-02

disminución es evidente, como vemos en el Gráfico 1, si tenemos en cuenta que a comienzos del siglo XIX los arbitrios prácticamente suponían el total de los ingresos municipales. La tendencia, sólo acentuada en 1893-94 por una operación de crédito muy importante, lo que hace que los demás apartados de ingresos reduzcan su participación, hacia el descenso se intensificó en la medida en que la demanda de servicios fue creciente y hubo un momento en que el sistema ya no daba más de sí, así que los impuestos directos, las tasas y los precios públicos hubieron de incrementar su participación.

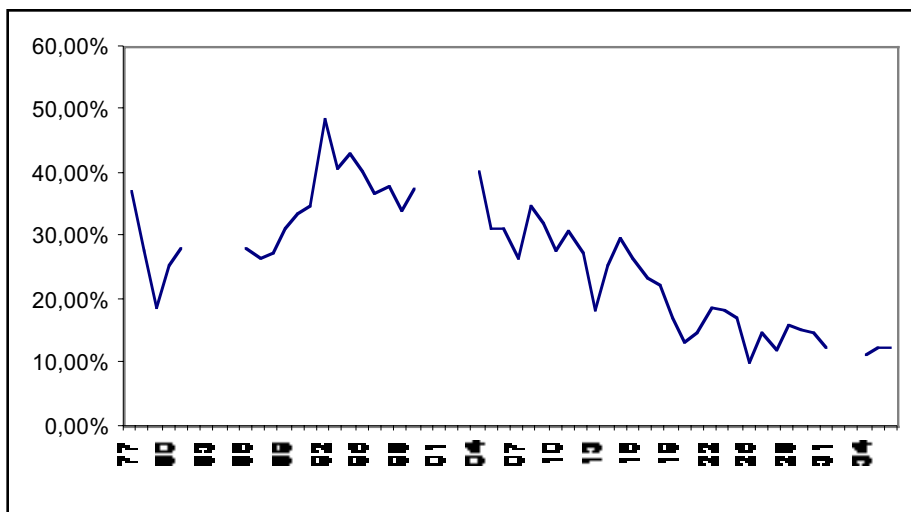
Gráfico 1. Participación de los arbitrios de Consumo en los ingresos del Ayuntamiento de Bilbao (1800-1940) (%).



Fuente: elaboración propia sobre los presupuestos del Ayuntamiento de Bilbao.

También encontramos esta tendencia general en el descenso del peso de los arbitrios de consumos en el total de los ingresos de la Diputación de Vizcaya, como queda claro en el Gráfico 2. Asimismo hubo un momento en que no quedó más remedio que acudir a la contribución directa, sobre todo al Impuesto de Utilidades para cuadrar un presupuesto creciente con unos ingresos tradicionales (Triano) menguantes.

Gráfico 2. Participación de los Arbitrios de Consumo en los ingresos de la Diputación de Vizcaya. (%)



Fuente: elaboración propia sobre los presupuestos de la Diputación de Vizcaya.

3.2.2. LOS IMPUESTOS PROVINCIALES

Ya comentamos cómo la Diputación ejercía un control absoluto dentro de la esfera de los impuestos concertados. Como es lógico los no concertados (cargas de justicia, aduanas, Cédulas Personales, etc.) quedaban fuera de su competencia y de nuestro estudio.

Muestra inmejorable de que el Concierto Económico no era una mera subrogación de la recaudación tributaria la tenemos en la absoluta autonomía que tenían las Diputaciones a la hora de establecer los tributos concertados, o de no establecerlos. E incluso si lo hacían también podían fijar la reglamentación y tarifas que a bien tuvieran, de modo que cada Diputación estableció los impuestos concertados como y cuando le convino.

Al igual que con los Consumos cada Diputación optó por establecer unos u otros, e incluso por continuar con impuestos de la época foral sin intromisión del Ministerio de Hacienda. El caso más llamativo es el de la Hoja de Hermandad de Alava. Pero también establecieron otros impuestos, no sujetos a Concierto pero que tampoco recaudaba el Ministerio, tal es el caso de un impuesto sobre apertura de bares y otro sobre el ganado cabrío que la Diputación de Vizcaya estableció en 1928.

El establecimiento de los impuestos directos fue paulatina y derivada directa o indirectamente del aumento de los cupos y de las necesidades

propias de cada Diputación. A veces, como sucedió en Vizcaya, se impusieron tras arduos debates sobre la conveniencia o no de establecer la contribución directa lo que prolongó en el tiempo la presencia de tributos ya fijados en los presupuestos pero no cobrados efectivamente. Tal caso sucedió con la Utilidades y las Contribuciones Territorial e Industrial en Vizcaya.

Una vez establecidos los tributos también cabían modalidades de recaudación. Se podían recaudar directamente por la Diputación, encabezar con los Ayuntamientos –como en Alava– e incluso encabezar con los suministradores de los servicios y bienes sujetos al impuesto, como ocurrió con los de Transportes por Ferrocarril y Alumbrado en Vizcaya.

El caso vizcaíno vuelve a ser el más anómalo respecto a lo que se podía prever. Insistimos en que la propiedad del Ferrocarril de Triano, con saneados ingresos hasta comienzos del siglo XX, permitió a la Diputación retrasar en gran medida la introducción de impuestos directos. Hasta los años 90 del siglo XIX con la recaudación de Consumos, las rentas del Ferrocarril, el repartimiento entre los pueblos y otros pequeños ingresos tenía suficiente para el pago del cupo y de sus necesidades, por lo que hasta 1894, en que se incrementaron los cupos, no hubo necesidad de establecer impuestos en Vizcaya. El Impuesto de Transportes por Ferrocarril, que de inmediato se encabezó a su vez con las empresas del sector –que sí cobraban el impuesto como en el resto del país y se quedaban así con la diferencia⁵⁵– fue el primero de ellos; el otro el de Derechos Reales, pero con tarifas mucho menores que las establecidas por el Ministerio de Hacienda.

El siguiente impulso para el establecimiento de nuevos impuestos en Vizcaya se originó con ocasión de la renovación del Concierto de 1906. En aquel año los cupos sufrieron un importante incremento. Además, el Ferrocarril de Triano no reportaba los beneficios habituales, por lo que se comenzó a estudiar la implantación de la tan temida –para algunos– contribución directa. No vamos a insistir mucho en el largo proceso de implantación de la Contribución Territorial e Industrial en Vizcaya porque ya lo hemos hecho por lo menos parcialmente en otro sitio⁵⁶, pero sí es interesante destacar que ambos tributos se contabilizaron en el presupuesto provincial desde 1908 cuando no fueron recaudados efectivamente hasta 1913. Durante los años que mediaron las necesidades económicas de la Diputación se tuvo que mantener mediante diversas operaciones de crédito.

55. Sobre los beneficios obtenidos por las empresas de ferrocarril por la diferencia entre el cobro del impuesto y el cupo a pagar a la Diputación, así como el reparto entre las Compañías del cupo por este concepto, vid. ALONSO OLEA, E. J. 1994, MONTERO, M. 1983, p. 22, TEJERO, M. H., José 1914.

56. ALONSO OLEA, E. J., BEASCOECHEA GANGOITI, José M^a 1997.

Desde 1912 se comenzaron a elaborar por los Ayuntamientos listas cobratorias tanto de la Contribución Industrial como de la Territorial, salvo la excepción de Bilbao y Guecho que encabezaron el impuesto con la Diputación y la recaudaban directamente. En estas listas encontramos la relación de los sujetos gravados, instalaciones o casas sujetas a tributos, bases imponibles y los totales por cada municipio. Luego la Diputación, en función de su déficit calculado, establecía el tipo impositivo a cada pueblo, más un pequeño sobrante para prever fallidos. De esta manera la recaudación de estos tributos fue muy constante en la medida en que en realidad se establecía una cantidad fija a cada Ayuntamiento.

Cuadro 2. Cupos concertados con Vizcaya por diversos conceptos. (pts.)

Conceptos	1878	1926	1878=100
Derechos Reales	21.312,00	5.111.622,85	23.984,72
Timbre	30.721,00	5.167.996,96	16.822,36
C. Industrial	94.983,00	2.501.477,17	2.633,61
C. Territorial	846.718,00	1.072.288,44	126,64

Fuente: Elaboración propia sobre R. D. 28 de Febrero de 1878 y R.D. de 24 de diciembre de 1926.

Mucha mayor variación y desarrollo tuvieron las recaudaciones de dos tributos que se encabezaron también en 1878 con cantidades pequeñas, pero que según se fueron produciendo las renovaciones de los cupos incrementaron en cantidad importante su cuantía. Este desarrollo también lo tuvieron en las recaudaciones de la Diputación vizcaína. Nos referimos al Timbre y a los Derechos Reales.

El Impuesto de Derechos Reales y Transmisión de bienes, como indicamos encabezado desde 1878, se comenzó a recaudar en 1894, pero terminó por representar un cupo, en 1927, mayor que los impuestos indirectos (Consumos) e incluso que la Contribución Territorial.

El mismo aumento de importancia de estos tributos es patente respecto a los ingresos de la Diputación que, paulatinamente, tuvo que incrementar las recaudaciones para nivelarlas con los cupos concertados aunque no tuvieran una relación directa con cada concepto concertado sino que se buscaba la suficiencia del total. La mejor prueba de ello es que su recaudación creció en magnitudes proporcionales mucho más que la del Estado, como apreciamos en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Incremento en la recaudación de Derechos Reales y Timbre de la Diputación de Vizcaya y del Ministerio de Hacienda. (D. R. 1894=100) (T. 1908=100) (Territ e Ind. 1913=100) (Total 1894=100).

Concepto	M. Hacienda 1926	M. Hacienda 1936	D. Vizcaya 1926	D. Vizcaya 1936
Territorial e Ind.	185	230	198	814
Derechos Reales	335	435	2.333	4.025
Timbre	382	550	475	1.012
Total Impuestos			3.701	9.259

Elaboración propia sobre los Presupuestos de los años citados.

No sólo el impuesto de Transportes por Ferrocarril fue objeto de encabezamiento con las empresas suministradores del servicio. También el Impuesto de Electricidad, gas y carburo de calcio fue encabezado con las empresas del sector. De hecho, los gastos de la comisión enviada a Madrid a gestionar su inclusión en el cupo en 1899 fueron repartidos entre las empresas afectadas. Si el cupo concertado ascendió a 90.000 pts. el reparto a las empresa alcanzo hasta las 102.000 pts., suma elevada a 130.000 pts. en 1914.

Pero si hubo un impuesto que alcanzó posiciones de relevancia dentro de los establecidos por la Diputación vizcaína fue el de Utilidades. No vamos a hacer aquí un detenido estudio de su implantación porque ya lo hemos realizado en otros sitios⁵⁷. Sí diremos que fue un buen ejemplo de los dicho respecto a la distinta política tarifaria llevada a cabo por las Diputaciones respecto al Ministerio.

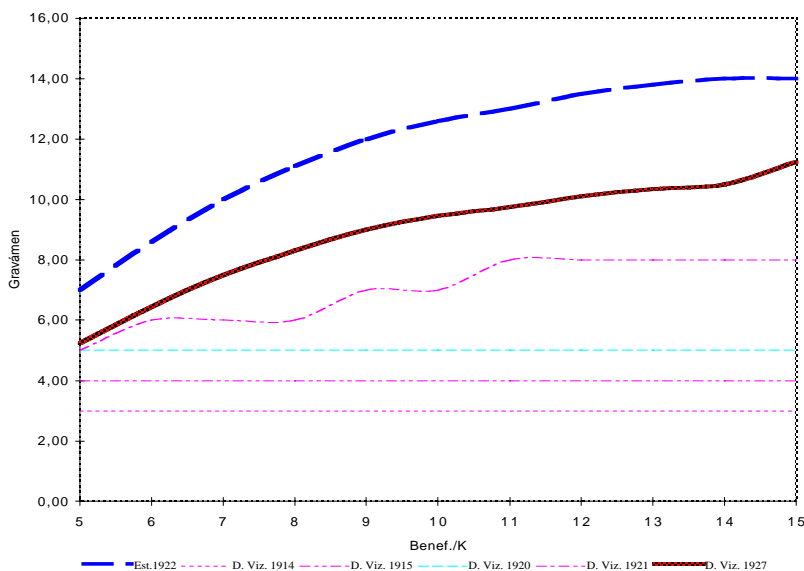
En este caso no sólo se diferenciaban las tarifas sino también lo considerado como base imponible. Así, hasta 1914 se consideraba como beneficio de una sociedad sólo el montante del repartido en forma de dividendo. Así que, independientemente de los beneficios reales obtenidos sólo se tributaba por la parte repartida como dividendo quedando exentas las cantidades destinadas a fondos propios. E insistimos en ello porque sólo afectaba a las Sociedades Anónimas, puesto que las sociedad colectivas y comanditarias no tributaron por Utilidades hasta 1923; las sociedades recreativas, imprentas de libros y centros de enseñanza pagaron el impuesto desde 1934 y los comerciantes individuales desde 1935. Además, hay que señalar que por el mero hecho de que una sociedad anónima pagara por Utilidades quedaba automáticamente exenta de la Contribución Industrial, ventaja que no se contemplaba en el Reglamento del Ministerio de Hacienda. En definitiva, las sociedades vizcaínas se veían favorecidas por el trato fiscal de la Diputación.

57. ALONSO OLEA, E. J. 1997b, ALONSO OLEA, E. J., BEASCOECHEA GANGOITI, José M^a 1997, ALONSO OLEA, E. J. 1997a, ALONSO OLEA, E. J. 1998, ALONSO OLEA, E. J. 1999b, ALONSO OLEA, E. J. 1999a.

También hay que tener en cuenta la excepción fijada para el pago del Impuesto de Utilidades a las empresas dedicadas a negocios en territorio común, pero formadas antes de 1900, que sólo tributaban a las Diputaciones. Esta excepción fue mantenida sin solución de continuidad hasta 1926 y desde entonces fue regulada por la actuación de los Jurados Mixtos de Utilidades, aunque hay que tener en cuenta que más debido a las variaciones reglamentarias que hacían entender a los técnicos del Ministerio que la situación de las empresas había cambiado que por la derogación de la salvedad fijada⁵⁸.

Esta distinta situación correspondía a una distinta presión fiscal para las empresas, porque cada Diputación optó por un reglamento en el tributo. Así, mientras que la Diputación de Vizcaya lo estableció en 1910, la de Guipúzcoa lo hizo en 1918 y la de Alava en 1927. Además, desde su establecimiento cada Diputación fijó sus propias tarifas y las fue incrementando o ampliando a distintos tipos de sociedades, pero como denominador común tenemos que siempre fueron menores que las establecidas por el Ministerio de Hacienda, como mostramos, en el caso de Vizcaya, en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Tarifas de la Tarifa 3ª de Utilidades. (%)



Fuente: Elaboración propia sobre los distintos reglamentos de Utilidades del Ministerio de Hacienda y de la Diputación de Vizcaya.

58. Sobre las distintas valoraciones acerca de la excepción y el funcionamiento de los Jurados de Utilidades, vid. ALTOLAGUIRRE, Q. 1930, pp. 65 y ss. EZCURDIA, L. 1927, EZCURDIA, L. 1933.

De esta forma no es de extrañar que hubiera una verdadera pugna en la actividad de los Jurados mixtos de Utilidades para que cada parte se quisiera hacer con su parte del pastel que representaban los beneficios o los dividendos de las empresas.

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

Lo cierto es que en el Reglamento del Concierto, aprobado por R.D. de 24 de diciembre de 1926, con una muy desfavorable aplicación para nosotros del principio de la territorialidad para la Contribución de Utilidades en relación con la que se convino tan sólo unos meses más tarde en el Convenio Económico con Navarra, se abrió una brecha en el sistema –reglamentación de los Jurados Mixtos de utilidades y, sobre todo, redacción de los artículos 21 y ss– que a los que luego tuvimos que formar parte de dichos jurados frente a los técnicos de la Hacienda del Estado, gente muy preparada y respaldada, nos trajo por la calle de la amargura durante la decena de años en los que aquella brecha inicial se fue convirtiendo en alarmante boquete. Es que el Concierto, desde aquella reglamentación, llevaba plomo en el ala⁵⁹.

Además de la cita de unos de los encargados de negociar con los técnicos del Ministerio no nos resistimos a transcribir unas frases del jefe de la Oficina de Hacienda de la Diputación vizcaína:

Afortunadamente para nosotros no hay nadie que pueda sustituir con ventaja al Señor Navarro Reverter, que es el hombre del Concierto, y estaba perfectamente impuesto de todos los artículos del mismo sobre todo del 20 al 25 que es donde está el meollo del actual Concierto, y como he dicho antes gracias a Dios no está en el Ministerio sino en el Banco Hipotecario, y que esté durante muchos años⁶⁰.

En conclusión cabe decir que si los objetivos de equidad y suficiencia deben de serlo en todo sistema fiscal, el primero no lo fue tanto en el caso de las Diputaciones porque su política tributaria obedecía a los intereses de las élites que las controlaban. La suficiencia sí tuvo mucho que ver en su evolución en la medida en que las novedades fiscales se fueron introduciendo según los cupos concertados se elevaban y los arbitrios de consumo –figura fiscal regresiva por excelencia– no daban más de sí. De hecho, a pesar de las protestas repetidas de las fuerzas políticas de izquierda, como la protagonizada por Prieto en 1913, no parece probable que si los

59. EZCURDIA, L. 1968, pp. 131-132.

60. Intervención de Juan Olóriz, Jefe de la Oficina de Hacienda de la Diputación de Vizcaya, en la Conferencia de las Diputaciones Vascongadas de 22 de diciembre de 1934, en AGIRREAZKUNENAGA, J. 1995, p. 1495. El acta de esta conferencia es altamente indicativa de los problemas que tuvieron en Madrid las Diputaciones en los años de la II República. José Navarro Reverter, hijo del Ministro de Hacienda de la Restauración Juan Navarro Reverter, fue Profesor Mercantil en el Ministerio de Hacienda y, en 1934, fue nombrado Subgobernador del Banco Hipotecario.

rendimientos del Ferrocarril de Triano hubieran continuado al mismo nivel la contribución directa se habría igualmente establecido.

El modelo tributario de las Diputaciones, con las variantes oportunas, tampoco se diferenciaba tanto del general del país, puesto que coincidía a grandes rasgos con la evolución de la Hacienda central, dentro de lo que los teóricos conocen como sistema tributario latino, basado en el predominio de los impuestos indirectos, que recaían en consumos específicos y el establecimiento de impuestos directos de producto proporcionales que no progresivos⁶¹. Sus ventajas consistían principalmente en la sencillez de recaudación y en la facilidad de evasión fiscal para, respectivamente, los administradores y los administrados, los que explican su persistencia. Sin embargo, como Comín ha señalado acertadamente quizás no se trate de un modelo distinto sino de una fase evolutiva, de forma que el desarrollo de la tributación sigue una tendencia hacia una mayor progresividad y equidad. En el caso de las Diputaciones vascongadas, tanto en el establecimiento de los distintos impuestos concertados como en su recaudación siguen tendencias manifestadas por la Hacienda central: descenso de la contribución indirecta (Consumos) y de la contribución territorial, mientras que los nuevos impuestos de producto (Utilidades) representaron cada vez una parte mayor en los ingresos. También otros impuestos menores (Derechos Reales y Timbre) desde su establecimiento manifestaron una tendencia a ampliar su participación en los ingresos totales de las Diputaciones⁶².

Aquí también hay un efecto del crecimiento económico. El fuerte desarrollo económico y demográfico que experimentó Vizcaya desde 1876 aumentó tanto las necesidades de inversión como las posibilidades de recaudación de los impuestos. Obviamente el beneficio de establecer, por ejemplo, el impuesto de Utilidades sería mayor en Vizcaya que en Alava porque en la primera estaban establecidas muchas más y mayores sociedades sujetas al tributo, lo cual no evita que en ambos casos este impuesto tuviera participación creciente en los ingresos en términos absolutos y relativos.

Para terminar con este apartado haremos unas breves consideraciones respecto a los intereses que hubo en las Diputaciones para ser especialmente remisas a introducir novedades tributarias. Ya hemos aludido a que el sistema fiscal establecido era especialmente regresivo, con una fuerte participación de los arbitrios de consumo en los ingresos. Regresivo porque eran precisamente los grupos de rentas más bajas a los que suponía más esfuerzo pagar el sobrepago que estos representaban a la hora de comprar un bien, mientras que a los perceptores de ingresos más saneados este sobre-

61. Sobre la caracterización del sistema tributario latino, y otros aplicados en la Europa contemporánea, vid. COMIN COMIN, Francisco. *Historia de la Hacienda pública, I. Europa*. Barcelona: Crítica, 1996., cap. 4, y esp. ap. 4.6.

62. Sobre la evolución de las recaudaciones de las Diputaciones, vid. ALONSO OLEA, E. J. 1995a, ALONSO OLEA, E. J. 1995b, ALONSO OLEA, E. J. 1996a. Para el caso alavés, vid. UGARTE, J. 1990. Sobre la participación de los distintos impuestos en los ingresos totales del Estado, vid. COMIN COMIN, F. 1996, esp. gráficos 13, 14 y 16.

precio no ofrecía un esfuerzo especial; y al revés, el establecimiento de impuestos que gravaran la propiedad territorial, la industrial o participaciones accionariales en sociedades afectaba especialmente a sus tenedores, mientras que a los simples asalariados no propietarios estos tributos les afectarían sólo tangencialmente.

El control que los elementos dinásticos y socialmente conservadores ejercieron en las Diputaciones explica la resistencia a imponer novedades que supusieran un incremento de la carga fiscal que ellos mismos hubieran de soportar. Y si finalmente lo tuvieron que efectuar fue siempre en concepto de extraordinario⁶³. Estos mismos intereses particulares –o de grupo si queremos– explican la resistencia que desde las Diputaciones se opuso al aumento de cupos concertado, en la medida en que cualquier incremento del cupo habría de corresponder con un aumento de ingresos de la Diputación, por lo que habría que o aumentar las tarifas impositivas o establecer nuevos impuestos. De hecho, las principales novedades fiscales fueron consecuencia directa de acuerdos de renovación del Concierto. Si a ello unimos la fama de buenas administradoras que tenían las Diputaciones y el razonamiento esgrimido en muchas ocasiones de que gestionaban mejor los tributos (tanto en su recaudación como en su inspección) obtendremos el resultado final de que en el ejercicio de sus facultades fiscales tenía muchas menores dificultades que en otros aspectos. También es muestra de la evolución de la institución en sí misma, como administración provincial con un tamaño progresivamente mayor según se completaba el período estudiado.

4. CONCLUSIONES

Para concluir cabe indicar que, desde cierta perspectiva, las Diputaciones provinciales vascongadas, entre 1876 y 1936 mantuvieron diversas atribuciones especiales, sintetizadas en algunas de carácter legislativo, como pudieran ser las correspondientes a la votación y aprobación de cuentas y presupuestos así como la creación y supresión de impuestos o contrataciones de empréstitos y el reparto entre los pueblos de las contribuciones concertadas.

También contaba con funciones judiciales como cuando entendía sobre apelaciones contra acuerdos de ayuntamientos o respecto a sentencias dictadas por los alcaldes en los juicios verbales sobre defraudación de los impuestos provinciales.

63. En los presupuestos de la Diputación de Vizcaya los impuestos se inscribían dentro del capítulo de Ingresos Extraordinario por dos motivos. El primero era que no había, en la normativa de presupuestos provinciales, epígrafe *ad hoc* para unos ingresos especiales de las Diputaciones sujetas a concierto, pero el segundo era que se plantearon siempre como extraordinarios, temporales, para solventar los déficit que se preveían a la hora de liquidar los presupuestos. Al final no había más remedio que mantenerlos para sostener los ingresos, pero desde luego no obedecieron a ningún deseo especial de reforma que mejorara la distribución del esfuerzo tributario, salvo como mera justificación pública.

Desde luego el grueso de sus competencias se cifraban en el orden económico y administrativo, tanto como superiores jerárquicos de los ayuntamientos (reglamentación de presupuestos y cuentas municipales, aprobación de presupuestos municipales, etc. y como organismos administrativos (ejecución y comunicación de sus acuerdos, emisión de empréstitos, reglamentación de montes, etc.).

La primera conclusión, evidente por lo tanto, es que las Diputaciones mantuvieron un amplio abanico de competencias debido a la existencia del Concierto Económico. En ocasiones en relación directa con el pasado foral, pero también debido a las necesidades crecientes de las administraciones públicas en la medida en que se incrementaba la demanda de bienes públicos.

La oferta de bienes y servicios, precisamente, fue uno de los principales agentes legitimadores del sistema. Las Diputaciones vascongadas defendieron –y defienden– siempre su mayor eficiencia recaudatoria y mejor control del gasto por lo que no había sistema alternativo a aplicar. El Ministerio de Hacienda, con una política de recursos insuficiente y con elevadas cargas derivadas de la Deuda, no podía *competir* con las Diputaciones, por lo que éstas funcionaban en muchos casos mediante la política de hechos consumados. Habrá que esperar a la Dictadura de Primo de Rivera, con Calvo Sotelo en el Ministerio de Hacienda, para que con una postura firme intente poner freno a los excesos de las Diputaciones.

Cabe preguntarse, por último si el tamaño de las Diputaciones, en sus presupuestos o en su personal, era considerablemente más grande que las de régimen común por el Concierto, lo que creemos evidente, pero también lo es que el desarrollo de la Diputación vizcaína, en nuestro caso, se acrecentó todavía más hasta la Guerra Civil, precisamente por la variedad de atribuciones ejercidas. Hay que tener en cuenta que, en la actualidad, la Diputación Foral de Bizkaia cuenta con unos 3.000 empleados (el triple que en 1936), pero cuenta con un presupuesto de gastos de 444.449 millones de pesetas en el ejercicio de 1993 (el de 1936 multiplicado casi por 7.500), mientras, por ejemplo, la Diputación Provincial valenciana programó para sus inversiones 2.000 millones en ese mismo año de 1993.

Evidentemente las necesidades y las demandas al sector público han cambiado desde hace 60 años, pero sí nos muestras estos datos cómo el crecimiento presupuestario está íntimamente ligado al complejo competencial de la Institución provincial.

5. BIBLIOGRAFÍA

(1986). *Jornadas de estudio sobre la actualización de los Derechos Históricos vascos*. Bilbao, Universidad del País Vasco.

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

- ALONSO OLEA, E. J. (1994). "Concierto Económico y fiscalidad privilegiada: el uso del "paraíso fiscal" vizcaíno. 1878-1937". *Economía y empresa en el norte de España (Una aproximación histórica)*. MARTÍN ACEÑA, P; GARATE OJANGUREN, M. (eds.). San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa-U.PV.
- ALONSO OLEA, E. J. (1995a). *El Concierto Económico (1878-1937). Orígenes y formación de un Derecho histórico*. Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.
- ALONSO OLEA, E. J. (1995b). "La política presupuestaria de la Diputación de Vizcaya. 1876-1936." *Cuadernos de Sección. Historia y Geografía. Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza* (23).
- ALONSO OLEA, E. J. (1996a). "La Hacienda provincial: la gran desconocida. (1876-1936)." *Hacienda Pública Española* (1/1996).
- ALONSO OLEA, E. J. (1996b). "Para repensar el Concierto Económico: de "migaja" a Derecho Histórico." *Historia Contemporánea* (13).
- ALONSO OLEA, E. J., BEASCOECHEA GANGOITI, J. M^a (1997). "Fiscalidad territorial e historia urbana en País Vasco. Los años finales del siglo XIX." *Vasconia. Cuadernos de Historia-Geografía Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza* (25): 5-36.
- ALONSO OLEA, E. J. (1997a). "La fiscalidad empresarial en Vizcaya 1914-1935. Un beneficio del Concierto Económico." *Hacienda Pública Española* (2-3/1997): 3-26.
- ALONSO OLEA, E. J. (1997b). "Los conflictos fiscales entre las Diputaciones vascongadas y el Ministerio de Hacienda. (1876-1937)." *Forum Fiscal de Bizkaia* (Marzo-1997).
- ALONSO OLEA, E. J. (1998). "La recaudación de Impuestos Especiales. Vizcaya (1876-1937)." *Zergak. Gaceta Tributaria del País Vasco* (1-1998): 67-97.
- ALONSO OLEA, E. J. (1999a). *Continuidades y discontinuidades de la administración provincial en el País Vasco. 1839-1978. Una "esencia" de los Derechos Históricos*. Oñati, IVAP
- ALONSO OLEA, E. J. (1999b). "La reforma de Fernández Villaverde y las haciendas concertadas." *Hacienda Pública Española* (1999): 203-220.
- ALTOLAGUIRRE, Q. (1930). *El Concierto Económico visto desde mi escaño de Diputado*. Beasain, L. Zunzunegui.
- ARRIEN, G. (1987). *Educación y Escuelas de Barriada de Bizkaia (Escuela y Autonomía. 1898-1936)*. Bilbao, Diputación foral de Bizkaia.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (1894). *Presupuesto de ingresos y gastos para el año económico 1894-95*. Bilbao, Ugalde.
- CASTELLS ARTECHE, L. (1987). *Modernización y dinámica política en la sociedad guipuzcoana de la Restauración. 1876-1915*. Madrid, Siglo XXI.
- CLAVERO, B. (1988). "A manera de Vizcaya". Las instituciones vascongadas entre Fuero y Constitución." *Anuario de Historia del derecho español* LVIII: 543-561.
- COMIN COMIN, F. (1996). *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*. Barcelona, Crítica.
- COMIN COMIN, F., VALLEJO POUSADA, Rafael (1996). "La reforma fiscal de Montañán desde una perspectiva histórica". *Hacienda Pública Española. Monografías*. 1996.
- DÁVILA BALSERA, P. (1995). *La política educativa y la enseñanza pública en el País Vasco (1860-1930)*. San Sebastián, Ibaeta.

- DÍAZ HERNÁNDEZ, O. (1995). *En los orígenes de la autonomía vasca: La situación política y administrativa de la Diputación de Álava (1875-1900)*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- DIPUTACIÓN DE ÁLAVA (1884a). *Disposiciones legales relativas a las Provincias Vasconavarros*. Vitoria, Imprenta de la Diputación de Álava.
- DIPUTACIÓN DE VIZCAYA (1922a). *Reglamento de Secretarios Municipales de Vizcaya*. Bilbao, Impr. Provincial.
- DIPUTACIÓN DE VIZCAYA (1922b). *Reglamento de Contadores de Fondos Municipales de Vizcaya*. Bilbao, Impr. Provincial.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (1883). *Año económico de 1881 á 1882. Resumen de los presupuestos provinciales correspondientes a dicho año económico*. Madrid, Ministerio de Gobernación.
- ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. (1901). *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavarros. Colección de leyes decretos, Reales Ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasconavarro*. Bilbao, Impr. Provincial.
- ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. (1918). *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavarros. Colección de leyes decretos, Reales Ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasconavarro*. Bilbao, Imp. Provincial.
- ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. (1926). *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavarros. Colección de leyes decretos, Reales Ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasconavarro. Apéndice 1*. Bilbao, Impr. Provincial.
- ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. (1935). *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavarros. Colección de leyes decretos, Reales Ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasconavarro. Apéndice 2*. Bilbao, Impr. Provincial.
- ESTECHA MARTÍNEZ, J. M. (1997). *Régimen político y administrativo de las Provincias Vasconavarros. Colección de leyes decretos, Reales Ordenes y resoluciones del Tribunal Contencioso administrativo relativos al País Vasconavarro. 2ª ed y apéndices I y II*. Bilbao, Instituto de Derecho Histórico de Euskal Herria. Diputación Foral de Bizkaia.
- EZCURDIA, L. (1927). *El impuesto de Utilidades. Conferencia de divulgación pronunciada en el Círculo Mercantil e Industrial de San Sebastián el día 26 de marzo por Luis Ezcurdia. Jefe liquidador de Utilidades de la Excma. Diputación de Guipúzcoa*. San Sebastián, Impr. de la Diputación de Guipúzcoa.
- EZCURDIA, L. (1933). *La Contribución de Utilidades en el Concierto Económico*. San Sebastián, Nueva Editorial.
- EZCURDIA, L. (1968). *Cuerpos armados forales. Los Miqueletes*. San Sebastián, Icharopena.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1975). "Los conciertos económicos de las provincias vascongadas: aspectos jurídico-administrativos." *Cívitas. Revista Española de Derecho Administrativo* (7).
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1985). *Los derechos históricos de los territorios forales*. Madrid, Cívitas.
- FUSI AIZPURUA, J. P. (1985). "Los nacionalismos en España, 1900-1936 (notas para una discusión)". *Nacionalismo y regionalismo en España*. Córdoba, Diputación de Córdoba.

- GALÍNDEZ, J. d. (1947). *El Derecho vasco*. Buenos Aires, Ekin.
- GARCÍA ALONSO, A. (1991). "Las Diputaciones vascas y el Estatuto Municipal de 1924. El caso de Bizkaia". *Organización del Estado Moderno y Contemporáneo en Italia y España*. Barcelona, Universidad de Barcelona-Sezione di Studi Storici "Alberto Boscolo". 1.
- GUIARD, T. (1968). *La industria naval vizcaína*. Bilbao, Villar.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, S. (1997). *Contribución a una Teoría de los Derechos Históricos vascos*. Oñati, I.V.A.P
- LESEDUARTE, P. (1996). *Los pueblos mineros. Conflictividad social y política municipal en la cuenca minera vizcaína*. Bilbao, Beitia.
- MARVAUD, A. (1975 (1910)). *La cuestión social en España*. Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo.
- MONTERO, M. (1983). "Régimen liberal y autonomía vasca (Teoría y práctica del uniformismo liberal)." *Saioak* (5).
- MORENO LUZON, J. (1996). "'El poder público hecho cisco". Clientes e instituciones políticas en la España de la Restauración". *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. ROBLES EGEA, A. Madrid, Siglo XXI.
- NIETO, A. (1986). *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- OLABARRI GORTÁZAR, I., ARANA PÉREZ, I. (1988). "Las atribuciones de las Diputaciones vascongadas y su fundamento jurídico durante la Restauración". *Los Derechos Históricos vascos. (Actas del Congreso sobre los Derechos Históricos vascos celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco, en Vitoria-Gasteiz, los días 13, 14, 15 y 16 de octubre de 1987)*. Oñate, I.V.A.P
- OLEA, E. d. (1904). *Ntra. Sra. de Begoña. Crónica de los hechos más notables acaecidos con motivo de este nombramiento*. Bilbao, Editorial Vizcaína.
- PIERNAS HURTADO, J. (1900-1901). *Tratado de Hacienda pública y exámen de la española*. Madrid, Victoriano Suarez.
- RODRÍGUEZ FERRER, M. (1873). *Los vascongados, su país, su lenguaje y el Príncipe L.L. Bonaparte con notas, ilustraciones y comprobantes sobre sus antigüedades, sus primitivos nombres históricos con una introducción de A. Cánovas del Castillo*. Madrid.
- SANTANA MOLINA, M. (1989). *La Diputación provincial en la España decimonónica*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- TEJERO, M. H., José (1914). *Informe sobre el concierto entre las Compañías de Ferrocarriles y la Excm. Diputación para el pago del impuesto de transportes*. Bilbao.
- UGARTE, J. (1990). "Los presupuestos de la Diputación alavesa en el siglo XX: el impacto de la Guerra Civil y el primer Franquismo." *Historia Contemporánea* (3).
- URQUIJO GOITIA, M. (1994). *Liberales y carlistas. Revolución y Fueros vascos en el preludeo de la última Guerra Carlista*. Bilbao, U.PV.
- VICARIO Y PEÑA, N. d. (1903). *Costumbres administrativas de la autonomía vascongada*. Madrid, Imprenta del Colegio del Sagrado Corazón.
- VILLACORTA BAÑOS, F. (1989). *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XX, 1890-1923*. Madrid, Siglo XXI.