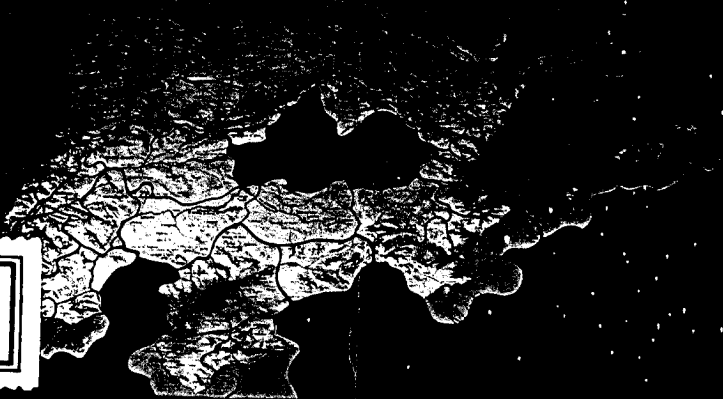
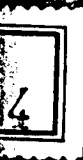


Gonzalo Martínez Díez

Fueros sí, pero para todos



Gonzálo Martínez Díez

(CATEDRÁTICO DE HISTORIA DEL DERECHO)

R 703356

Fueros Si, Pero Para Todos

Los Conciertos Económicos



Pl. O. Redondo, 3. VALLADOLID

Colombia, 61. MADRID-16

ANTECEDENTES HISTORICOS EN EL REINO DE CASTILLA

Carecemos en nuestra bibliografía nacional de una Historia completa de nuestras finanzas; éstas han sido más bien estudiadas por épocas o en monografías que cubren cortos períodos históricos.

Destruído el Estado visigodo por la invasión musulmana en los nuevos núcleos de resistencia que surgen frente al invasor su primitivismo borra muchos de los rasgos de Derecho Público del Estado desaparecido y entre ellos la distinción entre el fisco público y el patrimonio privado del Príncipe. Y así en los reinos de la Reconquista durante los cuatro primeros siglos las urgentes necesidades de la defensa requerirán la prestación personal de todos los hombres, pero no aparecen por ninguna parte en la documentación prestaciones o aportaciones pecuniarias de carácter público.

Los ingresos pecuniarios del príncipe tendrán todos, con excepción de las multas y confiscaciones penales y de los yantares, carácter privado y procederán exclusivamente de su patrimonio en el que se han confundido sus propiedades personales y las antiguas y nuevas propiedades públicas como pueden ser las tierras despobladas.

Las únicas rentas que se pagan antes de 1091: infurciones, martiniegas, marzazgas, nuncios, ossas, mañerías proceden todas de la tierra (1), del cultivo de heredades ajenas y se abonan a los propietarios de las tierras sean éstos el rey, los condes o simples privados; los que viven en su solar y heredades propias no pagan nada, son inmunes o exentos y constituirán la clase de los infanzones. Los hombres pues se dividirán en dos clases: infanzones con solar propio y pecheros que viven en solar ajeno y pagan una renta por el mismo.

A grandes líneas este es el sistema que regirá durante casi cuatro siglos hasta la invasión almoravide en 1086; en esa fecha la derrota de Alfonso VI en Sagrajas o Zalaca (2) la desaparición de las parias que pagaban los reyes de taifas y que habían constituido durante los últimos 50 años el ingreso monetario quizá más importante de los reyes cristianos, y las urgentes necesidades de la defensa obligarán a Alfonso VI a solicitar la ayuda de sus súbditos que le otorgan en 1091 un subsidio extraordinario de dos sueldos por solar poblado tanto de infanzones como de pecheros (3).

Con este «petitum» del año 1091 se inicia el segundo período de la fiscalidad medieval; a las rentas de las tierras del rey o realengo se añaden los ingresos de derecho público solicitados por el Rey y otorgados por la Curia Regia o por las Cortes (4); así Alfonso VII (1126-1157) acude una y otra vez a los «petitum» y con

(1) Cedillo, Conde de: *Contribuciones e impuestos en León y Castilla durante la Edad Media*. Madrid, 1896; Sánchez Ocaña, Ramón: *Contribuciones e impuestos en León y Castilla durante la Edad Media*. Madrid, 1896.

(2) Hasta la formación de la monarquía española en 1516 nos fijaremos especialmente en los antecedentes del reino de Castilla por haber constituido la Hacienda de este reino la base sustentadora de la nueva monarquía.

(3) *Historia Compostellana* 1, 71, E. S. 20, página 126.

(4) Sánchez Albornoz, Claudio. *Notas para el estudio del «petitum»*, en Estudios sobre las Instituciones Medievales Españolas. México, 1965, páginas 483-519.

su nieto Alfonso VIII (1159-1214) el «petitum» se reviste ya de periodicidad anual.

Al mismo tiempo, al menos desde el reinado de Alfonso VI, tiene lugar otro proceso paralelo: la conversión de las prestaciones personales de la primitiva Edad Media en aportaciones pecuniarias como la «fonsadera» o la «castellería».

Nobles, infanzones y clérigos forcejearán por librarse de las nuevas cargas fiscales como el «petitum», del mismo modo que tampoco abonaban las antiguas cargas territoriales como la «infurción», «martiniega», «marzazga», etcétera. Al alcanzar rápido éxito en sus aspiraciones elevarán así a norma legal la primera y más duradera de las injusticias fiscales: la exención fiscal de clérigos, nobles e infanzones que como principio teórico con múltiples aplicaciones de hecho tendrá vigencia hasta el siglo XIX.

Convertido en anual el «petitum» o «pedido» y fijada su cuantía por la costumbre, los reyes acudirán con nuevas y extraordinarias peticiones a las Cortes, que al ser otorgadas por las mismas se convierten en un nuevo ingreso fiscal que recibe el nombre de «servicio», y que grava únicamente a los villanos y pecheros (5).

Tras el pedido y los servicios vendrá la «moneda forera» un servicio especial otorgado por las Cortes a Alfonso X para evitar la quiebra de la moneda por los reyes, y que con una cuantía fija de 8 maravedís en Castilla y 6 en León se pagará cada siete años, esto es de seis en seis años (6).

Aunque de «servicios» y «moneda forera» estaban exentos nobles, clérigos e hidalgos no era idéntica la forma de recaudación de estos dos tributos para los pecheros; ocurrirá a las veces que los reyes medievales solicitarán de las Cortes algún «servicio» extraordinario, pero pagadero en la misma forma que la «mo-

(5) Ripia, Juan de la: *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales*. Madrid, 1964.

(6) Ladero Quesada, Miguel Angel: *La Hacienda real de Castilla en el siglo XV*. La Laguna, 1973, páginas 220-221.

neda forera». En la práctica equivale a la concesión de una «moneda» extraordinaria fuera de la acostumbrada cada siete años; si su cuantía es múltiplo de la cuantía de la moneda forera su concesión recibirá el nombre de «monedas», tantas en número como su valor es múltiplo de los ocho o seis maravedís de la forera. Tampoco nobles, hidalgos ni infanzones estaban sujetos al pago de «monedas».

Nuevas figuras impositivas correspondientes a este período serán las aduanas en sus diversas formas; diezmos de los puertos secos, diezmos de la mar, diezmos de lo morisco que mantendrán su importancia a lo largo de los siglos; finalmente no cabe omitir el servicio y montazgo de los ganados organizado por Alfonso X.

Este es el sistema fiscal que se desarrollará entre 1091 y 1340, en los años de la que podemos llamar Edad Media central; sistema injusto pues entre dos vecinos de una misma ciudad y tierra uno el hidalgo no paga nada y otro el pechero se ve agobiado por el pedido, los servicios, la moneda forera y las monedas.

La batalla del Estrecho que libra Alfonso XI (1312-1350) y las consiguientes necesidades fiscales del sitio de Algeciras motivarán la creación de un nuevo impuesto que cargará toda clase de ventas con el 10 o el 5 por 100 y que recibe el nombre de alcabala; esta contribución fiscal se convertirá en el principal ingreso de la Hacienda real en este tercer período que se extiende desde 1340 hasta los Reyes Católicos.

El mismo Alfonso XI complementará la nueva Hacienda, que no elimina los impuestos de las dos épocas anteriores, sino que superpone las nuevas figuras impositivas a las ya existentes, con las regalías sobre las minas y las salinas que respetando los derechos anteriores establece la propiedad de la Corona sobre las mismas.

Estas reformas fiscales de Alfonso XI se hallaban más conformes con la justicia distributiva ya que las alcabalas y el monopolio de la sal recaían sobre todos los ciudadanos sin distinción entre hidalgos y pecheros.

Este sistema impositivo en el que se superponen los impuestos procedentes de tres épocas distintas será el que con poquísimas variaciones llegue hasta los Reyes Católicos (7).

Durante el reinado de Fernando e Isabel la mayor novedad fiscal de estos monarcas en la Hacienda Castellana será el repartimiento de la Santa Hermandad para el mantenimiento de una tropa regular hasta la conquista de Granada; de este repartimiento no había exentos y a él debían contribuir todos los habitantes tanto de los señorios como de los realengos.

También procurarán los Reyes Católicos que el clero contribuya a las cargas fiscales; hasta su reinado la única aportación de origen eclesiástico eran las tercias, cuya cuantía alcanzaba 2/9 de los diezmos, y que habían sido concedidas por los Papas a Fernando III. Durante el reinado de Fernando e Isabel esta clase de rentas de origen eclesiástico se verán muy incrementadas con la incorporación de los Maestrazgos de Santiago, Alcántara y Calatrava a la Corona, con la predicación de la Cruzada y con la concesión del subsidio o décima eclesiástica durante la guerra de Granada y después con los diezmos de dicho reino (8).

Hasta la definitiva unión de las Coronas de Castilla y Aragón la fiscalidad de aquélla, grande o pequeña, sólo estaba al servicio de sus propios intereses; las injusticias y desigualdades fiscales radicaban sobre todo en los privilegios de la alta nobleza y de los hidalgos, y en las muchas exenciones locales que rompían el principio de la igualdad en las cargas fiscales.

2

DESIGUALDADES FISCALES ENTRE LOS DIVERSOS REINOS

Con la unión definitiva de las Coronas de Castilla y de Aragón en 1516 y el nacimiento de la Monarquía

(7) Ladero Quesada, Miguel Angel: *La Hacienda real castellana entre 1480 y 1492*. Valladolid, 1967.

(8) Ladero Quesada, Miguel Angel: *La Hacienda real castellana entre 1480 y 1492*. Valladolid, 1967.

española las empresas y obligaciones de esta nueva unidad como las guerras de Italia o del Imperio o con el turco no pueden considerarse ya como empresas peculiares de Castilla, sino como algo propio de la Monarquía o de sus Reyes y por lo mismo comunes a todos los reinos integrados en la Monarquía.

Y esto no obstante durante más de dos siglos todo el peso fiscal de la Monarquía se va a volver casi exclusivamente sobre el reino de Castilla que será sistemáticamente exprimido, esquilmo y empobrecido por los excesivos y desproporcionados impuestos de los que se verán libres en cambio los otros reinos de la Monarquía como Navarra, Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca.

Recogiendo los datos demográficos más solventes dentro del siglo XVI nos encontramos las siguientes cifras de población para los diversos reinos (1):

		%
Castilla (1541)	6.271.665	83,3
Canarias (1587)	38.705	0,5
Cataluña (1553)	322.740	4,3
Valencia (1510)	272.775	3,6
Navarra (1553)	154.165	2,0
Aragón (1603)	354.920	4,7
Mallorca (2) (1585)	114.727	1,6
	<hr/> 7.529.697	<hr/> 100,00

A pesar de las diversas fechas en que se realizaron los censos arriba computados y el carácter siempre aproximado de la reducción del número de vecinos o de hogares a habitantes las cifras anteriores son válidas para darnos una idea de la potencia demográfica de los diversos reinos.

No varía mucho la proporción relativa de población

(1) Carande, Ramón: *Carlos V y sus banqueros* (1516-1556). Madrid, 1943, I, página 43. Véase también Ulloa, Modesto: *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*. Roma, 1967, páginas 9-17.

(2) Domínguez Ortiz, Antonio; *La Sociedad Española en el siglo XVII*. Madrid 1963, página 103.

de los diversos reinos hacia 1600, según los cálculos de Domínguez Ortiz (3):

		%
Castilla	6.550.000	80,5
Navarra	150.000	1,9
Valencia	450.000	5,5
Aragón	400.000	4,9
Cataluña	450.000	5,5
Baleares	135.000	1,7

Estos datos demográficos nos van a servir para calcular la discriminación fiscal que se va a ejercer entre el reino de Castilla y los restantes reinos de la Monarquía.

Sobre Castilla además de los impuestos medievales los monarcas de la Casa de Austria harán recaer cuantiosos servicios ordinarios y extraordinarios, millones, almojarifazgos, rentas de Granada, etcétera, todos los cuales en su integridad gravitarán únicamente sobre los pecheros, lo que aumentará todavía más la injusticia de los mismos. En cambio la alcabala, impuesto que no reconocía exentos, quedará encabezada en una cantidad o fija o de progresión muy lenta perdiendo cada día importancia relativa.

Si calculamos las aportaciones fiscales de Castilla para un año ordinario del reinado de Carlos V, v. g., 1553, según los estudios de Carande (4) y de F. de la

(3) O. c., página 101-113, resume así los datos al comenzar el reinado de Felipe III:

Las 18 Provincias de Castilla	6.700.000	79
La Corona de Aragón	1.435.000	16,9
Navarra y Vascongadas	350.000	4,1
	8.485.000	100

Densidad global, 12,5 h. por Km²
Densidad de Castilla, 18 h.

(4) *Carlos V y sus banqueros: La Hacienda Real Castellana*. Madrid, 1949, páginas 255, 411 y 537.

Iglesia (5), obtendremos los siguientes resultados en maravedís:

Rentas ordinarias	500.520.000
Maestrazgos	88.592.000
Servicios de las Cortes	150.000.000
	<hr/>
	739.112.000

El equivalente a estos impuestos en los reinos de la Corona de Aragón eran los subsidios votados en Cortes cada 5 años normalmente en el reinado de Carlos V por 300.000 libras Cataluña, 200.000 Aragón y 100.000 Valencia, equivalentes a 197.647.000 maravedís de los que 1/3 quedaba en los reinos para gastos propios; la aportación real de 131.765.000 maravedís en cinco años corresponde a 26.388.000 anuales para los tres reinos.

Comparando estas cifras con el número de habitantes que Carande halla para cada reino tendremos que a cada castellano le corresponde pechar 101 maravedís por los conceptos antedichos y a cada habitante de los tres reinos de la Corona de Aragón 20 maravedís; la presión fiscal pues que Castilla sufría era un 500 por 100 más que la de Cataluña, Aragón o Valencia.

Y no hemos calculado la aportación de las Indias pertenecientes a la Corona de Castilla devorada en su integridad por las empresas militares de los Austrias; nos hemos limitado exclusivamente a los territorios peninsulares del reino de Castilla. Tampoco hemos tenido en cuenta las rentas de origen eclesiástico como la Bula, el Subsidio y el Excusado comunes a todos los reinos, ni otras rentas menores y ocasionales como las penas de cámara, los galeotes de las behetrias, o las regalías en Valencia que por su escasa importancia no variarían substancialmente los datos recogidos más arriba.

Y este desequilibrio fiscal empobrecedor y aun des-

(5) *Las Rentas del Imperio de Castilla*. Madrid, 1907.

poblador de Castilla lejos de aminorarse no hará sino aumentarse todo a lo largo del siglo xvii hasta alcanzar valores del 700 por 100 en relación con los otros reinos.

Así en 1623 según datos de Domínguez Ortiz (6) mientras la alcabala en Castilla había pasado de 890.000 ducados en 1553 a 2.754.766 desde 1612 y el total de las rentas arrendadas, maestrazgos, servicio ordinario y millones llegaba a la cifra de 7.825.169 ducados los estados de la Corona de Aragón continuaban contribuyendo con 200.000 ducados entre Cataluña, Valencia, Aragón y Mallorca. En proporción a la población de ambos contribuyentes 6.700.000 y 1.435.000 (7) la presión fiscal sobre Castilla sería un 838 por 100 mayor.

No creo que haya que buscar causas ocultas al declive relativo de Castilla que se inicia desde el mismo siglo xvi, no hay economía capaz de resistir ese desigual trato fiscal sin que comience a acusarse un desequilibrio regional.

Y estos ingresos fiscales no se gastaban en servicios públicos productivos de variada índole, sino que en su casi totalidad se empleaban en gastos militares fuera del reino de Castilla, en sostenimiento de la Corte y en mercedes reales entre todos los súbditos de la Monarquía.

Esta tremenda desigualdad fiscal va a perdurar sin notables rectificaciones hasta que Felipe V, acabada la Guerra de Sucesión, establece en toda la Península una administración borbónica unificada y fija las cuantías que en proporción a su población y riqueza deberán aportar los diversos reinos de la Monarquía.

(6) *Política y Hacienda de Felipe IV*. Madrid, 1960, página 159.

(7) Domínguez Ortiz, Antonio: *La Sociedad española en el siglo xvii*, página 106. Datos de parecida magnitud proporciona Sureda Carrión, Jose Luis: *La Hacienda castellana y los economistas del siglo xvii*, Madrid, 1949, página 114, que sobre un total de 15.648.000 ducados evaluaba la contribución de la Corona de Aragón en 600.000 ducados.

El sistema fiscal de Castilla no se altera sustancialmente; sus aportaciones peculiares recibirán el nombre de Rentas Provinciales y continuarán administrándose directamente por el Rey; los otros reinos prefieren encabezarse en una cantidad alzada que recaudan por sistemas propios y diferentes de Castilla y que reciben nombres diversos. Estas cantidades encabezadas serán en 1718 las siguientes:

	<u>Reales vellón</u>
Aragón: Contribución única	5.000.000
Valencia: Equivalente	7.762.800
Cataluña: Catastro	13.500.000
Mallorca: Talla	400.000
	<hr/>
	26.662.800

Daremos por supuesto que al establecerse estas cuotas en 1718 correspondían a la justicia distributiva entre los diversos reinos, pero al admitirse un doble sistema de recaudación: directa para Castilla, de cupo o cuota para los otros reinos la progresión creciente e ininterrumpida de la recaudación directa en Castilla y la petrificación en cantidades fijas durante todo el siglo de las cuotas o cupos de los otros reinos volverá de nuevo a romper el equilibrio fiscal en desfavor de Castilla, aunque sin llegar a los extremos de los siglos XVI y XVII, y así podrá escribir Canga-Argüelles: «De aquí resulta un desnivel entre las cargas y el modo de satisfacerlas en Castilla y Aragón: de manera, que mientras cada castellano paga por rentas provinciales 29,5 reales el valenciano, aragonés, catalán y mallorquín sólo acude con 11,5 reales (8).

Este mismo autor nos proporciona tomándolo de don José Pinilla un cuadro de los valores líquidos de las rentas provinciales en Castilla en que puede

(8) Canga Argüelles, José: *Diccionario de Hacienda*, Madrid, 1833, v. Equivalente.

apreciarse este incesante e injusto crecimiento desde 1750 (9):

Años	Valor líquido
1750	77.092.991
1760	82.160.384
1770	90.149.780
1780	98.133.934
1785	110.239.662
1790	135.702.495
1800	108.446.763
1818	226.795.747
1824	174.037.994

Entre tanto los reinos de Aragón continuaban encabezados desde 1718 por la misma cifra de 26.662.800 reales vellón.

A suprimir este desigual trato fiscal que hería los ideales de justicia de la Ilustración se dirigirán los diversos trabajos y tentativas para establecer una contribución directa única en todo el reino suprimiendo las rentas provinciales; así comenzando por el célebre catastro del Marqués de la Ensenada debemos señalar las fechas de 1770, 1810, 1813, 1817 y 1845 en que definitivamente en la gran reforma fiscal de Mon se acabó con la irritante discriminación fiscal que durante más de tres siglos venía padeciendo Castilla.

3

NAVARRA Y PROVINCIAS VASCONGADAS HASTA LOS CONCIERTOS ECONOMICOS

El reino de Navarra, separado y distinto de los otros reinos peninsulares durante toda la baja Edad Media se incorpora a la Corona de Castilla en 1512 «por vía de unión "eque" principal, reteniendo cada uno su naturaleza antigua, así en leyes como en territorio y gobierno (10)», y en consecuencia: «Verificada la

(9) *Diccionario de Hacienda*, II. Madrid, 1834, v. Provinciales.

(10) Novísima recopilación 1, 8, 33.

unión de Navarra, quedó y permaneció Reino de por sí, rigiéndose por sus fueros, reyes, ordenanzas, usos, costumbres, franquezas, libertades y privilegios. Es Reino distinto en territorio, jurisdicción, jueces y gobierno de los demás Reinos del Rey de España (11).

Como Reino separado y distinto hasta 1834, en que con el Estatuto Real pierde esa condición de Reino y se convierte en provincia creándose así una enteramente nueva situación jurídica que es ratificada por la Constitución de 1836 y por la Constitución de 1837 (12) mantiene durante más de tres siglos entre 1512 y 1834 su propia Hacienda y sus propias leyes y sistema fiscal.

No conocemos otro estudio mejor sobre el sistema fiscal propio del reino de Navarra que el realizado por José Yanguas y Miranda en su Diccionario de Antigüedades del Reino de Navarra, bajo la voz Pechas, y que fue publicado en 1840.

La evolución de la Hacienda navarra en la Edad Media es muy paralela a la del reino castellano. En una época primitiva el Rey sostiene los gastos públicos con las rentas del patrimonio real que se confunde con su patrimonio privado; insuficiente el Patrimonio Real por haber sido repartido en gran parte entre los nobles y ciudades o por el aumento de las cargas públicas el Rey tendrá que acudir a pedir a las Cortes de Navarra ayudas o donativos pecuniarios de carácter voluntario. En esta segunda época los gastos de la Corona pasan a gravitar en su mayor parte sobre los donativos de la nación, mientras el patrimonio real en franca quiebra pasa a ocupar un lugar muy secundario en las finanzas públicas de Navarra.

Ya desde el reinado de Carlos II (1665-1700) estas ayudas o servicios o donativos aunque otorgados cada vez por las Cortes se convierten en ordinarios y por ser abonados en cuotas trimestrales reciben el

(11) Novísima recopilación 1, 2, 59.

(12) Martínez Tomás, Antonio: *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, tesis doctoral dactilografiada, Secretaría de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid.

nombre de cuarteles. Cada cuartel o cuarterón solía ser usualmente de 10.000 florines, lo que constituía un donativo anual de 40.000 florines.

Después de la incorporación de Navarra a la Corona de Castilla la contribución de aquel reino a los gastos comunes de la Monarquía, fuera de las rentas eclesiásticas, queda prácticamente limitada a las rentas de aduanas o tablas y al donativo de las Cortes.

No se ha hecho que sepamos un cálculo de la cuantía anual de estos donativos a lo largo del siglo xvi; en una relación de la Real Hacienda de la época de Felipe III (probablemente de 1616) se calculan las rentas de Navarra en 37 millones de maravedís o unos 100.000 ducados (13) lo que colocaba su contribución fiscal por habitante en un 60 por 100 de la de Castilla.

Para el siglo xviii contamos con los datos de Yanguas, según este autor solían abonarse al año como donativo 40 cuarteles de 6.315 reales y 4 tandas de alcabalas de 9.416 reales con un importe total de 290.264 reales (14) a los que habría que añadir los ingresos de la renta de las Tablas que hacia el año de 1748 significaba una cuantía de 445.177 reales (15) y aunque a ella se incorporen algún ingreso por la renta del tabaco y por el patrimonio real la cifra última que se puede alcanzar resulta baja aun relativamente por habitante frente a los 77 millones de reales que por esa misma fecha abonaba Castilla en concepto de rentas provinciales.

Ya en el siglo xix tenemos un cuadro del valor que tuvieron en año común del quinquenio comprendido entre 1815 y 1819; descontando las rentas de origen eclesiástico nos dan un total de 1.795.216 reales sin contar el servicio otorgado por las Cortes; como éste según las Cortes de 1818 se elevó a la cifra de 400.000

(13) Domínguez Ortiz, Antonio: *Política y Hacienda de Felipe IV*, página 159. La misma cifra de 100.000 ducados señala para el año 1650 Sureda Carrión, *La Hacienda Castellana y los economistas del siglo xvii*. Madrid, página 114.

(14) *Diccionario de los Fueros y Leyes de Navarra*, v. Servicios.

(15) Canga Argüelles, José: *Diccionario de Hacienda*, v. Navarra: Renta de tablas.

pesos de 8 reales cada uno para los seis años siguientes, o sea 533.333 reales por año (16) la contribución de Navarra a la Hacienda Real hacia el año 1820 se elevaba a unos 2.328.549 reales que puesta en relación con los 226.795.747 reales que en 1818 pagó Castilla por rentas provinciales y con los 174.037.994 importe de la misma renta el año 1824 todavía mantienen una presión fiscal inferior a la de Castilla aunque no tan ligera como la de los reinos de la Corona de Aragón por esas mismas fechas.

El problema que se presenta al desaparecer Navarra como Reino e incorporarse a la unidad constitucional de la Monarquía entre los años 1834 y 1837 será el de adaptar su sistema fiscal tradicional al general de la Monarquía. Esto es lo que se hará por la Ley de 16 de agosto de 1841 y los sucesivos Concierdos Económicos, y ya veremos más adelante con qué resultado.

El caso de las Provincias Vascongadas nada tiene de común con Navarra y merece un tratamiento completamente aparte desde el punto de vista histórico, ya que mientras que aquella constituía un Reino distinto de Castilla, estas Provincias formaban parte del reino de Castilla, algunas desde el mismo siglo VIII en el reino asturiano, todas desde 1200 (17).

Además cada una de las tres constituyó una unidad distinta con su propia y peculiar historia: Vizcaya un Señorío; Guipúzcoa enteramente realenga, salvo Oñate, agrupadas sus villas en la Hermandad desde 1391; Alava, parte realenga, parte señorial, agrupados señoríos y villas en otra Hermandad desde 1457 y 1463.

También el origen de sus exenciones fiscales es diverso en cada una de ellas en sus principios aunque al final especialmente desde el siglo XVII comenzará a asemejarse su situación fiscal.

(16) *Cuadernos de Leyes de Cortes*. Años 1817 y 1818. Ley CXII.

(17) Martínez Díez, Gonzalo; *Alava Medieval*, dos vols. Vitoria, 1974; Monreal Cía, Gregorio: *Las Instituciones públicas del Señorío de Vizcaya*. Bilbao, 1974, 475 páginas.

Guipúzcoa que alcanza ciertas exenciones fiscales a finales del siglo XIV (18) y como consecuencia de ellas, empieza también a partir de esas fechas a considerar a todos sus habitantes como hidalgos, conseguirá mantener ese privilegio nobiliario para sus naturales durante toda la Edad Moderna.

Amparada en la presunta hidalguía universal de sus habitantes se verá libre después de 1400 de servicios, monedas, moneda forera, cientos, millones y demás impuestos de los pecheros; en cambio pagaba los impuestos que gravaban a todos sin excepción: clérigos, nobles y pecheros como la alcabala (19), abonaban también las regalías de las minas como las rentas de las ferrerías.

Pero a favor de aquella exención nobiliaria de contribuciones directas e interpretándola como una exención general de impuestos conseguirá Guipúzcoa que no se recauden en ella las nuevas figuras impositivas como las rentas estancadas y el papel sellado que se crean en la Edad Moderna (20).

De esta manera Guipúzcoa se convertirá en un paraíso fiscal que aun en unos siglos en que la opinión pública estaba más acostumbrada a las exenciones y desigualdades fiscales chocaba fuertemente por mínima sensibilidad que se tuviera de la justicia distributiva.

(18) Martínez Diez, Gonzalo: *Fiscalidad en Guipúzcoa durante los siglos XIII-XIV A. H. D. E.* 44 (1974), 537-617.

(19) Gorosabel: *Cosas memorables de Guipúzcoa*. Bilbao, 1972, I, páginas 639-647, en donde recoge el repartimiento de 1506 entre las villas de la Provincia de la cantidad de 1.181.718, con que ésta figuraba encabezada.

(20) En nuestro trabajo acerca de la Fiscalidad en Guipúzcoa durante los siglos XIII-XIV probamos con docenas de testimonios de documentación inédita de esos mismos siglos cómo su sistema fiscal era el común del reino de Castilla hasta que se crea el mito de la hidalguía universal. Podría construirse del mismo modo la Historia fiscal guipuzcoana de los siglos XV y XVI con los centenares de pragmáticas que se conservan en el Becerro de la Provincia de Guipúzcoa, que a pesar de su importancia básica se halla todavía inédito y es prácticamente desconocido para todos los historiadores guipuzcoanos; el señor Banús Aguirre ha realizado la transcripción de dicho Becerro y está esperando la aparición de un mecenas para editarlo.

Ante este hecho aparecen primero tímidamente algunas peticiones de los Reyes para que la Provincia contribuya también con alguna cantidad a los gastos generales de la Monarquía, así en 1484, 1487, 1556 y 1625, pero en ninguna de estas cuatro ocasiones alcanzaron ningún éxito las demandas regias (21). Siempre oponía la Provincia los gastos que en la guerra y defensa del Reino había realizado por su carácter fronterizo lo cual a las veces se ajustaba a la realidad, aunque en otras muchas ocasiones no existían tales gastos.

La petición regia se reitera en 1629 alcanzando esta vez que la Provincia otorgase un donativo de 70.000 ducados a recaudar por ella mediante los arbitrios necesarios; seguirán otros donativos: 20.000 ducados en 1634, 10.000 en 1641, 20.000 en 1644, 12.000 en 1658, 20.000 en 1664 y 20.000 en 1695. Del mismo modo durante el siglo XVIII y principios del XIX se conocieron algunos otros donativos ocasionales, pero el Real Decreto de 1824 asignaba a las Provincias Vascongadas un donativo temporal por tres o cuatro años de 3.000.000 de reales anuales, pero todo lo que se alcanzó fue una oferta de Guipúzcoa de 900.000 reales y por una sola vez. Apremiadas de nuevo en 1828 las Provincias Vascongadas se alcanzó que contribuyeran ese año con 3.000.000 de reales entre las tres; pero de nuevo se negaron y en ese estado de negativa a contribuir a las cargas nacionales se hallaban al comenzar la primera guerra carlista en 1833.

El origen y fundamentación de la exención fiscal en el señorío de Vizcaya ha sido todavía menos estudiado que el de Guipúzcoa; es claro que para los hijosdalgo vizcaínos vale lo dicho para Guipúzcoa. Pero en la Vizcaya nuclear había también labradores no hijosdalgo que según el Fuero Viejo de 1452 abonaban al Rey una cierta renta tasada por hogar; en las villas también percibía el Señor el censo establecido en

(21) Gorosabel, *Cosas memorables de Guipúzcoa*, I, páginas 648-649.

cada fuero municipal; en las ferrerías los derechos del Señor o del Rey estaban tasados en 16 dineros viejos por quintal, y finalmente correspondían también al Señor los ingresos de las Prebostades de las villas y las rentas de sus monasterios e iglesias propias.

En cambio según el mismo Fuero Viejo «otro pedido, ni tributo, ni alcabala, ni moneda, ni martiniega, ni derecho de puerto seco, ni servicio nunca lo tuvieron (22)»; o sea que su exención fiscal era más completa que la de Guipúzcoa, pues no pagaban tampoco las alcabalas que se recaudaban en ésta, y la exención amparaba también a los labradores no hidalgos o censuarios del Señorío. El cuándo y cómo se alcanzó esta doble inmunidad, la de alcabalas para toda la población, y la de pedidos o servicios también para los no hidalgos está sin aclarar históricamente, pero es un hecho que ya en 1452 se hallaban firmemente establecidas.

Apoyándose en esta exención fiscal tan amplia los vizcainos rechazarán sistemáticamente todo a lo largo de la Edad Moderna la imposición de cualquier tributo o imposición tanto directo como de rentas estancadas o papel sellado, y cualquier intento de hacer tributar algo a Vizcaya acabará siempre en un motín, como el de 1631 por el estanco de la sal o la machinada de 1718.

Las necesidades de la Hacienda Real hicieron que los Monarcas formularan reiteradas peticiones de ayudas y subsidios económicos a Vizcaya, lo mismo que a Alava y Guipúzcoa, que generosamente eran atendidas, aunque su cuantía, todavía no precisada por completo, podemos asegurar en la parte que tenemos estudiada personalmente relativa a Guipúzcoa que no se acercaba ni de lejos al esfuerzo fiscal impuesto al resto de los territorios del Reino o de la Monarquía.

Esta menor aportación económica podía estar com-

(22) Iturriza y Zabala, Juan Ramón de: *Historia General de Vizcaya y Epítome de las Encartaciones*. Bilbao, 1967, página 145.

pensada con la generosidad con que durante los siglos xvi, xvii y xviii acudían con sus hombres, y a veces también con sus caudales a la defensa de la frontera, a la Armada y también a otras necesidades militares de los Reyes.

Tampoco la historia fiscal de Alava y los orígenes y desarrollo de sus exenciones tributarias han sido objeto de ningún trabajo ni investigación; por eso tendremos que limitarnos a recoger aquí los hechos ciertos de que tenemos constancia sin que podamos ni tan siquiera rellenar las amplias lagunas.

En el privilegio del 2 de abril de 1332 consta la división de la población de la provincia en tres clases sociales: hidalgos, labradores y collazos; sólo los primeros eran exentos fiscales.

A las viejas rentas patrimoniales del rey pertenecen, a partir de 1332, el semoyo y buey de marzo con que los labradores de la Cofradía de Arriaga acudían a su señor.

Sabemos también que la alcabala se cobró en la merindad de Allende Ebro (Alava y Guipúzcoa), del mismo modo que en el resto del Reino; su arrendamiento llegó a alcanzar, para los años 1448-1450, la cuantía anual de 1.413.000 maravedís, en el realengo, y 184.000 maravedís, las alcabalas de señorío (23).

También contribuía Alava desde época muy antigua, pues sus cifras vienen expresadas en moneda vieja en el pedido especial de Vizcaya y Allende Ebro con un importe de 670.000 maravedís de la moneda corriente del siglo xv, para la primera, y 200.000, para la segunda (24); estos pedidos tenían el carácter de pechos foreros y se remontaban al menos al siglo xiv, si es que no procedían de los pechos otorgados por las Cortes en el siglo xiii al convertirse en ordinarios y anuales.

No nos consta que Alava contribuyese a los servi-

(23) Ladero Quesada, Miguel Angel: *La Hacienda Real de Castilla en el siglo xv*. La Laguna, 1973, apéndice cuadro primero: 1429-1469.

(24) Ladero Quesada, o. c., página 186. A juzgar por el elenco de las villas y territorios en que se reparte el pedido, este repartimiento se remonta al decenio 1320-1330.

cios, monedas y pedidos extraordinarios otorgados por las Cortes en el siglo xv; desde luego parece que ya en 1512 se le reconocía su carácter privilegiado en lo referente a servicios y pedidos (25).

Es muy posible que esta exención haya tenido por base un afortunado acuerdo por el cual, manteniendo el pecho antiguo de los 100.000 maravedís de moneda vieja, se haya visto libre de los pedidos y servicios extraordinarios, pero es mucho más probable que el fundamento de esta exención sea el indicado por la Provincia en 1556: su sustitución por los servicios militares en la defensa de la frontera: «La Provincia que hizo presente, al conceder este servicio, no haber tenido nunca lugar en ella semejantes donativos, por emplearse en otros servicios con el motivo de la inmediación a Francia en las guerras que se ofrecían (26).»

En efecto, Landázuri da una impresionante lista de contingentes militares aportados por la Provincia de Alava, a petición de los monarcas, a todo lo largo de los siglos xvi, xvii y aún xviii; y también reseña algún donativo económico, aunque éstos más bien en raras ocasiones (27).

Todavía gozaban Vizcaya y Guipúzcoa de otro privilegio fiscal en el que no participaba Alava; se trata de la exención de Aduanas o libertad de importación de productos sin pagar ningún derecho de entrada, lo que hoy diríamos zona franca, como Ceuta o Melilla.

Por lo que atañe a Guipúzcoa, aunque el fuero local de San Sebastián otorga a las mercancías que llegan a la villa exención de lezda o derechos de entrada, y este fuero se extiende a las otras villas marítimas guipuzcoanas, la exención aduanera quedaría circunscrita a las villas costeras. Pero la exención de los diezmos que se cobraban en los puertos marítimos o secos que invoca Guipúzcoa no se funda en dichos fueros locales, pues consta que se recaudaron en dichas villas

(25) Landázuri, Joaquín José de: *Historia Civil de Alava*, II. Vitoria, 1927, página 180.

(26) Landázuri, Joaquín José de: o. c., páginas 199-200.

(27) Landázuri, Joaquín José de: o. c., páginas 175-299.

marítimas desde el siglo XIII y todo el siglo XIV (28), sino que arranca de una merced de Juan II otorgada a la Provincia el año 1408, por la que quedaba exenta de las aduanas y pago de todo derecho en ellas por las vituallas que sus habitantes aportasen para el propio consumo, sea por mar o por tierra, merced que fue confirmada de nuevo el año 1475 (29).

Menos determinados se nos presentan los orígenes de la exención aduanera de Vizcaya; lo más probable que al establecerse los diezmos de la mar y puertos secos en todo el reino, los señores de la casa de Haro, que ocupaban el primer puesto entre los nobles del reino, consiguieran librar al señorío de esta nueva tributación.

El caso es que ya en el Fuero Viejo, en 1452, no aparecen los diezmos de la mar entre los derechos que el rey cobraba en Vizcaya, y se enumeran expresamente los derechos de puerto seco entre aquellos de que goza inmunidad el señorío (30).

Exentas Vizcaya y Guipúzcoa de abonar aduanas, es natural que los puestos de éstas se trasladasen al interior, y así se establecerán en Valmaseda, Orduña, Vitoria y Salvatierra.

Para evitar los numerosos fraudes y poder cortar de raíz el contrabando por Real Decreto de 31 de agosto de 1717, se ordenó el traslado de estas cuatro Aduanas a los puertos de mar, aunque se salvaba la exención de los productos para uso y consumo de las Provincias Vascongadas, pero el 16 de diciembre de 1722 se derogó el Real Decreto anterior y las aduanas volvieron a las cuatro plazas donde se hallaban antes de 1717 (31); un nuevo intento de acabar con esta situación, que no sólo privilegiaba a unas Provincias, sino que infligía gravísimos daños a la Renta de Aduanas

(28) Gorosábel: *Cosas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao, 1972, I, páginas 658-664.

(29) Gorosábel, o. c., I, páginas 664-665.

(30) Iturriza y Zabala, J. R.: *Historia general de Vizcaya*. Bilbao, 1967, página 145.

(31) Gorosábel: *Cosas memorables de Guipúzcoa*, I, página 686.

por el contrabando organizado a lo largo de toda la frontera aduanera con Navarra y con Castilla, corresponde al trienio constitucional 1820-1823, pero con el triunfo del absolutismo todo volvió a la situación anterior. Sólo el 16 de septiembre de 1841, un Decreto de Espartero, dado en Vitoria, trasladó definitivamente las Aduanas a los puertos de mar y a la frontera pirenaica.

A este propósito redactaba Gorosabel, en 1867, una página que no me resisto a transcribir y que creo no necesita de comentarios: «Aparte de estas consideraciones de legalidad, es preciso confesar que hoy la restitución de las aduanas a los puntos antiguos sería sumamente perjudicial a la prosperidad y subsistencia de la provincia. Durante el largo período de más de veintiséis años de su existencia, se han erigido a su sombra multitud de fábricas importantes de diferentes clases, señaladamente de papel continuo y a mano, paños, tejidos de algodón, lana y de hilo, porcelana, hierro fundido y colado, alambres, boinas, curtidos, fósforos, velas de estearina y cal hidráulica. Todas estas industrias han creado en el país intereses de mucha importancia, y millares de familias viven con el salario que ganan en ellas. Ahora bien, a la retirada de las aduanas se seguiría la declaración de que los productos de las fábricas del país se considerasen por el Gobierno como extranjeros; medida que arruinaría la mayor parte de aquéllas, si todas no, por no poder competir en precios con las de Francia, Inglaterra, Bélgica y otras naciones. En vista de unos males de tanta magnitud, no creo hubiese guipuzcoanos amantes de su patria, y al propio tiempo medianamente ilustrados, que se atreviesen a proponer la internación de las aduanas. Pero lo que la política, la equidad, la justicia y el interés bien entendido aconsejan en tal estado, y ellos deben solicitar a la buena fe y sabiduría del Gobierno y de las Cortes, es, a mi modo de ver, una compensación razonable de los derechos que pagan estos naturales por causa de las aduanas. Cuando se quieren arreglar de buena fe asuntos tan difíciles, se hace preciso valerse de algunos de estos medios, y el

Gobierno que trata de prescindir de ellos, nunca hará una obra sólida, ni alcanzará la debida estimación» (32).

4

EL REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LA JUSTICIA FISCAL

Los graves desequilibrios fiscales entre Castilla y los reinos de la Corona de Aragón, la independencia tributaria de Navarra y la existencia de tres provincias exentas de contribuciones y cargas nacionales era una realidad heredada del Antiguo Régimen pero que estaba en pugna con las bases mismas del concepcio de nación a cuyo sostenimiento todos debían contribuir por igual en proporción a sus posibilidades y con el principio de la igualdad en derechos y deberes de todos los ciudadanos.

Del mismo modo que el régimen liberal en busca de una auténtica justicia suponía la abolición de los señoríos y de los privilegios fiscales de la nobleza que exenta de tributos hacía recaer éstos sobre las clases populares asimismo este régimen liberal no podía tolerar la existencia de tres provincias «exentas» privilegiadas en daño y perjuicio de los demás contribuyentes.

Por eso no es de extrañar que ya en la Constitución de Cádiz de 1812 se establezca en su artículo 8: «También está obligado todo español sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado»; y entre las facultades de las Cortes se enumeren en el artículo 131: «Décimotercia. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos» ... «Décimoquinto. Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.»

Más terminante es todavía el artículo 339: «Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles

(32) *Cosas memorables de Guipúzcoa*, I, página 699.

con proporción a sus facultades, sin excepción, ni privilegio alguno», y el artículo 344: «Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las Provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza.»

También el problema de las aduanas interiores de la Nación se aborda en esta primera constitución española en su artículo 354: «No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efectos hasta que las Cortes lo determinen.»

En cumplimiento de los preceptos constitucionales el Gobierno interino por decreto del 13-IX-1813 suprimió todas las contribuciones conocidas con los nombres de rentas provinciales subrogando en su lugar una contribución directa en la Península, impuesta sobre las rentas de todos los individuos de la nación sin distinción de estado noble o clerical (1). Se distribuyeron sus cuotas sobre la riqueza territorial, industrial y comercial de la Península asignando bajo estas tres rúbricas la cuota o cupo respectivo a cada provincia por la cantidad total de 516.864.322 reales de los que correspondieron a

Alava	4.369.695
Guipúzcoa . .	2.615.848
Vizcaya . .	5.548.759
Navarra . .	12.411.880
<hr/>	
24.946.182	

Estas cantidades no llegaron a recaudarse por las circunstancias bélicas de ese año 1813 y del siguiente, y el 4 de mayo de 1814 Fernando VII acababa con este intento de una distribución de las cargas fiscales más justa al derogar toda la obra de las Cortes de Cádiz.

Restaurada la Constitución de Cádiz en 1820 ocupa el Ministerio de Hacienda don José Canga Argüelles

(1) Canga Argüelles, José: *Diccionario de Hacienda*, v. Directa (Contribución).

que el 13 y 14 de julio de ese mismo año presenta a las Cortes un amplio plan de saneamiento de la Hacienda Pública (2) en el que figura como base de su política fiscal la generalización de una contribución directa sobre las utilidades de la agricultura y la ganadería, ramos industriales y comerciales, salarios y sueldos que entraría en vigor el 1 de enero de 1821.

No es aquí la ocasión de extendernos en una exposición circunstanciada de la política fiscal de Canga Argüelles; únicamente recogeremos aquí los datos cuantitativos que aparecen en el repartimiento de la contribución directa del año 1822-1823 una vez que su proyecto de implantarla en toda la Península incluyendo a las Provincias «exentas» hace que éstas figuren con un 4,62 por 100 del total (3).

Provincias	Territorial	Consumos	Casas	Total
Todas	149.225.037	99.202.368	19.954.214	268.381.619
Bilbao	2.152.285	2.186.749	144.492	4.483.526
San Sebastián		770.214		770.214
Vitoria	1.509.737	608.886	40.000	2.158.623
	3.662.022	3.565.849	184.492	7.412.363
Navarra	3.252.820	1.526.195	220.086	4.999.101
	6.914.842	5.092.044	404.578	12.411.464

En otro repartimiento extraordinario de 160 millones de reales realizado el 28 de mayo de 1823, se asignan a Bilbao y San Sebastián 2.535.935, a Vitoria 1.286.898 y a Navarra 2.980.295 que hacen un total de 6.803.128, esto es, el 4,25 por 100 para las cuatro provincias.

Pero este repartimiento no tuvo ningún efecto ni fue nunca cobrado porque las Provincias Vascongadas ya no obedecían al Gobierno liberal; el 7 de abril de ese

(2) *Diccionario de Hacienda*, tercera edición. Madrid, 1968, II, página 209-262.

(3) *Diccionario de Hacienda*, tercera edición. Madrid, 1968, I, página 264.

mismo año había atravesado la frontera el duque de Angulema con los 100.000 hijos de San Luis.

Con el triunfo del absolutismo volvieron las cosas al mismo punto de antes y quedaron de nuevo las mencionadas provincias exentas de contribuir a las cargas nacionales.

Como esta monstruosa injusticia no sólo hería el sentido de igualdad de los constitucionalistas pero el de cualquier ciudadano que tuviera un mínimo sentimiento de la justicia distributiva el gobierno absolutista de Fernando VII por decreto del 16 de febrero de 1826 se dirigía a las tres provincias vascongadas solicitando una aportación de 3.000.000, que no llegaba al 40 por 100 de la cantidad que les correspondía pagar en el repartimiento hecho entre todas las provincias de la nación en 1822-1823.

Aun esta cantidad fue regateada y negada; las tres Diputaciones ofrecieron un millón cada siete meses, esto es, 1.714.285 reales anuales y condicionándolos a la concesión de ciertas ventajas industriales y económicas a las Provincias Vascongadas mucho más importantes que esa ya insignificante aportación que apenas llegaba al 21,8 por 100 de lo que en proporción con los demás contribuyentes tenían que aportar.

No aceptadas por el Gobierno dichas condiciones continuaron sin pagar ninguna contribución directa al Tesoro el año 1824, 1825 y 1826; hubo necesidad de mayores apremios para que por fin a finales de 1827 se ofreciera el llamado «donativo» de las tres Provincias Vascongadas por un importe de 3.000.000 anuales (4).

Con esta escasa cifra y conseguida tras un terrible y largo forcejeo de cuatro años se consagraba de nuevo la injusticia fiscal en favor de las tres «provincias exentas»; situación injusta que se prolongará hasta el estallido de la primera guerra carlista.

En la memoria hacendística presentada por el Conde de Toreno en 8 de octubre de 1834 al Esta-

(4) Gorosabel: *Cosas memorables de Guipúzcoa*, I, páginas 653-655.

mento de procuradores se describía así la situación fiscal de las «provincias exentas»: «... de lo cual también se infiere la enorme desigualdad con que una fracción del reino contribuye con respecto a la totalidad. Y si no, adviértase que el servicio de Navarra suma 4.500.000 reales, cantidad igual a la que paga por derecho de puertas una de las grandes ciudades de las provincias de Castilla. El donativo de las Vascongadas es de 3.000.000 reales, cuyo producto pudiera rendirlo una sola aduana en Bilbao» (5).

Pero no quiero emplear ningún juicio de valor cuando los hechos hablan por sí solos, voy a ceder la palabra a Canga Argüelles, quizá la máxima autoridad hacendística de la época, para que nos describa a qué situación se había llegado al estallar la primera guerra carlista en 1834: «Nada es a la verdad más lastimoso para España, que el resultado que producen, las exenciones de las provincias vascongadas provechosas a ellas y ruinosas a las demás. Ellas hacen que se gocen con la más completa libertad y franqueza de uno de los deberes sagrados que impone la sociedad, 271.000 habitantes; que sólo acuden al tesoro con la débil suma de 3.000.000 de reales mientras los restantes 11.600.000 llevan sobre sí las cargas que reclama la defensa general del estado, en la cual Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se interesa tanto como las leales provincias de Castilla y de León, Aragón, Valencia y el principado de Cataluña.

En efecto, se observa con dolor: 1.º Que mientras las vascongadas miran con enojo las aduanas establecidas sobre el extranjero, mantienen seis contra Navarra. 2.º Que no reputan contra fuero las establecidas a la salida de ésta y sí las puestas al extranjero. 3.º Que pagando las producciones de las vascongadas derechos de extranjería a su paso a Castilla y Aragón, nada satisfacen en su transporte al extranjero; exigiéndose 5 por 100 a las de Navarra. 4.º Que está favorecido el comercio extranjero, y recargado enormemente el de

(5) Canga Argüelles: *Diccionario de Hacienda*, II, página 271.

las producciones de la península, llegando al extremo de solicitarse por ellas la prohibición de las de esta idénticas a las suyas, al paso que se dejan entrar libremente las extranjeras de igual clase. 5.º Que permitiéndose la libre entrada de los géneros coloniales extranjeros, se prohíbe la de los españoles procedentes del país extranjero, con daño de la navegación colonial. 6.º Que la bandera nacional no tiene ventaja ni privilegio en los puertos vascongados. 7.º Que el gobierno ignora el importe del comercio del país vascongado, viéndose privado de los datos necesarios para promover el bien general, resultando de todo que aunque Alava, Guipúzcoa y Vizcaya se comprenden territorialmente en España, mercantilmente pertenecen a todas las naciones del mundo, cuyos frutos y artefactos entran en ella sin trabas.

A lo referido se agregan, los perjuicios que al erario y al comercio de buena fe de las provincias de España causa el contrabando que se hace desde las vascongadas, la sombra de sus malhadados privilegios y la falta de ingresos que deberían producir las contribuciones ordinarias cobradas en ellas bajo los reglamentos generales que se observan en toda la monarquía.

Cuadrillas de cinco, diez y cuarenta personas se ocupan sin cesar, en introducir géneros de lícito e ilícito comercio y tabaco en Castilla y Aragón, fomentado por los vascongados y amparados por sus diputaciones a pretexto de defender los fueros. Si los descalabros que se calcularon haber sufrido las rentas de aduanas y tabaco con el puerto franco de Cádiz, a pesar de hallarse reducido su recinto a media legua interior, y enteramente guardada por empleados del gobierno, se estimaron en 26.511.172 reales anuales, ¿cuán enormes serán los que se experimentan en un local como el de Vizcaya y Guipúzcoa de 453 leguas cuadradas, con 70 de frontera, absolutamente libre para el tráfico extranjero?

Casi oficialmente se estima en las sumas siguientes las que el tesoro deja de percibir de dichas provincias; o lo que es igual el beneficio irregular que sacan sus habitantes, con daño de los demás españoles y sin

que estos obtengan de ellas retribución equivalente al gravámen que les irroga un privilegio tan exorbitante.

Ramos, rentas y contribuciones que se satisfacen en Castilla, y que no se pagan en las provincias exentas	Alava	Guipúzcoa	Navarra	Vizcaya	Total de los menoscabos que sufre el erario
Aduanas		6.000.000	8.943.563	6.000.000	20.943.563
Renta provincial	1.560.000	1.664.588	4.279.826	2.174.370	9.679.420
Tabaco	1.000.000	1.700.000	3.000.000	2.250.000	7.950.000
Sal	300.000	600.000	1.500.000	600.000	3.000.000
Papel sellado	120.000	140.000	400.000	140.000	800.000
	2.980.000	10.104.588	18.123.389	11.164.370	42.372.983

Pérdida a la verdad considerable y que no es exagerada, respecto a haberse estimado por inteligentes en la materia, en 40.000.000 de reales anuales los valores que deberían rendir las aduanas establecidas en las costas y fronteras de las provincias exentas: respecto a haber pagado éstas durante la época constitucional por contribución directa y de consumos, y equivalentes de las provinciales 12.429.298 reales, y a saberse que en aquellas se podrían consumir 430.000 libras de tabaco, y 300.000 en Alava, Vizcaya y Guipúzcoa, las cuales a 20 reales rendirían 14.600.000 reales.

Parece increíble que a pesar de la nulidad de los privilegios que se alegan como leyes irrevocables, sancionadas por una autoridad superior a la que ejerce el soberano y de los daños sin cuento que las libertades, en cuyo goce se hallan los vascongados, han producido al estado; se hayan conservado hasta el día. Pero la irreflexiva tradición de la inviolabilidad de los fueros, el miedo a las revueltas con las que siempre amenazan sostenerlos, la ignorancia acerca de su origen y circunstancias, la política fatal que dirigió a nuestro gabinete mientras la dinastía austríaca empuñó el cetro español; las arterías de los extranjeros interesados en mantener un desorden favorable a sus intereses y los sordos manejos de los naturales de

las provincias exentas, han sido las causas verdaderas que han perpetrado unos males de tan enorme trascendencia.

La desgracia de la nación en esta parte no se limitó a lo referido, sino que se dio al fatal capitulado una latitud que jamás tuvo y la cual se santificó por la casualidad afortunada para las provincias exentas y dañosas para las demás, de haber estado las vascongadas en los ministerios y otros grandes puestos influyendo desde ellos en asegurar la posesión ilegal de unas inmunidades tan monstruosas.

La razón, la conveniencia general del estado, el decoro de la dignidad soberana, los principios constitutivos de un buen gobierno, y las luces del siglo, claman por la abolición no de unos privilegios irrevocables, sino de unas costumbres tan contrarias a las bases de la organización social; poniendo fin a los males que la nación está sufriendo, y haciendo entender a los vascongadas «Que á los reyes y príncipes pertenecen, como decían los señores reyes católicos, interpretar y declarar los privilegios por ellos é sus predecesores dados é otorgados á sus súbditos, y dar á sus pueblos leyes y ordenanzas honestas é razonables en que mantengan é vivan en toda paz y sosiego, é la república sea bien regida é gobernada.»

«La diferencia entre los castellanos y los vascos, según añadía el sabio Jovellanos, es un mal igualmente repugnante á los ojos de la razón y á los de la justicia. ¿No somos todos hijos de una misma patria, ciudadanos de una misma sociedad y miembros de un mismo estado? ¿No es igual en todos la obligación de concurrir á la renta pública, destinada á la protección y defensa de todos? ¿Y cómo se observará esta igualdad no siendo unas ni iguales las bases de la contribución?» (Informe sobre la ley agraria, número 314) (7).

(7) *Diccionario de Hacienda*, II, página 408.

LA GUERRA CARLISTA Y LOS FUEROS

Sustraídas desde 1834 a la obediencia del Gobierno liberal las Provincias Vascongadas y Navarra en su mayor parte queda en suspenso durante los siete años de la primera guerra carlista cualquier régimen normal hacendístico en su territorio. Ambos ejércitos procuraban obtener el máximo de recursos en los territorios bajo su control.

Pero mientras resonaba el fragor de las armas en el Norte y Levante, tenían lugar importantes cambios constitucionales en la nación.

El primero de ellos es la promulgación del Estatuto Real del 10 de abril de 1834 que con rango de ley otorgada fundamental introduce al menos en teoría los más profundos cambios en la constitución de la Monarquía española. En dicha ley constitucional no se mencionan los diversos reinos ni las provincias exentas sino que se destaca a la Nación como basamento de su construcción política, y se convocan unas Cortes calificadas de Generales para toda la Nación, constituida en un único Reino, en las que participarán por igual todas las provincias en que se había dividido la Nación por el Real Decreto de 30-XI-1833 eligiendo Procuradores con arreglo a la población de cada una de ellas.

La fecha del 10 de abril de 1834 es ciertamente histórica para Navarra, pues significa el fin del antiguo Reino y la unificación política con el resto de la Nación. Así lo entenderá la propia Diputación de Navarra al resistirse a participar en las Cortes Generales de la Nación, pero de nada valen protestas y oposiciones, ya que respondiendo a la Diputación, la Reina Gobernadora, en R. O. de 16-VI-1834, expresamente declarará la vigencia del Estatuto Real para Navarra, desapareciendo así las Cortes de Navarra y consecuentemente la Diputación de esas Cortes y celebrándose en el reino navarro la elección de tres procuradores para las Cortes Generales de la Nación.

El Estatuto Real que establece la unidad nacional va a tener corta vida, ya que el 13 de agosto de 1836, tras el motín de la Granja se publica con carácter provisional la Constitución política del año 1812, cuyo talante igualmente unitario con Cortes únicas y régimen igualitario para todos los ciudadanos de la Nación, no es necesario ponderar.

No se apartará tampoco de estos principios básicos del régimen liberal la nueva Constitución que se promulga el 18 de junio de 1837 y así proclamará expresamente en su articulado:

Artículo 6. Todo español está obligado a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley, y a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.

Artículo 12. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

Artículo 21. Cada provincia nombrará un Diputado a lo menos por cada 50.000 almas de su población.

De hecho cualquiera de las tres Constituciones vigentes entre 1834 y 1839 supone la desaparición del reino de Navarra, como reino separado y diverso, y su integración dentro de la unidad nacional que es la base misma de la Constitución. También supone la Constitución la sumisión de todos los hombres y todas las tierras de España al imperio de sus normas y preceptos constitucionales a los que se hallan sometidos los demás poderes incluso el Gobierno.

Entretanto la guerra civil ardía en todo el territorio de Navarra y de las tres Provincias Vascongadas; a la bandera carlista se sumaba el lema de la defensa de los Fueros, tema que no podía dejar de estar presente a la hora de poner fin al conflicto que ya llevaba seis años de duración.

En las conversaciones preparatorias al Convenio de Vergara, de 31-VIII-1839, no obstante las pretensiones de Maroto de que fueran reconocidos los Fueros, Espartero se mantuvo en una postura estricta de respeto a la Constitución y por ello de reserva a las Cortes de cualquier decisión sobre los mismos.

Ni el general en jefe del ejército liberal ni siquiera el

Gobierno podían pactar ni comprometerse a la conservación de los Fueros en cuanto éstos eran incompatibles con el orden constitucional; de aquí la cautela y la precisión jurídica con que está redactado el artículo 1.º de dicho Convenio:

«El capitán general don Baldomero Espartero recomendará con interés al Gobierno el cumplimiento de su oferta de comprometerse formalmente a proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros».

Ambos, General en Jefe y Gobierno, cumplieron lo pactado; el primero recomendado con interés al Gobierno el cumplimiento de la oferta gubernamental, y con tanto interés lo hizo el general Espartero que a los diez días, el 10-IX-1839, el Poder Ejecutivo presentaba a las Cortes un proyecto de Ley sobre la concesión o modificación de los Fueros.

El segundo, con su proyecto de Ley sobre arreglo de los Fueros presentado a las Cortes, el 10 de septiembre siguiente cumplía el compromiso del artículo primero: «proponer a las Cortes la concesión o modificación de los Fueros».

El proyecto del Gobierno hubiera cumplido lo mismo proponiendo a las Cortes la concesión de los Fueros que la modificación de los tales, porque está bien claro que el Gobierno podía proponer lo que quisiera, pero la decisión correspondía únicamente a las Cortes en expresión de su voluntad libre y soberana.

También el Gobierno liberal de 1839 cumple y generosamente con lo convenido en Vergara ya que a los diez días exactos presenta a las Cortes un proyecto de Ley con el texto siguiente:

Artículo 1.º: «Se confirman los Fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra.

Artículo 2.º: El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, presentará a las Cortes, oyendo antes a las Provincias, aquella modificación de los Fueros que crea indispensable y en la que quede conciliado el interés de los mismos con el general de la nación y con la Constitución política de la Monarquía.»

Este proyecto de ley provocó un largo y apasionado debate de las Cortes, y sólo fue aprobado con importantes modificaciones en ambos artículos. No vamos aquí a extendernos en el análisis del debate parlamentario que por otra parte puede verse reflejado en dos obras especializadas (1); el texto último y único de valor legal aprobado por las Cortes dice así:

Artículo 1. Se confirman los fueros de las Provincias Vascongadas y Navarra, sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía.

Artículo 2. El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entretanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados, las dudas y dificultades que puedan ofrecerse, dando de ello cuenta a las Cortes».

Ante todo resalta el carácter soberano y último de las Cortes que no pueden ser coartadas, ni hipotecadas en su libertad por ninguna declaración, promesa ni proyecto del Gobierno, y éste es el principio fundamental de derecho político constitucional bajo el que hay que enfocar todos los actos del poder ejecutivo.

En segundo lugar lo que las Cortes quisieron dejar bien claro al confirmar los fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional de la Monarquía», era que la Constitución continuaba una y vigente en su totalidad en todo el territorio de la Monarquía.

Y no podía ser de otro modo, puesto que las propias Cortes estaban sometidas a la Constitución, y al no tratarse de Cortes Constituyentes no podían modificar aquélla, ni aprobar nada contrario a la misma me-

(1) Rodríguez Garraza, Rodrigo: *Navarra, de Reino a Provincia* (1828-1841), Pamplona 1968; Matínez Tomás, Antonio: *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*. Tesis doctoral, mayo 1972, de próxima publicación.

dante una ley ordinaria como la que estaban discutiendo.

Y es claro que alguna parte de los fueros incompatible era con lo preceptuado en la Constitución de 1837, que era la vigente en 1839. Sin entrar en otros análisis que no son aquí de nuestra incumbencia y limitándonos a las obligaciones fiscales es evidente que las pretendidas exenciones de impuestos o tributos y de quintas eran incompatibles y vulneraban el artículo 6 de la misma Constitución: «Todo español está obligado a defender la Patria con las armas cuando sea llamado por la ley, y a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado».

Para efectuar esta conciliación entre el interés de las Provincias Vascongadas y Navarra de una parte y el más general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía de la otra parte se preveen las modificaciones indispensables que a propuesta del Gobierno realizarán las Cortes «oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra», lo cual como es obvio no significa que sea necesario ningún pacto ni acuerdo con las mismas, y si lo hiciere el Gobierno le obligara a él a proponer a las Cortes pero en modo alguno puede hipotecar la voluntad soberana de las Cortes en las que reside la potestad de hacer leyes y a las que se halla subordinado el mismo Gobierno.

La ley del 25 de octubre de 1839 preveía nuevos textos legales que efectuarán dicha conciliación entre los Fueros y la Constitución oyendo antes a los interesados; pero la obstrucción sistemática de las Diputaciones Vascongadas y la defensa a ultranza de sus «exenciones» de tributos y quintas cerraban la vía a cualquier arreglo pacífico que no fuera el de la imposición legal.

Limitándonos a lo fiscal señalaremos que de hecho continuaron negándose y resistiéndose a abonar cualquier cantidad a la Hacienda de la Nación y entre las vacilaciones y claudicaciones de los gobiernos continuaban sin pagar y ganando tiempo.

Era inútil que en los presupuestos de la Nación se consignasen entre los ingresos 3.000.000 de reales

como «donativo», ¡qué ironía!, de las Provincias Vascongadas cuando en realidad, según los cálculos de Canga Argüelles hacia 1833 aun descontando las Aduanas les correspondía pagar en proporción a los demás españoles 12.249.594 reales, según los datos que hemos transcrito más arriba.

Pues bien, esos 3.000.000 no se cobraban nunca; triunfaba siempre la negativa a cualquier acuerdo razonable.

Solamente el 14 de julio de 1841 por orden del Regente del Reino se urge la recaudación de los 3.000.000 de reales empleando si es preciso el apremio militar, y consiguientemente tuvieron que entregar en la Intendencia militar 344.000 reales con cuya suma y el importe de los suministros hechos a las tropas, que se admitieron dentro de los 3.000.000 de reales, quedó liquidado el pago para el año 1841.

Pero ya el año siguiente, 1842, se volvió a la misma situación, y a la negativa de pagar nada a la Hacienda Real correspondía la claudicación del gobierno y su impotencia para hacer efectivo el cobro; de este modo se fue perpetuando la injusticia año tras año hasta 1876, final de la segunda guerra carlista, y la ley de 25 de octubre de 1839 careció de toda efectividad en el terreno tributario por lo que las Provincias Vascongadas continuaron «exentas» y arrojando las cargas fiscales sobre los hombros de los demás.

Más aun como según la reforma fiscal de 1845 del Ministro de Hacienda Mon, el supuesto «donativo» de 3.000.000, siempre consignado y nunca cobrado, debía refundirse en la contribución territorial, distribuida por cupos entre todas las provincias de la nación, esto fue interpretado airoosamente como equivalente a su desaparición, ya que tampoco reconocían la obligación de pagar la contribución territorial.

En resumen, que desde 1839 a 1876 continuaron las tres Provincias Vascongadas «exentas» y sin pagar a la Hacienda real, con la única excepción del año 1841. Y esta situación de tan exorbitante injusticia e intolerable abuso la encontraban tan natural como refleja la página que vamos a transcribir del tolosano Gorosa-

bel que resume así la fiscalidad de 1833 a 1867 cuando escribía su obra:

«Habiendo manifestado lo que ocurrió en el asunto de donativos bajo el gobierno absoluto, veamos lo que ha sucedido y sucede ahora durante el constitucional. La ley de presupuestos generales de la nación del año 1835 fijó en la suma de tres millones de reales lo que las tres Provincias Vascongadas debían pagar por vía de donativo para la contribución extraordinaria de la guerra pendiente a la sazón. Pero semejante donativo no llegó siquiera a pedirse mientras duró esta, ni era posible recaudarla, estando casi todo el país ocupado por fuerzas enemigas. Terminada que fue aquella lucha, inició la exigencia del Gobierno por medio de una orden del Regente del Reino, de 14 de julio de 1841, y continuaron los apremios por medio de las autoridades militares, aprovechándose para ello de la confusión en que quedó el país después de los sucesos de octubre del mismo año. Consiguientemente, se tuvieron que entregar en la Intendencia militar 344.000 reales, con cuya suma y el importe de los suministros hechos a las tropas, que se admitieron en cuenta del pedido, quedó terminada esta exigencia. Según la ley de presupuestos generales del Estado de 23 de mayo de 1845, el donativo señalado a las Provincias Vascongadas debía refundirse en la contribución territorial, lo que equivalía a decir que debía desaparecer; y, en efecto, no se ha exhibido desde entonces. Esto no obstante, las mismas tres Provincias, con motivo de las maquinaciones que se tramaban contra el orden público, ofrecieron colectivamente al Gobierno de la reina el donativo de un millón de reales, que fue aceptado con mucha benevolencia y satisfacción por Real orden de 30 de junio de 1848, publicada en la Gaceta de Madrid. Lo que después de esta época se halla es que, por Real Orden de 20 de mayo de 1854, se pidió el anticipo de un semestre de ciertas contribuciones en toda la monarquía, con el abono de un 6 por 100 anual: anticipo a cuya realización se invitó a esta provincia, así como también a las otras dos hermanas. Se tomó conocimiento de este asunto en las Juntas gene-

rales celebradas en la ciudad de San Sebastián por el mes de julio del mismo año. Aquel Congreso, deseando contribuir al alivio del Tesoro público, autorizó a la Diputación para que, poniéndose de acuerdo con las otras dos hermanas, hiciesen a la reina un donativo completamente gracioso de la cantidad que permitía el estado angustioso del país.

No llegó, sin embargo, a realizarse a causa de la revolución que sobrevino, dejando sin efecto aquel anticipo» (2).

Mientras tanto la actitud de Navarra fue muy distinta a la de las Provincias Vascongadas, no se negó a la audiencia prevista en la ley del 25 de octubre de 1839 y nombrados los Comisionados de la Diputación y del Gobierno en el nombramiento de estos últimos el 22-VI-1840 se reiteraba el recto sentido de la audiencia y el carácter preparatorio de los trabajos de los Comisionados respecto al proyecto de ley que el Gobierno había de presentar a las Cortes siguiendo el mandato de éstas:

«Deseando el Gobierno de S. M. acelerar en lo posible el arreglo definitivo de Navarra conforme a lo prescrito en la ley de 25 de octubre último ha nombrado personas de toda su confianza para que entren en conferencias con los Comisionados de aquella Provincia y adelanten los trabajos que después examinará el Gobierno para proponerlos a S. M. y a su tiempo a las Cortes.»

El Gobierno quería y consiguió ofrecer a las Cortes un proyecto de Ley de Arreglos de Fueros que, en lo posible, tuviera la conformidad de la Diputación Provincial, porque aumentaba las garantías de acierto y aceptación, tanto por parte de la opinión nacional y provincial como del Poder Legislativo, pero sin comprometer a éste, ni intentar siquiera impedirle que modificara el proyecto como entendiera conveniente

(2) *Cosas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao 1972, I, páginas 655-656.

en uso de su competencia; ni aunque el Gabinete lo hubiera intentado, podía obligar al Parlamento (3).

En efecto, las Cortes, en uso de su plena potestad legislativa, modificaron el proyecto del Gobierno suprimiendo o cambiando hasta trece de los veintinueve artículos del proyecto, algunos de relativa importancia. Esta modificación no se hizo a iniciativa de los representantes navarros como inexactamente se viene afirmando.

Así se llegó a la ley del 16 de agosto de 1841, que en su articulado contenía una regulación o acomodación de los fueros de Navarra en todos sus aspectos: políticos, administrativos, económicos y militares. Por incluirse en dicha ley también los aspectos fiscales podemos en algún modo considerarla como el primero de los conciertos económicos, aunque su contenido sea mucho más amplio.

(3) Martínez Tomás, Antonio: *La naturaleza jurídica del Régimen Foral de Navarra*, página 596.

NAVARRA

LOS CONCIERTOS CON NAVARRA: 1841

En el examen del articulado de la Ley del 16 de agosto de 1841 fijaremos únicamente nuestra atención en los aspectos fiscales y hacendísticos, dejando a un lado las especialidades administrativas autorizadas en dicha ley; respecto del problema del servicio militar o presunta exención de quintas, ésta quedó zanjada en el artículo 15 de la mencionada ley, de acuerdo con los preceptos constitucionales:

«Siendo obligación de todos los españoles defender la patria con las armas en la mano cuando fueren llamados por la ley, Navarra, como todas las provincias del Reino, está obligada, en los casos de quintas o reemplazos ordinarios o extraordinarios del ejército, a presentar el cupo de hombres que le corresponda, quedando al arbitrio de su Diputación los medios de llenar este servicio.»

Del mismo modo, el traslado de las Aduanas del Ebro a los Pirineos tuvo lugar el 1 de marzo de 1841 conforme a lo previsto en el arreglo de fueros y en el decreto de 15 de diciembre de 1840 (régimen provisional del nuevo sistema foral) (1). La ley del 16 de

(1) Rodríguez Garraza, Rodrigo: *Navarra, de Reino a Provincia*. Pamplona, 1968, página 407.

agosto de 1841 confirmará definitivamente este traslado, haciéndose cargo de los ingresos la Hacienda Real, pero comprometiéndose a abonar esta misma Hacienda los réditos de la deuda pública de Navarra y demás obligaciones consignadas sobre las viejas tablas o Aduanas del desaparecido Reino:

«Artículo 16. Permanecerán las Aduanas en la frontera de los Pirineos, sujetándose a los aranceles generales que rijan en las demás Aduanas de la Monarquía, bajo las condiciones siguientes:

Primera. Que de la contribución directa se separe a disposición de la Diputación Provincial, o en su defecto de los productos de las Aduanas, la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demás atenciones que tengan consignadas sobre sus tablas, y un porcentaje anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año común del de 1829 a 1833, ambos inclusive» (2).

En cuanto a la contribución de Navarra a los gastos de la Hacienda Real, se establece una cuota de 1.800.000 reales anuales como única contribución directa, de la que al descontar 300.000 como gastos de recaudación y quiebras queda en realidad la cifra líquida de 1.500.000 reales al año:

«Artículo 25. Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados por única contribución directa, la cantidad de 1.800.000 reales anuales. Se abonarán a su Diputación Provincial 300.000 reales de los expresados 1.800.000, por gastos de recaudación y quiebras que quedan a su cargo.»

Los impuestos a los que alude este artículo 25, como antes expresados, son los contenidos en los artículos 16 al 24, inclusive, todos de carácter indirecto, pero que en realidad no suponen ningún ingreso para la Hacienda Real; véamoslos singularmente.

El artículo 16 es el referente a las Aduanas que re-

(2) *Textos legislativos sobre el Régimen Fiscal de Navarra*. Madrid, 1966, página 4.

caudará el Estado; pero el cual deberá abonar a la Diputación, en concepto de deuda pública, otras obligaciones y amortización una cantidad equivalente al promedio anual de los ingresos de las tablas o aduanas de Navarra en el quinquenio 1829-1833.

La misma solución se da en el artículo 17 a la renta del tabaco; la recaudará el Estado, que la entragará a la Diputación, hasta un importe de 87.537 reales, o sea, la cantidad que alcanzaba dicha renta en el reino de Navarra:

«Artículo 17. La venta de tabaco en Navarra se administrará por cuenta del Gobierno como en las demás provincias del Reino, abonando a su Diputación, o en su defecto reteniendo ésta de la contribución directa, la cantidad de 87.537 reales anuales con que está gravada para darle el destino correspondiente.»

Tampoco del estanco de la sal obtendrá nada la Hacienda del Estado, pues aunque según los artículos 18 y 19 se interviene el comercio de la sal, «la Hacienda pública suministrará a los ayuntamientos la sal que anualmente necesitaren al precio de coste y costas».

Si el artículo 22 confirma la exención de papel sellado: «Continuará como hasta aquí la exención de usar de papel sellado de que Navarra está en posesión», y el artículo 23 mantiene el estanco de la pólvora y azufre en favor de la Diputación: «El estanco de la pólvora y azufre continuará en Navarra en la forma en que actualmente se halla establecido», resulta que, en realidad, la única contribución de dicha provincia a los gastos comunes del Estado queda reducida a la cifra de 1.500.000 reales al año.

Teniendo en cuenta que la aportación de Navarra en los años anteriores, cuando sus Cortes votaban el llamado «donativo» para el rey, había sido aproximadamente esa misma cantidad anual de 1.500.000 reales (3), resulta que, en realidad, por la ley de 16 de agosto

(3) «Que desde el año de 1818 al de 1834 se pagaron veintidós millones y medio, votados por las Cortes de 1818 y 1819, y las de 1828 y 1829; a saber, en las primeras quince millones, y en las segundas

de 1841, Navarra mantenía íntegramente sus privilegios fiscales en relación con las otras provincias de la Monarquía.

Pero como el valor de la renta de tablas antes de la primera guerra carlista, según Canga Argüelles, que consigna los datos de un año común del quinquenio de 1815 a 1819, ascendía únicamente a 625.585 reales y 30 maravedís (4), y en cambio el Estado tomó sobre sí obligaciones navarras consignadas sobre esas tablas y Deuda Pública por valores mucho más altos, el resultado final fue que tampoco se abonaron nunca esos 1.500.000 reales que retenía la Diputación para el abono de esas obligaciones navarras admitidas por el Estado.

En la memoria sobre la ley de modificación de los fueros de Navarra, escrita en 1871 por don Pablo de Ilarregui, encontramos algunos detalles sobre la cuantía de estas obligaciones: «Era la deuda de Navarra por aquel tiempo de unos 21 millones de reales, y los réditos o intereses con otras cargas afectas a los productos de las antiguas tablas subían poco más o menos a 1.800.000 reales anuales, como se demostró después (5).» Pero paradójicamente, entre esas «cargas afectas a los productos de las antiguas tablas», incluye Ilarregui hasta «los gastos de los diferentes establecimientos y demás inherentes a la administración de la provincia» por un total de 308.099 reales; también se incluían entre las tablas todos los empréstitos realizados para la construcción de carreteras y caminos sin faltar los gastos ordinarios de mantenimiento.

El mismo Ilarregui nos ofrece el «Resultado final y liquidación» para el año 1841:

siete y medio, que, repartidos por año, en los dieciséis de que se trata, corresponde a cada uno 1.406.250 reales», cfr. *Textos legislativos sobre el régimen fiscal de Navarra*. Madrid, 1966, página 67.

(4) *Diccionario de Hacienda*, voz Navarra.

(5) *Textos legislativos sobre el régimen fiscal de Navarra*, página 62.

«Navarra deberá percibir del Gobierno:

	Reales
Para el vínculo	295.509
Para bagajes	18.854
Para caminos generales	1.271.572
Para el camino Vitoria	134.879
Para la Casa de la Inclusa	76.004
	<hr/> 1.796.548

En la liquidación hecha por Intendencia en abril de 1842 resultó que la cantidad abonable era 1.804.250 reales por haber advertido que había un error de 7.702 reales» (6).

O sea que estamos ante el resultado grotesco de que tras el supuesto arreglo de los fueros en 1841 en vez de contribuir Navarra a los gastos generales de la Nación supuestamente con 1.500.000 reales pretendía retener esa suma y ser subvencionada con 304.250 reales, diferencia entre la supuesta contribución y las obligaciones que había endosado al Estado.

Cierto que el Estado cobraba ahora las Aduanas, pero si en el quinquenio 1815-1819 su importe había sido de 625.585 reales por año cuando dichas aduanas se aplicaban también a todo el tráfico con los reinos de Castilla y de Aragón, ¿cuál podría ser ahora su cuantía, aun con los nuevos aranceles que comienzan a regir en 1841, cuando las Aduanas van a recaer únicamente sobre el tráfico extranjero? ¿Alcanzarán a cubrir los 304.250 reales que Navarra pretende cobrar a la Hacienda central?

No es de extrañar que esta actitud de Navarra que además de «exenta» de contribuir a los gastos generales de la Nación pretende ahora convertirse en «subvencionada» para sus gastos propios por los demás provocará roces y forcejeos con el Ministerio de Hacienda.

(6) Ilarregui, Pablo: *Memoria*, en *Textos legislativos sobre el régimen fiscal de Navarra*, página 64.

Lo mismo ocurrirá con el presupuesto de Culto y Clero de la provincia que, pagado hasta poco antes con los diezmos y primicias de su propio territorio, quedará provisionalmente a cargo de la Diputación, aunque regulado por el artículo 26 de la ley de 16 de agosto de 1841:

«La dotación del culto y clero en Navarra se arreglará a la ley general y a las instrucciones que el Gobierno expida para su ejecución.»

En 1846, al hacerse cargo el Gobierno del pago de Culto y Clero en todo el territorio nacional, solicitó de Navarra 3.000.000 de reales para pagar el Culto y Clero de Navarra; la Diputación resistió a esta demanda y sólo el 22-IX-1849 una Real Orden resolvía el contencioso de la siguiente forma:

a) El Tesoro se hacía cargo de las obligaciones de Culto y Clero en Navarra.

b) Independiente de las variaciones que pudiera tener en el futuro el presupuesto de Culto y Clero Navarra contribuiría con la cantidad fija de 3.600.000 reales cada año.

c) Ascendiendo los gastos de Culto y Clero en Navarra a 6.091.667 reales el año 1849 el Tesoro aplicaría a ese fin los 3.600.000 del cupo establecido, otros 912.768 reales y cinco maravedís importe de las Rentas de los bienes devueltos al Clero, y 1.578.898 reales y 24 maravedís procedentes de los ingresos de la Cruzada.

En esa misma fecha de 1849 en que se regula la dotación de Culto y Clero en Navarra ante el hecho peregrino de que ésta continúa sin abonar un real al Tesoro para los gastos generales de la nación teniendo en cuenta lo que por rentas provinciales y derechos de puertos contribuían otras provincias de la Nación se pide el abono por ese solo concepto de 3.000.000 anuales que por los ocho años transcurridos sin pagar nada representan un total de 24 millones.

Rechazada por los representantes navarros esta demanda del Tesoro que desde luego no estaba conforme con el artículo 16 de la ley del 16 de agosto de

1841, pero sí con la más elemental de la justicia fiscal, éstos siguen en su actitud privilegiada de no contribuir a los gastos de la Nación, y las aspiraciones de la Hacienda se rebajan de los 3.000.000 que había calculado como justos a la modesta cifra de 289.371 reales anuales conforme a la siguiente liquidación (7):

Debe pagar Navarra:	1.800.000
Deben descontarse por	1.510.629
— Gastos de recaudación:	300.000
— Indemnización tabacos:	87.537
— Atenciones tablas:	371.513
— Réditos deuda:	751.579
	<hr/>
	1.510.629

Queda un sobrante en el primer año ven-
cido de 1-III-184 de 289.371

Aún esta moderada liquidación fue rechazada airadamente por los comisionados de Navarra, y de nuevo el Gobierno tuvo que ceder.

Desde luego no sé qué es más de admirar, si el tesón de los navarros en negarse a contribuir a los gastos generales del Estado como Casa Real, Cortes, Administración Central, Defensa, Asuntos Exteriores, Orden Público, Justicia, Educación, etcétera, o la debilidad y paciencia del Gobierno claudicando siempre.

Y así siguieron las relaciones hacendísticas entre el Tesoro y Navarra; ésta permaneció firme en no abonar un real de los 1.800.000 establecidos como contribución única directa en el artículo 25 de la ley del 1-6-VIII-1841; aquél no creemos que devolvería tampoco a la Diputación ni un real de los que percibía en las Aduanas generales de la Nación y en la renta de tabaco en Navarra. Estos dos ingresos, Aduanas y tabaco, serán los únicos que percibirá el Estado en Navarra entre las dos guerras carlistas.

(7) Ilarregui, Pablo, *Memoria*, en *Textos legislativos sobre el régimen fiscal de Navarra*, página 81.

Aunque es claro que Navarra no contribuía a los gastos generales de la nación nada más que con los productos de las Aduanas y de las rentas del estanco de tabacos, no es fácil precisar la cantidad que sustraía cada año a las exigencias de la justicia distributiva según la cual todos deben contribuir proporcionalmente a las cargas públicas.

Podemos calcular que hacia el año 1845 la población de Navarra representaría casi un 2 por 100 del total de la nación; ese mismo año el presupuesto total de ingresos alcanzó la cifra de 1.226 millones de reales y el de gastos 1.184 millones (8).

A las únicas partidas de importancia que contribuía Navarra eran aduanas, tabaco, loterías y cruzada que representaban 327 millones de reales; subamos la cifra hasta 400 millones; quedan al menos otros 800 millones de reales principalmente constituidos por los 300 millones de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, los 180 de consumos, los 40 del subsidio industrial y de comercio, los 33 de la sal, los 18 de hipotecas, los 17 del papel sellado, etcétera, en los que nada aportaba Navarra. No es nada exagerado calcular que en proporción a los demás le hubieran correspondido unos 16 millones de reales. Ciertamente sostenía el culto y clero con 3.600.000 reales, al menos a partir de 1849, y con otros 1.800.000 acudía a su Deuda Pública y otras obligaciones, pero aun estos 5.400.000 reales apenas llegan a 1/3 de la suma que su régimen especial económico la ahorra en las contribuciones generales de la nación.

Y estos datos aproximados son válidos para el año 1845; pero pensemos que la cifra de los 5.400.000 de la contribución de Navarra no fue alterada ni actualizada hasta el año 1876 y en el entretanto los presupuestos del Estado fueron ascendiendo gradualmente desde los 1.200.000 millones de reales en 1845 a 1815 millones en 1854, 1838 en 1858, 2.000 en 1860 hasta más que doblarse en 1867 con 2.637 millones y llegar a

(8) Tallada Pauli, José María: *Historia de las finanzas españolas en el siglo XIX*. Madrid, 1946, páginas 87 y 88.

los 3.028 en 1879 (9), aumentándose así y haciéndose más hiriente cada año la injusticia padecida por los contribuyentes no navarros.

2

NAVARRA, SEGUNDO CONCIERTO: 1877

Nada habían conseguido las razones de justicia distributiva para que en los años de entre las guerras carlistas se corrigiese en algo el tremendo desequilibrio fiscal entre Navarra con su cupo de 5.400.000 reales inamovido desde 1841 y las demás provincias de régimen común.

Pero lo que no había logrado la justicia ni la razón en 35 años lo van a alcanzar las secuelas de la segunda guerra carlista. En la primera ley de presupuestos de la postguerra, del 21 de julio de 1876, en su artículo 24 se autorizará al Gobierno para que el principio constitucional de que todos los españoles están obligados a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos de Estado (1) no fuera un principio vano y se aplicara también a Navarra:

«Se autoriza al Gobierno para dar desde luego a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la provincia de Navarra la misma extensión proporcional que en las demás de la Península, y para ir estableciendo en ella, con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exijan, una exacta proporción entre los ingresos de aquella provincia por todos conceptos y los de las demás de la Península...» (2).

(9) Tallada Pauli, o. c., páginas 95 y 108.

(1) Artículo 6 de la Constitución de 1845: «Todo español está obligado a defender la patria con las armas cuando sea llamado por la Ley, y a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado»; el mismo texto en el artículo 7.º de la Constitución de 1856 «Todo español está obligado a defender la patria con las armas cuando sea llamado por la ley, y a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado, de la provincia y del municipio», artículo 3.º de la Constitución de 1876.

(2) *Textos legislativos sobre el Régimen Fiscal de Navarra*. Madrid, 1966, página 5.

A este resultado legal había llegado Cánovas ante el fracaso de las conversaciones con los Comisionados de Navarra que él mismo había convocado por R. O. del 6 de abril «a fin de preparar la modificación que en la ley de 16 de agosto de 1841 hacen el transcurso del tiempo, y las actuales circunstancias, indispensable» (3).

Como es patente, lo único que buscaba Cánovas era la justicia fiscal, pero tropezaba como siempre con la resistencia de Navarra, que con el pretexto de los fueros y de su derecho en realidad se negaba a cumplir con el precepto constitucional de contribuir en proporción a sus haberes a las cargas del Estado; generalmente los intereses materiales suelen disfrazarse con palabras altisonantes que distraigan la atención del verdadero objetivo.

Respecto de Navarra Cánovas lo único que buscaba era corregir el desequilibrio fiscal y evitar que se reiterara en el futuro, pero al tropezar con la resistencia de los comisionados de Navarra que en esencia pretendían mantener el statu quo, ratificándose en su nota en que no podían asentir a la vulneración de la ley de 16-VIII-1841, el Presidente del Consejo acudió a la soberanía del Parlamento y a su suprema potestad legislativa para salir del atasco.

En el debate que tuvo lugar en las Cortes intervino personalmente Cánovas para poner de relieve la injusticia que había supuesto y suponía el cupo inalterable durante largos años, y negar enérgicamente que en la ley de 1841 hubiese pacto entre la soberanía de la nación y una de sus provincias: «y yo digo que entre el Rey con las Cortes por un lado y cualquiera de sus provincias por otro no hay pacto posible»; el artículo 24 de la ley de Presupuestos fue aprobado por 123 votos a favor y 11 en contra.

Pero el Gobierno al mismo tiempo que recaba del legislativo facultades extraordinarias y discrecionales

(3) *Textos legislativos sobre el Régimen Fiscal de Navarra*, página 5.

vuelve por razones políticas a conferencias con la Diputación de Navarra en busca de una vía de conformidad para el cumplimiento del mencionado artículo 24.

Desde ese momento el Gobierno, ante la negativa de la Diputación a acatar la ley del 21 de julio de 1876, irá cediendo hasta que la discusión verse únicamente sobre la actualización del cupo correspondiente a la contribución territorial, admitiendo la renuncia de hecho a cobrar en Navarra el resto de las contribuciones.

Y aun sobre ese cupo de una única contribución territorial el regateo y la resistencia fue tan terrible que tampoco fue posible ningún acuerdo, y finalmente el Gobierno, por R. D. de 19 de febrero de 1877, ordenó la elevación del cupo contributivo fundamentándolo en el artículo 24 de la ley de Presupuestos de 1876:

«En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Presupuestos del 21 de julio de 1876, se señala a la provincia de Navarra, como cupo de contribución de inmueble, cultivo y ganadería para el presente año económico la cantidad de dos millones de pesetas, quedando refundida en esta cifra la de 1.350.000 (5.400.000 reales) que venía satisfaciendo por la directa y la de culto y clero, que le fueron asignadas en virtud de la ley de 16-VIII-1841 y R. O. de 22-IX-1849.»

Esa cantidad 2.000.000 de pesetas resulta francamente ridícula e insignificante, y todavía inferior relativamente a las aportaciones de 1841; recordemos que entretanto los presupuestos del Estado se habían casi triplicado hasta alcanzar los 757,3 millones de pesetas en 1879, mientras la aportación de Navarra aun con este R. D. de 19 de febrero de 1877 sólo impone un aumento desde 1.350.000 pesetas a 2.000.000.

Y si todavía tomamos como referencia el 1,90 por 100 que hacia esas fechas representaba la población de Navarra y a la que correspondería contribuir aproximadamente con unos 14 millones, veremos cuán lejos nos hallamos con esos dos millones del mínimo de justicia fiscal que requiere la pacífica y ordenada convivencia en una misma comunidad por mucho que añadamos la parte proporcional de los ingresos de las

aduanas, tabacos, lotería y cruzada a la cifra indicada.

Refiriéndose a la penosa negociación con la Diputación de Navarra se expresaba así, 22 años después el Conde de Tejada que actuó en ella como representante del Gobierno:

«Pues aun en medio de esta resistencia lo poco concedido fue acompañado de tales declaraciones que no firmé el Acta de la sesión final y solemne sino añadiendo en substancia lo siguiente: "El Comisario Regio, después de protestar de cuanto este acta contiene, que pueda ser contrario a la Constitución y a las leyes, manifestó, que quedaba enterado y que daría cuenta al Gobierno para su resolución." A pesar de todo a esto se llama allí el pacto *Tejada de Valdosera*, y en él se ha encastillado la Diputación de Navarra, según mis noticias, para negarse a ulteriores exigencias del Gobierno.

Vea el señor Sanz Escartín con cuánta razón le decía, con sincera modestia, que de todo puede calificarse mi comisión menos de "brillante" en resultados.

No han sido mayores, como antes indiqué, los obtenidos de entonces acá. Basta leer el Presupuesto vigente (1899) para ver que el estado de cosas es el mismo que hace 22 años. La contribución de inmuebles consignada para Navarra es de dos millones de pesetas; su Culto y Clero representa un gasto de 785.142 pesetas. En el concepto de cargas de justicia se reconoce a Navarra una de 450.000. Ni subsidio, ni consumos, ni derechos reales.

No es pues de admirar que no haya quedado prendado del régimen económico-autónomo: *Ab uno disce omnes*. ¡Qué difícil es pagar cuando se está en posesión de no hacerlo, y el obligado a ello es árbitro de no efectuarlo!» (4).

Con el R. D. de 19 de febrero de 1877 que fijaba la cuota de Navarra en 2 millones como cupo que le correspondía abonar en la contribución de inmuebles,

(4) *Actas de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, sesión del 2 de febrero de 1899.

cultivo y ganadería tuvo cumplimiento la primera parte del artículo 24 de la ley de Presupuestos de 1876, pero nada hacía el Gobierno por aplicar la segunda parte que suponía la contribución de Navarra también en los otros impuestos en que no contribuía al Estado, como subsidio industrial y de comercio, derechos reales, consumos, papel sellado, etcétera.

Nada tampoco proponía el Gobierno para el año presupuestario 1877-78 respecto a la inclusión de Navarra en estos últimos impuestos. Por eso la Comisión de Presupuestos toma la iniciativa y propone al pleno el nuevo artículo 8.º que sería aprobado por la Cámara con la misma redacción propuesta del tenor siguiente:

«La provincia de Navarra seguirá satisfaciendo anualmente al Estado en concepto de cupo de contribución de inmuebles, cultivo y ganadería la cifra de dos millones de pesetas...»

«Se autoriza al Gobierno para que, oyendo a la Diputación, vaya estableciendo en la misma provincia oportunamente y con las modificaciones de forma que las circunstancias locales exijan las demás contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios consignados o que se consignent en los presupuestos generales del Estado para las demás de la Nación, siempre que no se hallaren planteados en la repetida provincia, pudiendo hacerlo por medio de encabezamientos si lo considerase conveniente a los intereses generales del país y a los de la provincia» (5).

De nuevo nos tropezamos con la claudicación del Ejecutivo. A pesar de un tan claro y terminante artículo y tan conforme con la más elemental de las justicias pasaron los años sin que el Gobierno se atreva a aplicarlo prefiriendo cerrar los ojos a pesar de la injusticia y de la carga que para los demás contribuyentes significaba la situación privilegiada de Navarra.

Caerá Cánovas en 1879, le sucederán otros gobiernos, pero la injusticia fiscal ninguno se atreve a abolirla, así 17 años hasta que en 1893 el ministro de

(5) *Diario de Sesiones del Congreso*, sesiones del 22 y 23 de junio de 1877.

Hacienda don Germán Gamazo presentó a las Cortes el proyecto de Ley de Presupuestos que por su artículo 17 ordenaba al Gobierno cumplir el artículo 8.º de la Ley de Presupuestos de 12 de julio de 1877, y que llevaba ya 16 años incumplido:

«El Gobierno usará inmediatamente de la autorización que le otorga el artículo 8.º de la ley de 11 de julio de 1877, para aplicar a la provincia de Navarra las contribuciones, rentas, e impuestos que actualmente rigen y las que por la presente ley se crean en las demás provincias del Reino» (6).

Inmediatamente se elevó una airada protesta de la Diputación; observemos que para nada se disminuían los fueros, puesto que la cantidad podía ser encabezada en una cuota global que la Diputación podía recaudar libremente, pero una vez más tras los fueros se oculta únicamente el huevo, el dorado huevo de no pagar impuestos.

El laudable propósito de justicia fiscal del ministro Gamazo es recordado por los foralistas navarros con el peyorativo nombre de «La Gamazada».

Movilizada la opinión navarra elevó a la Corona y al Legislativo más y más protestas, entre ellas una representación a la Reina Regente firmada por 120.000 personas, firmas interesadas en no pagar impuestos que cargarán a los demás.

La Comisión modificó el artículo especificando que «el Gobierno podrá también concertar con la Diputación de Navarra sobre los extremos a que se refiere este artículo, cuidando de conciliar las circunstancias especiales de esta provincia con los intereses generales de la Nación»; pero el resultado fue el mismo: negativa total a pagar cualquier impuesto fuera del irrisorio de la contribución territorial.

Si sólo se hubiera tratado de la defensa de los fueros hubiéramos esperado de la Diputación una pro-

(6) Burgo, Jaime Ignacio del: *Origen y fundamento del Régimen Foral de Navarra*. Pamplona, 1968, página 451.

puesta razonable que salvando dichos fueros corrigiera el tremendo desequilibrio fiscal, pero nada de eso se hizo, sino que continuando ésta en una negativa total y sin abrir un portillo a la justicia, ante el temor y la amenaza de un levantamiento en una entrevista entre el general Martínez Campos y la reina Regente se tomó la decisión de claudicar ante Navarra. Tomamos el relato de esta entrevista de Echave Susaeta: «Expuso la Señora al general la situación tirante del Gobierno y Navarra y la resolución de Gamazo de no retirar el artículo 17 de sus Presupuestos, y la de Sagasta que apoyaba a Gamazo con todo el Ministerio. Era pues cosa de examinar si debía darse la razón a Navarra provocando una crisis, o sostener el Ministerio obligando a los navarros a ceder. ¿Qué aconsejaba el general?»

El general Martínez Campos, dice que contestó en substancia:

«Señora: Si se tratase de otra provincia podíamos pensar en imponer la ley general empleando la fuerza si fuese preciso; si se tratase de Navarra aisladamente, aún podíamos ir por ese camino. Pero debemos comprender que Navarra tiene a su lado a las tres Provincias Vascongadas, y que si se apela a la fuerza contra aquélla, harán causa común todos los vasco-navarros, y con ellos todos los carlistas de España, que provocarían un levantamiento en aquellas provincias para darle carácter general, y en tal caso se encendería inevitablemente la guerra civil.

Ahora bien, ¿vale la pena que por sostener la actividad de un Ministro de Hacienda, ni siquiera de todo un Ministerio, corramos el riesgo de una guerra civil que por poco que durase causaría males sin cuento a la Nación, quebrantos al Tesoro y gastos mucho mayores que la cantidad que Gamazo quiere recaudar en Navarra? En atención al peligro que corremos entiendo debe sacrificarse a Gamazo y resolver el problema accediendo a lo que pide Navarra.»

Así habló el caudillo de la Restauración alfonsina, y sus palabras hicieron tal efecto en el ánimo de Doña

Cristina que, enseguida llamó a Sagasta y éste recibió el encargo de arreglar las cosas en pro de Navarra» (7).

Larga ha sido la cita pero merecía la pena para que todos seamos conscientes de las presiones que se ejercen sobre el Gobierno cuando se trata de mantener o conseguir unos privilegios fiscales que naturalmente no se designarán jamás con ese nombre. Olvidan los foralistas que lo que estaba en juego no eran los fueros, sobre los que siempre cabe arreglo, sino la justicia básica distributiva que obliga a todos a contribuir a las cargas comunes en proporción a sus haberes.

De nada valió que Gamazo contestando a los diputados navarros les diera toda clase de explicaciones de cómo no había tenido el menor propósito de plantear ninguna clase de cuestiones de principio, ni de doctrina, ni de perjudicar en lo más mínimo al régimen especial de Navarra, sino simplemente de recabar una mayor aportación de Navarra a las cargas comunes de la nación, ni que demostrara haciendo números que desde 1835 hasta 1875 la Contribución Territorial en cuya rigidez de cifra se empeñaban los diputados navarros había crecido en un 300 a 400 por 100.

Inútiles todas las explicaciones; la intransigencia siguió firme y sometida a votación la propuesta de Gamazo fue aprobada por 99 votos a favor y 8 en contra: los 7 representantes vasconavarros y el diputado Llorens.

Pero a pesar de que la Cámara mantuvo firme el criterio de la justicia fiscal ningún Gobierno se atrevió a dar efectividad al mandato legislativo, y Navarra continuó pagando como única contribución la territorial, y ésa con la cuota global de dos millones inalterada durante 50 años, desde 1877 a 1927, mientras el presupuesto nacional crecía desde 734,3 millones de pesetas, en 1877, a 3.000 en 1927 (8).

(7) Echave Sustaeta, Eustaquio de: *El Partido Carlista y los Fueros*. Pamplona, 1915, página 498-499.

(8) Calvo Sotelo, J.: *Mis servicios al Estado*. Madrid, 1931, páginas 92-93.

Pudiera quizá objetarse para disminuir el desequilibrio que el Estado prestaba en otras provincias servicios que en Navarra corrían a cargo de la Diputación, pero esta objeción no es tal, pues el Estado, en el período que nos ocupa, atendía por igual a los gastos de todas las provincias; no conozco un servicio estatal de las provincias de régimen común que no se prestara por el mismo Estado en Navarra, si no es la recaudación de impuestos o la inspección de montes de nulo valor económico ésta última en el conjunto de los gastos.

Además basta observar la distribución de los gastos en un año cualquiera, v. g., 1890-1891, para darse cuenta que los servicios especiales de Fomento representaban no más del 14,32 por 100, y de éstos se beneficiaba también Navarra (9).

	%	Pesetas
Deuda Pública	49,28	251.144.729,25
Ministerio de Fomento	14,32	72.982.392,58
Ministerio de la Guerra	13,48	68.668.407,75
Ministerio de Hacienda	7,86	40.063.081,43
Ministerio de Marina	6,01	30.615.021,08
Clases Pasivas	3,44	17.547.359,71
Ministerio de la Gobernación	3,38	17.212.950,35
Ministerio de Gracia y Justicia	2,08	10.626.330,50
Ministerio de Estado	0,48	2.462.921,00
Cortes y Presidencia de Minas	0,37	1.866.806,50
Colonia de Fernando Poo	0,14	735.476,25
	100,84	513.925.476,40

Como puede constatarse, ninguna de las grandes partidas: como Deuda Pública, Guerra, Marina, Clases Pasivas, Gobernación, Gracia y Justicia, Estado, Cortes y Fernando Poo beneficiaban exclusiva ni preferentemente a las provincias de régimen común; sus servicios de carácter general no excluían a Navarra. Y si desglosáramos la partida de Fomento encontraría-

(9) *Notas para la Historia financiera de España*, I. Madrid, 1959, página 18.

mos el mismo resultado; quizá en obras públicas dejó el Estado parte de su carga a la Diputación, pero esto no altera sustancialmente los cálculos.

Únicamente la partida del Ministerio de Hacienda, el 7,86 por 100, correspondía a servicios, no total, pero sí mayoritariamente realizados por la Diputación de Navarra. Y aun acerca de este último extremo recordaremos que del 1.800.000 reales, cupo de la contribución territorial de Navarra entre 1841 y 1877, se rebajaban 300.000 reales para la Diputación por recaudación y quiebras, esto es, el 16,66 por 100.

3

NAVARRA, TERCER CONCIERTO: 1927

Como indicábamos en el capítulo anterior, fracasado el intento de Gamazo, en 1893, de actualizar el cupo de 2.000.000 de pesetas, que fue fijado para Navarra en 1877, este cupo continuó inalterable durante medio siglo completo, esto es, hasta 1927.

En esta fecha, siendo ministro de Hacienda Calvo Sotelo, se abordó el problema de la actualización del cupo de la contribución territorial; como el propio Calvo Sotelo nos ha dejado las memorias de su paso por el Ministerio, podremos seguir la negociación con más detalle; he aquí como comienza su narración:

«Merece capítulo aparte la modificación del cupo tributario de Navarra. Fue casi obra de romanos, y de haberla consumado me enorgullezco, recordando las arduas dificultades que hubimos de vencer. Mi primera negociación con los navarros para adaptar el Estatuto municipal versó únicamente sobre aspectos jurídicos. La segunda planteó problemas jurídicos también, pero, además, económicos. Y son siempre vidriosos los roces con el Fuero; pero más cuando llegan también al huevo...» (1).

(1) *Mis servicios al Estado*. Madrid, 1974, página 70.

A este replanteamiento del cupo tributario de Navarra se sentía empujado Calvo Sotelo, en primer lugar, por los datos facilitados por los técnicos de Hacienda, que le habían presentado el siguiente cálculo del rendimiento que en 1927 debía producir la aplicación de las leyes tributarias nacionales en Navarra:

	Pesetas
«Riqueza rústica	4.225.432,00
Riqueza urbana	3.356.684,80
Contribución Industrial	3.621.994,61
Impuesto sobre electricidad	1.030.172,35
Contribución de Utilidades:	
Tarifa 1.ª	349.791,62
Tarifa 2.ª	1.268.167,24
Tarifa 3.ª	2.171.520,00
Impuesto de Transportes	1.300.000,00
Impuesto de Derechos reales	1.200.000,00
Impuesto del Timbre	2.231.577,12
Pagos del Estado	80.000,00
Cédulas personales	200.000,00
Azúcares	5.066.396,73
Alcoholes	2.311.121,87
Total	28.412.858,34

Los ingresos de todas clases obtenidos por el Estado en Navarra en 1925-26, aparte del cupo concertado, importaron 6.963.927 pesetas. En este total van incluidos muchos conceptos propiamente no fiscales, como cuotas militares, Gaceta de Madrid, renta de Cruzada, asignación de la Diputación para gastos de personal y material de enseñanza, etcétera. Los más importantes son los impuestos de Alcoholes y Azúcar.

Finalmente, lo gastado en dicho año por la Diputación de Navarra, en servicios propios del Estado, no llegó a cinco millones de pesetas» (2).

Según estos cálculos, si en Navarra se recaudaban 2.000.000 del cupo concertado y 6.963.927 pesetas por otros conceptos, y lo gastado por la Diputación en

(2) Calvo Sotelo, o. c., página 71.

servicios propios del Estado no llegaba a cinco millones, resulta que la contribución real de Navarra era inferior a 13.963.927; hasta la cifra de 28.412.858 que hubieran importado los tributos en régimen común, quedaban todavía 14.500.000 pesetas. Es decir, que Navarra no contribuía ni con el 50 por 100 de lo que le correspondía.

Además, con un buen sentido de justicia, afirmaba el ilustre hacendista, que «sólo podía extremar el rigor fiscal en las provincias de régimen común si en las aforadas seguía igual política, evitando la más tenue sensación de lenidad» (3).

Basándose en que el presupuesto de ingresos del Estado había pasado, entre 1877 y 1927, de 734 a 3.076 millones, y el de gastos, en las mismas fechas, de 734 a 3.139 millones, mientras Navarra seguía con el cupo de dos millones en 1927, lo mismo que en 1877, y aplicando un coeficiente similar de incremento, 400 por 100, y computando otros factores, entre ellos los gastos de culto y clero, y las atenciones de primera enseñanza, propuso confidencialmente a los diputados navarros un cupo entre 10 y 12 millones, inferior a los catorce millones y medio que habían calculado los técnicos de Hacienda.

Aunque esta revisión del cupo estuviera fundada en la más elemental de las justicias, aunque la cifra propuesta por el Ministro de Hacienda pecaba de benigna, y aunque en nota del Gobierno remitida a la Diputación expresamente les manifestara sus propósitos de «no lesionar en poco ni en mucho el régimen especial establecido en la provincia, ni mucho menos conculcar ninguno de los postulados y principios en que tal régimen se apoya, sino que dentro de ellos desea convenir con la Diputación de Navarra el aumento de cupo y fijarlo de una manera bilateral».

Con sólo oír hablar de este aumento de cupo la reacción fue violentísima y se provocaron tan graves tensiones que requirieron la presencia del propio jefe

(3) Calvo Sotelo, o. c., página 71.

del Gobierno, general Primo de Rivera, en Pamplona; he aquí cómo narra los incidentes el propio Calvo Sotelo:

«Se suscitó una grave cuestión política, que habría degenerado en problema de orden público si el Gobierno no dispusiese de resortes extraordinarios. El general Primo de Rivera, animoso y resuelto siempre, fue en persona a Pamplona, y abiertamente expuso sus aspiraciones. El Gobierno pretendía dar una sensación de autoridad, rectificando el tan anciano cupo en forma que respondiese a la situación fiscal y económica del país. No se trataba de barrenar el régimen foral. Simplemente, de elevar la aportación fiscal navarra. Los sectores políticos de antaño quisieron promover polvareda, azuzando a las gentes a la negativa sediciosa. Por fortuna, los elementos directivos del país se percataron de su deber, y comprendieron que la razón nos asistía plenamente. Así, pues, en principio quedó convenido iniciar la negociación en Madrid. Pero aún hubo de retrasarse este momento, porque surgieron dimes y diretes, y en una nota oficiosa la Diputación foral tergiversó los términos del diálogo mantenido con el Presidente, el cual se apresuró a hacerles saber que la negociación había de versar única y exclusivamente sobre la contribución directa, sin que ni él ni el Gobierno pudiesen aceptar la simultaneidad con otras discusiones, ni menos ofrecer de antemano compensaciones jurídicas o políticas. Se fue así a un diálogo diáfano y exento de reservas mentales» (4).

No es posible seguir aquí paso a paso las incidencias de unas negociaciones que iban a durar todavía más de seis meses, antes de que el Gobierno acabara como siempre claudicando y vendiendo la justicia a los deseos de quitarse de encima un problema. Los técnicos de Hacienda habían calculado en 14 millones y medio lo que Navarra dejaba de contribuir a los gastos generales de la Nación; el Ministro de Hacienda

(4) *Mis servicios al Estado*, páginas 72 y 73.

sólo pedirá un cupo entre 10 y 12 millones, acabará contentándose con un aumento de cuatro millones, el cupo de dos millones de 1877 pasará a 6 millones en 1927 y de esos seis uno será compensable por el Estado, por lo que el aumento real es sólo de tres millones. De nuevo cada negociación del cupo acaba en una burla de la justicia distributiva.

Pero oigamos al propio Calvo Sotelo:

«De las incidencias ocurridas durante ese diálogo, prolongado por más de seis meses, nada he de decir aquí. Los representantes del Ministerio de Hacienda, que ya estaban fogueados por la polémica precedente con los diputados vascongados, realizaron una labor ímproba y meritísima, y tampoco he de ocultar que los de Navarra prodigaron tesón, inteligencia y celo en la defensa de sus intereses. Transigencia, la hubo por ambas partes; quizá más por la nuestra que por la de Navarra. En realidad nuestra aspiración no era pecuniaria sino jurídica. Por eso el Gobierno accedió a una moderadísima elevación, y el cupo se elevó a seis millones de pesetas, en el Real decreto-ley fecha 15 de agosto de 1927, que no se limita a eso como hacían las disposiciones anteriores, sino que, además, construye el verdadero Estatuto fiscal de Navarra, regulando en sus menores detalles las relaciones tributarias entre dicha provincia y el Estado, y asegurando a éste, en lo posible, contra el riesgo de evasión, que es el más grave de los que acaso acompañan a todo régimen económico «excepcional» y que los comisionados navarros, con correcta severidad, eran los primeros en execrar» (5).

A pesar de esta enorme lesión de la justicia al contentarse con 3 millones en vez de los 14 millones y medio de aumento que habían calculado los técnicos, parece que el Ministro de Hacienda se sentía satisfecho de su obra, y Navarra ofendida porque se había aumentado el cupo:

«La contribución directa y única de Navarra no es ya inalterable. No lo era de derecho, pero sí de hecho.

(5) *Mis servicios al Estado*, página 73.

Ahora ni de hecho, ni de derecho. Su actual cifrado vivirá mientras el Estado no acuerde otra cosa. Y si alguna vez poderosas razones de interés nacional exigiesen el aumento, Navarra sabría admitirlo y facilitarlo, patrióticamente como ahora; y el Gobierno o el Parlamento tendrían tanta complacencia como nosotros tuvimos en que la elevación fuese amistosamente convenida. Es posible que algunos sectores políticos navarros intenten convertir en banderín un supuesto quebrantamiento del fuero del que, naturalmente, inculparán como reos a los gobernadores de 1927. Pero confío en que, en tal hipótesis, los navarros sensatos rechacen la maniobra. No hay fuero que pueda garantizar a un pueblo la inalterabilidad de su sacrificio fiscal; sobre todo si ese pueblo vive enclavado en un país que acrecienta como todos las cargas públicas, y le rodean ciudadanos del mismo Estado, que al compás de ese ritmo ven crecer sus personales aportaciones. Por eso, el camino más rápido de perder el fuero consistiría en atribuirle esa absurda condición de eternidad cuantitativa, que pugna con la razón, con la lógica, con la justicia y con el Derecho...» (6).

El resultado de tanto esfuerzo «fue obra de romanos, y de haberla consumado me enorgullezco recordando las arduas dificultades que hubimos de vencer», resultó verdaderamente irrisorio; y ni siquiera tenía razón Calvo Sotelo al pensar que si había perdido la batalla de la cuantía del cupo, había ganado la de hacer revisable de hecho y de derecho dicha cuantía. Pues los seis millones fijados en 1927 permanecerán tan inalterables como sus antecesores, y no sufrirán revisión hasta 1941.

El Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927 (7) elevó el cupo de Navarra a 6 millones, pero cediéndole 250.000 pesetas en concepto de prima de cobranza y algunos otros tributos, v. g. el 3 por 100 del producto bruto de la minería, que antes percibía el Estado, cesiones valoradas en un millón de pesetas.

(6) *Mis servicios al Estado*, página 73.

(7) *Textos legislativos sobre el régimen fiscal de Navarra*, páginas 9-18.

Después de esa fecha al establecerse la Contribución General sobre la Renta por Ley de 20 de diciembre de 1932 también fracasó el Gobierno, ahora de la República, en sus intentos de recaudar dicha progresiva contribución en Navarra a pesar de que el artículo 1.º disponía que se exigiera en todas las provincias de la Nación.

Las Diputaciones de Vascongadas y Navarra se opusieron a la vigencia de la Contribución en sus provincias, y para decidir el litigio se dictó la O. M. del 2 de diciembre de 1933, que fundamenta su resolución favorable a la universalidad territorial de dicha contribución en la «inevitable consecuencia de un régimen de notoria injusticia, de verdadera iniquidad en beneficio de los aforados vascos y en evidente daño del resto de los españoles, pues aquéllos no quedarían afectados por las nuevas contribuciones y éstos sí»; y terminaba así la citada Orden del Ministro de Hacienda: «... por tanto las provincias de Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra están obligadas al pago de aquella contribución, que se administrará, liquidará y recaudará directamente por el Estado en la misma forma que en las demás provincias de España».

Pues bien, a pesar de una orden tan clara y terminante nada pudieron todos los Gobiernos de la República: ni actualizaron el cupo, como creía haber dejado establecido Calvo Sotelo, ni fueron capaces de recaudar la Contribución General sobre la Renta. Durante cuatro años pudieron más todas las negativas y resistencias de la Diputación navarra que todas las órdenes del Gobierno; y aunque la Delegación de Hacienda de Navarra realizó numerosas liquidaciones en aplicación de las disposiciones legales, muy pocas se cobraron, porque la Diputación dio instrucciones en contrario y estableció dicha contribución como propia por acuerdos de 30 de marzo, 8 y 13 de noviembre de 1935 (8).

(8) Burgo, Jaime Ignacio del: *Orígen y fundamento del régimen foral de Navarra*. Pamplona, 1966, página 474.

El Ministerio de Hacienda desobedecido seguía invitando a la Diputación por O. M. de 10 de enero de 1936 a «que informara de los fundamentos legales de que se entendió asistida para adoptar los acuerdos...»

Y sin que los gobiernos republicanos lograran nada en favor de una mayor justicia fiscal regional llegó el Alzamiento Nacional del 18 de julio de 1936 y con él la ingente aportación de Navarra al mismo no sólo en hombres, figurando de lejos en cabeza del voluntariado, sino también y sin regateos de ninguna clase en las aportaciones espontáneas de medios económicos.

Acabada la guerra, se procede a la negociación de un nuevo concierto al que se llegará el año 1941; y paradójicamente será este nuevo concierto, tras los ingentes sacrificios de Navarra, el más generoso de su parte al establecerse una elevación del cupo de 6 millones hasta 21 millones anuales.

4

NAVARRA, CUARTO CONCIERTO: 1941

Terminada la guerra civil fue convocada la Diputación de Navarra para proceder a una actualización del famoso cupo de 6 millones de pesetas que seguía inalterado desde 1927.

Los resultados de unas largas negociaciones fueron recogidos en la Ley de 8 de noviembre de 1941 decretada por el Jefe del Estado en virtud de la plenitud de sus poderes legislativos con anterioridad a la creación de las Cortes Españolas en 1942.

En el preámbulo de la Ley se contiene la exposición de los móviles y finalidades que guiaron tanto la negociación previa entre el Gobierno y Diputación como la redacción de la Ley:

Los acontecimientos extraordinarios ocurridos en España durante estos últimos años, el sacrificio ingente de la gloriosa e inolvidable Cruzada, y las ineludibles exigencias reconstructoras de la hora actual, han determinado, naturalmente, un aumento notorio

en los gastos del Estado que requiere también notorio y proporcionado esfuerzo en el sacrificio tributario ciudadano. Esta obligada exigencia ha impuesto al Gobierno la rectificación de algunas fuentes impositivas existentes y la creación de otras nuevas, recogido todo ello de modo principal en la ley de Reforma Tributaria de dieciséis de diciembre de mil novecientos cuarenta.

Todas estas circunstancias han conducido a la necesidad de convocar a la Diputación Foral de Navarra para señalar la nueva cuantía de su cupo, acomodando la cifra de éste a las necesidades del Estado y a las características de la actual etapa en lo económico y financiero. Igualmente ha sido preciso establecer normas detalladas para coordinar el régimen peculiar de Navarra con los nuevos impuestos que aquella Ley de Reforma Tributaria ha determinado como cargas fiscales de exigencia ineludible. Por ello la presente Ley comprende un conjunto total y acabado de reglas y disposiciones referentes a las exacciones fiscales del Estado en su aplicación al régimen privativo de Navarra en lo económico, que el Gobierno se complace en respetar por lo que tiene de peculiaridad histórica y tradicional, mientras no pugne con el interés, siempre supremo, nacional.

Por la presente Ley, el Cupo que venía rigiendo desde 1927 se eleva de seis millones a 21, a partir del corriente ejercicio, si bien en atención a lo muy avanzado del mismo, sólo se exigirá durante éste, de la Diputación de Navarra, el 50 por 100 de los 15 millones que significa el aumento. Así bien, corresponde a aquella Corporación, en concepto de gastos de cobranza y administración, la cantidad alzada de 750.000 pesetas.

La referencia a la Contribución sobre beneficios extraordinarios se hace en disposición transitoria porque, dado el carácter excepcional de esta exacción, no cabía determinarlo en el cupo único que responde a un concepto de permanencia.

Estas disposiciones, acopladas a otras del Real Decreto de 15 de agosto de 1927, que no han sufrido

alteración, constituyen fundamentalmente el Cuerpo legal que ha de regular, en lo sucesivo, los deberes tributarios de Navarra.

Tales han sido, en esquemática exposición, los móviles y finalidades que han determinado esta Ley a cuya confección se ha llegado en elevada y patriótica concordancia con los comisionados de la Diputación Foral de Navarra que no han recatado la satisfacción que les produce cooperar a la obligada reconstrucción patria con el mismo espíritu que aportó aquella región a la Cruzada Nacional, sintiendo, al propio tiempo, el Gobierno la complacencia de haber logrado la cooperación de Navarra a la política general de mayor rendimiento fiscal» (1).

En el texto de esta extensa Ley a lo largo de diez amplias disposiciones se regulan la imposición y cobranza de los más importantes impuestos de la siguiente forma:

1. Contribución territorial: Será de la incumbencia de la Diputación el repartimiento y cobranza de la contribución que grava las riquezas urbana, rústica y pecuaria dentro del territorio navarro.

2. Contribución industrial: Corresponderá a la Diputación la imposición y cobranza de la misma en cuanto a las industrias, comercio y profesiones que se ejerzan dentro de Navarra, excepto el canon de superficie sobre la minería, que continuará percibiéndose por el Estado.

3. Contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria: Tributará igualmente para Navarra en sus tres tarifas. Una extensa regulación trata de fijar normas objetivas para las empresas interprovinciales.

4. Impuesto de derechos reales y sobre transmisión de bienes: Este impuesto corresponderá también a Navarra; otra amplia normativa trata de regular los múltiples conflictos que ofrecen los actos de personas aforadas con bienes en territorio de régimen común y viceversa.

(1) *Textos legislativos sobre el régimen fiscal de Navarra*, páginas 20-21.

5. Contribución sobre la renta: También su imposición y cobranza corresponde a la Diputación de Navarra sobre las personas naturales que tengan derecho al régimen foral navarro y residan en Navarra durante más de seis meses al año sin interrupción o más de ocho en otro caso.

6. Impuesto del Timbre: En principio quedan exentos de este impuesto los documentos expedidos en la provincia de Navarra que hayan de surtir efecto dentro de su territorio. La Diputación podrá imponer un gravamen sobre el Timbre.

7. Impuesto sobre pagos del Estado, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos: También lo recauda la Diputación cuando se trata de pagos de las entidades administrativas locales navarras.

8. Contribución de Usos y Consumos del artículo 72 de la Ley de 16-XII-1940: Como norma general registrarán los mismos que en las provincias de régimen común. En Navarra los cobrará la Diputación, que retendrá 9.500.000 pesetas de la recaudación; lo que sobre pasará al Estado, y si faltare, el Estado pagará la diferencia hasta 9.500.000 pero nunca abonará más de 3.500.000 pesetas.

9. Contribución sobre otros Usos y Consumos: Quedarán todos para la Diputación, salvo los impuestos sobre la gasolina, gas-oil y pólvoras y explosivos, percibiendo la Diputación de Navarra el canon anual que le corresponda por el impuesto sobre la gasolina.

10. Otros impuestos: Quedarán todos a favor de la Diputación.

Resumiendo, que casi la totalidad de los impuestos en Navarra los recauda la Diputación para sus arcas; que el cupo que paga al Estado será de 21.000.000, de los cuales se descuentan 750.000 por gastos y quiebras de cobranza: ingresa pues 20.250.000 pesetas; además no se señala plazo alguno para la actualización de ese cupo.

No es fácil la valoración económica de esta Ley del 8-XI-1941; recordemos que la población de Navarra por esas fechas era 1,3 al 1,4 por 100 del total nacional y el presupuesto del año 1942, primero en que se apli-

cará íntegramente el cupo de 20.250.000, alcanzará la cifra de 7.880 millones. A partir de ese mismo año 1942 habrá que añadir a los 20.500.000 del cupo el importe de los Usos y Consumos que recauda el Estado, lo que eleva la cifra total de recaudación a 36.250.000 pesetas, esto es, el 0,46 por 100 del total del presupuesto, y 1/3 aproximadamente del 1,3 ó 1,4 por 100, índice de su población en relación con el total de la nación.

Aunque las cifras aportadas son rigurosamente fidedignas, el juicio global sobre la justicia del cupo establecido en 1941 debe matizarse con otra serie de factores como el cálculo de los servicios generales del Estado y de los servicios especiales del Estado en Navarra, y asimismo los servicios estatales en otras provincias y que la Diputación presta en Navarra. Hay que computar también como ingresos de Navarra al Estado el porcentaje que le corresponda en la renta de Aduanas y en las procedentes de monopolios e impuestos centralizados. Seguiremos a este respecto al ya repetidamente citado Martínez Tomás como distinguido especialista en la materia.

«En 1841, el Estado toma a su cargo las típicas obligaciones generales de representación, defensa, justicia, etcétera, que antes corrían a cargo de la Hacienda real, y los servicios provinciales son realizados por la Diputación y a su cargo. La evolución en el período referido es de tal naturaleza que en la actualidad puede decirse que el único servicio a cargo exclusivamente de la Diputación es el de Caminos o Carreteras, salvo los típicamente provinciales, las obligaciones generales siguen a cargo del Estado, pero, además, equipara a Navarra con todo el territorio nacional en los servicios de casi todos los Departamentos ministeriales, coexistiendo en algunos con los de la Diputación. Así, por ejemplo, el Estado paga dos tercios de los servicios de Educación, todos los de Vivienda, Trabajo y Comercio; mantiene servicios importantes de Agricultura en general, paga también los especiales de Concentración parcelaria, Ordenación Rural y Colonización, subvenciones a explotaciones

trigueras con cargo al Presupuesto General del Estado, etcétera; satisfacer los Fondos Nacionales y las Obras Públicas, salvo Carreteras; etcétera. Si como algunos autores sostienen, la Diputación es toda la Administración de la provincia, la situación es bien contraria.

Por otro lado, afirmar, como algunas veces se hace, que Navarra sólo ingresa el cupo contributivo no es correcto, puesto que satisface también algunos de los impuestos que se perciben como monopolio, las propias ventas de éstos, y los impuestos de Aduanas. Históricamente, éstos han tenido poco peso en la recaudación total; en estos quince años últimos su importancia ha subido enormemente, tanto en el aspecto de la recaudación como en el de devolución de derechos a la importación, que satisface igualmente el Estado, pero de las que Navarra es especialmente beneficiaria por el creciente desarrollo industrial.

Teniendo en cuenta estas observaciones esquemáticas, pero esenciales, para tener una visión correcta de las relaciones económicas entre la Nación y la provincia en este orden de tributos o ingresos y servicios (ya que existen otros aspectos como Organismos Autónomos, Empresas Nacionales, crédito, etcétera), habría de formarse una cuenta a cargo y data de estructura similar a la que sigue, referida al año 1965, en millones de pesetas:

INGRESOS

Recaudación en la Delegación de Hacienda de Navarra .	239,4
Cómputo a Navarra de la Recaudación por concepto de Aduanas: 1,585 (a) por 100 s/24.716,9 millones	391,8
Idem, Idem, por recaudación de ingresos centralizados correspondientes a ventas de monopolios fiscales, e ingresos patrimoniales: 1.585 por 100 s/18.265,3 millones	289,5
TOTAL INGRESOS	920,7

a) El porcentaje utilizado para prorrateo es el de renta media «per cápita» en Navarra en relación a la media nacional, según el

GASTOS

Cantidades que corresponden a Navarra para satisfacer las cargas generales del Estado y las de aquellos otros Departamentos Ministeriales que equiparan en sus servicios a todo el territorio nacional: 1,585 por 100 de 117.826 millones de pesetas (b)	1.867,5
Pagos en la Delegación de Hacienda de Navarra por Educación Nacional, Agricultura e Industria (c)	115,2
TOTAL GASTOS	1.982,7

RESUMEN

Suman los Gastos	1.982,7
Suman los Ingresos	920,7
Aportaciones del Estado no pagadas por Navarra	1.062,0

estudio del Banco de Bilbao, «Renta Nacional de España y su distribución provincial» (Madrid, 1963), que referido a tres ejercicios excede en el 20 por 100 a la renta media de España. La población navarra era, según el censo de 1960, de 402.062 habitantes, que respecto a la nacional representa el 1,32117 por 100. Incrementado este porcentaje en el 20 por 100, en que la renta individual navarra excede a la nacional, resulta el 1,585 por 100.

El porcentaje utilizado coincide sensiblemente con el del 1,60 por 100, que el producto bruto de Navarra representa del nacional, según el trabajo «La Renta Nacional de España en 1961», del Consejo de Economía Nacional (Madrid, 1963).

b) Del total de pagos presupuestados estatales, 152.664,1 millones se deducen para el cómputo a Navarra, por pagos de los servicios de Carreteras, Sanidad, parte de Deuda y Clases Pasivas, cargas del Estado por supresión de ingresos de Haciendas Locales, y parte correspondiente de los gastos de Hacienda y diversos Ministerios. Tampoco se incluyen en el cómputo los Ministerios de Educación, Industria y Agricultura, de carácter general.

c) Se ha estimado conveniente excluir del apartado anterior estos Ministerios (salvo los gastos especiales de Agricultura, por Concentración, Colonización y Subvenciones a explotaciones, así como los de la Junta de Energía Nuclear, por ser todos generales), y computar por ellos solamente los pagos de la Delegación de Hacienda.

La omisión en estos departamentos del porcentaje de Gastos Centrales y otras matizaciones parecidas no alteran el resultado del balance o cuenta, ni su valor como juicio del conjunto de la situación.

Si observamos que el Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Diputación ascendió en ese año a 900 millones de pesetas, aún integrando en ellos como ingresos y pagos los 87 ingresados a la Administración central, vemos que la Hacienda Nacional subvenciona a Navarra, por costos de servicios no exigidos o compensados, con una cifra superior a la del propio presupuesto de la Diputación. Y este hecho se dio igualmente en todos los ejercicios del quinquenio 1959-1964, según series confeccionadas.

6.º Enfocado desde otro ángulo, se llega a parecida conclusión, y se descubre, además, una de las facetas más importantes de lo foral o provincial, o regional. Aún teniendo en cuenta lo opinable de algunas partidas, es conveniente plantear numéricamente el alcance posible de lo foral por un lado, y ver el relieve que en el cómputo de gastos estatales tienen las verdaderas cargas generales.

En cuanto a lo primero, si llegaran a ser absolutamente forales todos los servicios de Carreteras, Agricultura, Vivienda, Cargas de Corporaciones Locales y Sanidad, que suman en el Presupuesto General del Estado de 1965 36.713 millones, y le sumáramos un tercio de los gastos de Educación (estos dos tercios son del Estado) 4.482,8 millones, y la mitad de Información y Turismo (suprimiendo unos servicios prestados por mitad), 1.149,2 millones, nos daría una suma de 42.300 millones de pesetas que con respecto a los 152.664 millones de pagos presupuestados estatales representan el 28 por 100 aproximadamente.

La realidad en Navarra era en ese año y anteriores bien distinta, pues los servicios de Vivienda en la provincia (más intensos que en otras provincias, las conocidas «Chantreas») e Información y Turismo eran prácticamente estatales en su totalidad. Navarra disfrutaba también de los Fondos Nacionales, reservándose o no exigiendo la Diputación los impuestos finalistas que los nutren; los servicios de mayor gasto en Agricultura (Colonización, Ordenación Rural, etcétera) son del Estado, etcétera. Puede, pues, estimarse que los gastos en que la Diputación suplía al Estado

no excedían del 15 al 20 por 100; y afirmarse que en un máximo desarrollo de lo foral, el porcentaje suplido no excedía del 30 por 100. Veamos las consecuencias desde la vertiente de los ingresos.

La renta o producción navarra representa el 1,60 por 100 de la Nacional. Aplicado a los 150.000 millones de ingresos o pagos presupuestos en 1965, resultaría una cifra del orden aproximado de los 2.500 millones de pesetas. De donde, teniendo en cuenta aquellos porcentajes de suplencia de servicios al Estado, la recaudación normal que la Diputación pudiera recabar para esa finalidad sería de unos 300 millones en la situación actual, y de 600 a 700 en un desarrollo máximo de servicios forales, cifras que cubriría con la sola cesión de Rústica, Urbana, Cuota de Licencia de Industrial, y el Impuesto de Sucesiones; o en caso necesario llegar al de Transmisiones Patrimoniales y Plus Valía; impuestos que no afectan a la competencia con régimen común, y que están muchos de ellos ya cedidos por el Estado a las Corporaciones Locales. Y los impuestos personales e indirectos habrían de quedar en gestión y recaudación para el Estado.

Ponderemos la significación de las cargas generales. Quien trata de cuestiones forales, regionales o tributarias en general debe contar con esta base de partida, y de lo contrario no puede fundamentar nada en justicia.

La realidad es que los gastos que pueden encuadrarse técnicamente como Servicios Generales, según la clasificación del Manual de la O. N. U., supondrían para 1965 las cifras siguientes:

	Millones de pesetas
Jefatura del Estado	16,3
Consejo del Reino	0,6
Cortes Españolas	36,1
Consejo Nacional, etcétera	371,1
Deuda Pública	7.037,7
Clases Pasivas (su mayor porcentaje es militar)	8.316,6
Tribunal de Cuentas	22,7
Presidencia del Gobierno	4.238,4
Asuntos Exteriores	1.750,6

	Millones de pesetas
Justicia	3.956,6
Ejército	12.391,7
Marina	4.432,3
Gobernación (Fuerza Pública)	12.524,7
Aire	6.659,6
Hacienda	535,
	<hr/> 62.289,3

que representan respecto de los 152.664 millones del total de pagos el 40 por 100 aproximadamente. Es decir, que aplicando el porcentaje antes empleado de la renta «per cápita», o del producto bruto navarro respecto del Nacional, 1,60 por 100, tendríamos ya una carga para Navarra de 1.060 millones de pesetas, aunque el Estado no prestase ningún otro servicio (2).

5

NAVARRA, QUINTO CONCIERTO: 1969

Hemos visto, según los autorizados cálculos transcritos en el anterior capítulo, que las aportaciones del Estado no pagadas por Navarra en el año 1965 alcanzaban la elevada cifra de 1.062 millones, mientras su cupo continuaba simbólicamente en 20.250.000 pesetas. Todavía este injusto desequilibrio se prolongará cuatro años más hasta el año 1969 en que se modificará por Decreto-Ley del 24 de julio el cupo establecido dieciocho años antes.

En este Decreto-Ley se establece un nuevo cupo contributivo sustituyendo el de carácter fijo por otro de nueva configuración integrado por tres factores: un cupo fijo que respeta el sistema tradicional en esta materia; un cupo variable anualmente en función del incremento general de determinados impuestos indi-

(2) *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*, tesis dactilografiada, páginas 525-531.

rectos, y una aportación, también variable y anual, para contribuir a la desgravación fiscal correspondiente a las exportaciones que realicen las empresas que tributen a Navarra por aquellos impuestos.

Al mismo tiempo se adoptan en el mencionado Decreto-Ley las medidas conducentes a asegurar la realización de los criterios distributivos, sociales y económicos en que se inspira la política nacional, tal como fue dispuesto en su día; y también a armonizar el régimen fiscal peculiar de Navarra con el general del Estado para evitar las distorsiones que de otro modo necesariamente se producirían.

Pero aquí no nos interesan los aspectos técnicos de gestión, sino más bien los cuantitativos del nuevo concierto económico; prácticamente todas las exacciones que corresponden a la provincia de Navarra dejan su importe en manos de la Diputación con excepción casi única del impuesto sobre la gasolina, el petróleo y sus derivados que ingresa en el Tesoro. Entre las contribuciones indirectas también recauda el Estado la renta de Aduanas y el producto de la Lotería que pudiera generar Navarra.

A cambio de esta cesión casi total de todos los ingresos las tres aportaciones que más arriba hemos señalado quedan establecidas en las cuantías siguientes:

a) Se eleva a 230 millones de pesetas anuales el anterior cupo contributivo de 21 millones fijado hasta esa fecha para dicha provincia.

b) Además la Diputación satisfará al Estado por los rendimientos de Impuesto General sobre el tráfico de las Empresas, Impuestos sobre lujo e Impuestos especiales (excepto gasolinas y petróleo) con la cantidad de 390 millones. Esta cantidad comenzará a abonarse el año 1970 y no se aumentará en 1971, pero a partir del año 1972 será revisable automáticamente cada año según el porcentaje de aumento o disminución experimentado por la recaudación total de los mismos conceptos en favor del Tesoro en el ejercicio inmediatamente anterior sobre el precedente.

c) La Diputación de Navarra compensará anual-

mente al Estado por la desgravación fiscal a la exportación satisfecha por éste a empresas que tributen a la Diputación. La cuantía de esta compensación será de 80 millones para cada uno de los años 1970 y 1971. A partir de 1972, se revisará automáticamente cada año de forma que se mantenga la proporción existente entre la cifra de 80 millones y los pagos efectivos por este concepto que se realicen por el Ministerio de Hacienda durante el ejercicio de 1969 en favor de empresas que tributen a la Diputación de Navarra.

Estas son las cifras substanciales del último Concierto Económico establecido con Navarra por Decreto-Ley de 24 de julio de 1969 y vigente actualmente; al cual no se le señala ningún límite temporal en su continuada vigencia.

Una vez expuesto el contenido cuantitativo del mencionado Decreto-Ley caben aquí algunas reflexiones sobre el mismo. La cantidad con que Navarra contribuyó al Tesoro los años 1970 y 1971 totalizaba para los tres cupos exactamente 700 millones. Si ya para el año 1965 el déficit de la contribución navarra a los gastos sufragados por el Tesoro: su parte alícuota en los generales y los especiales para Navarra, alcanzaba la cifra de 1.062 millones según los cálculos transcritos en el capítulo anterior, para el año 1971, en que las coordenadas de la distribución de los impuestos entre Navarra y el Estado no habían variado sustancialmente, se habría elevado ya a 2.580 millones, calculando con el mismo índice del 243 por 100 con que habían crecido los presupuestos de ingresos del Estado desde 149.538 millones en 1965 a 364.034 en 1971.

De nuevo tenemos el mismo y gravísimo defecto inicial de todos los conciertos que ante la necesidad o conveniencia de alcanzar un acuerdo acaba el Gobierno cediendo en los postulados más elementales de la justicia, lo mismo Calvo Sotelo en 1927 que calculaba lo justo en 10 ó 12 millones de aumento y se contentó en realidad con 3 millones que ahora en 1969 donde la cifra a concertar debía haber rondado los 2.500 millones y quedó reducida a 700, o más exactamente a 678 de aumento.

Viciada la base inicial y no fijado límite ya temporal a la vigencia del concierto, la situación de desequilibrio e injusticia se va agravando cada año al permanecer invariable año tras año el primero de los cupos, el de 230 millones de pesetas . Y en cuanto a los otros dos, aunque se actualizan cada año a partir de 1972, como la base de donde se arranca está ya viciada, también perpetúan el trato de favor de una provincia cargando esa diferencia sobre las demás, diferencia que si no aumenta en valores relativos, sí que lo hace cada año en valores absolutos.

Todavía quisiera destacar otro aspecto de los tres últimos conciertos realizados con Navarra, el de 1927, el de 1941 y el de 1969, y es que ninguno ha pasado por unas Cortes de la Nación, donde hubieran sufrido el examen de los Diputados de la Nación, elegidos por todas las provincias y por tanto más vigilantes para no aceptar injusticias fiscales contra las provincias que les habían otorgado su representación. Todos los conciertos los ha ultimado el Gobierno o el Ejecutivo sin contar con las Cortes, en 1927 y 1941, porque en situaciones de excepción no existían las Cámaras representativas; en 1969, con 17 años de funcionamiento de las Cortes Españolas se prefiere hurtarles el tema y acudir al Decreto-Ley.

***PROVINCIAS
VASCONGADAS***

LAS PROVINCIAS VASCONGADAS ENTRE AMBAS GUERRAS CARLISTAS

En la primera parte de esta obra vimos cómo el artículo 2.º de la ley de 25 de octubre de 1839 promulgada por las Cortes establecía el mandato de que: «El Gobierno, tan pronto como la oportunidad lo permita, y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra, propondrá a las Cortes la modificación indispensable que en los mencionados Fueros reclame el interés de las mismas, conciliado con el general de la Nación y de la Constitución de la Monarquía, resolviendo entre tanto provisionalmente, y en la forma y sentido expresados las dudas y dificultades que puedan ofrecerse dando de ello cuenta a las Cortes .»

Vimos también cómo tras la audiencia de la Diputación de Navarra y la conformidad parcial de la misma se llegó a la ley de 16 de agosto de 1841 que regulaba la aplicación del régimen foral en el antiguo reino.

Una solución parecida estaba también prevista en la ley de 25-X-1839 para las Provincias Vascongadas; para avanzar hacia ella un Real Decreto de 16-XI-1839 ordenaba que «las Provincias Vascongadas en sus Juntas Generales... nombrarán dos o más individuos que unos a otros se sustituyan y con los cuales pueda conferenciar el Gobierno para la mejor ejecución de lo

dispuesto en el artículo 2.º de la ley de 25 de octubre».

En cumplimiento de dicho Decreto se designaron los comisionados de las tres provincias para conferenciar con el Gobierno; también se sabe que estos comisionados se presentaron en la Corte y que aunque fueron oídos por los ministros al negarse a cualquier solución razonable al estilo de la navarra el Gobierno no llegó a formular ningún proyecto de Ley que regulara la modificación de los Fueros.

No vamos aquí a hacer la historia de las otras tres llamadas que el Gobierno hizo para el mismo objeto en los años de 1844, 1846 y 1849, pues no queremos hacer una historia de los fueros en general sino limitarnos a los aspectos fiscales; los comisionados acudieron a estas convocatorias sin llegar a ninguna concordia ni resultado, y el Gobierno siguió irresoluto sin atreverse a elevar el correspondiente proyecto de ley una vez oídas las Provincias.

De nuevo fueron citadas éstas por el Gobierno para el 4 de junio de 1852 y en esta ocasión les fue leído un proyecto de modificación que con alguna variación fue reproducido en la conferencia del 15 de octubre del mismo año. Quizá sí hubiera llegado a alguna solución legal, pero es el caso que tampoco en esta ocasión se presentó a las Cortes ningún proyecto de arreglo, por causa de cambios de los Ministerios y otros motivos políticos (1).

Y así sin llegarse a la ley prevista el 25 de octubre de 1839, y que habría de regular la modificación de los Fueros para las tres Provincias Vascongadas, llegó la segunda guerra carlista.

¿A quién favorecía esta dilación de casi 40 años en el cumplimiento de la ley de 1839?

La respuesta no es dudosa: a las tres Provincias Vascongadas que continuaban «exentas», esto es, sin enviar hombres a quintas o servicio militar y sin pagar impuestos ni contribución alguna para los gastos generales de la nación.

(1) Gorosábel: *Noticia de las cosas memorables de Gulpúzcoa*. Bilbao, 1972, I, página 611.

Parece increíble, pero en esta situación privilegiada continuaron desde 1839 a 1877; al hablar de los impuestos, que allí sólo admitían que se pagasen como «donativos» al Estado, Gorosábel no menciona otra aportación de Guipúzcoa entre las dos guerras, carlistas, esto durante treinta y cinco años, que el viejo impuesto de la alcabala, todavía vigente en 1867 cuando el autor tolosano escribía su obra, reducido a un importe de 34.750 reales al año (2), los suministros hechos a las tropas entre 1837 y 1841, 344.000 reales más ese último año, y 1.000.000 de reales el año 1848, esta última cifra como «donativo» conjunto de las tres Provincias.

Estos son los datos de Gorosábel (3) que, como coetáneo y testigo de excepción, por haber sido muchos años secretario de la Provincia, podía estar bien informado. Por eso nos ha extrañado el haber hallado en las Cuentas del Estado Español, 1850 a 1890-91, algunas partidas referentes a aportaciones de las Provincias Vascongadas que recogemos a continuación.

Como valores liquidados en la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería figuran las Provincias Vascongadas y Navarra con las siguientes cifras expresadas en pesetas:

	1850	1860	1870-71
Provincias Vascongadas	2.109.250	1.482.762	1.482.761
Navarra	1.350.000	1.350.000	1.350.000

Por un instante pensamos, para conciliar estos datos con las afirmaciones de Gorosábel, que se trataba de cantidades consignadas en el repartimiento por provincias de dicha contribución, pero que no habían sido nunca recaudadas. Por eso nuestra sorpresa fue mayor cuando en el siguiente cuadro encontramos las cantidades cobradas de

(2) *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, I, páginas 624 y 643-647.

(3) O . c . páginas 655-656

aquella cifra y las pendientes de pago en la siguiente forma (4):

	1850	1860	1870-71
Valores realizados	939.039,23	1.482.762	1.482.761
Pendientes de cobro	1.170.210,77		
TOTAL	2.109.250,00	1.482.762	1.482.761

Esto significaría que en los años entre ambas guerras carlistas las Provincias Vascongadas contribuirían con su parte alícuota en una de las variadas contribuciones de la nación, en la de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, que venía a representar aproximadamente un 25 por 100 del total de los ingresos presupuestarios; pero según otros datos esas cantidades nunca se ingresaron, sino que se compensaban por el culto y clero que abonaban las Provincias. Además pagaban Aduanas desde que el general Espartero, regente del Reino, dictó en Vitoria, a 29 de octubre de 1841, el traslado definitivo de las mismas a las costas y fronteras de la Monarquía con efectos del 1 de diciembre de ese mismo año; esta renta venía a representar aproximadamente del 8 al 10 por 100 de los ingresos totales de la Hacienda Pública.

Como nos consta expresamente que las Provincias Vascongadas no contribuían en el resto de los impuestos, podemos calcular que su aportación a los gastos generales de la nación no rebasaban un 35 por 100 de lo que en justicia les correspondía.

2

LA LEY DEL 21 DE JULIO DE 1876

Al acabar la segunda guerra carlista en 1876 seguía todavía sin efectuarse en las tres Provincias Vascon-

(4) *Cuentas del Estado Español, 1850 a 1890-91*. Madrid, 1975, estados números 106 y 107.

gadas el arreglo de los fueros previsto por la ley del 25 de octubre de 1839; todavía en aquella fecha seguían exentos de quintas y prácticamente también de contribuciones.

Liquidado el conflicto armado con el triunfo liberal al final del crudo invierno de 1875-76, la cuestión foral volvería a plantearse, y ya el 23 de marzo de 1876 el presidente del Consejo, Cánovas del Castillo, declara su firme voluntad de hacer cumplir la ley de 1839. Ya vimos cómo respecto a Navarra se limitó a una revisión del cupo establecido en 1841.

Pero respecto de las Provincias Vascongadas el problema era completamente distinto, puesto que no se había llegado a ningún arreglo definitivo de los fueros y todo se hallaba igual que en 1839.

Sin perder tiempo, a los diez días de la entrada del rey en Madrid, dictaba el Gobierno la R. O. de 6 de abril de 1876 convocando, para el 1 de mayo en la Presidencia del Consejo de Ministros, a los comisionados que deberán elegir cada una de las tres provincias.

Y asimismo declara su voluntad de zanjar legislativamente la cuestión foral tantos años pendiente:

«Inmediatamente, después de oídas las cuatro provincias referidas, presentará el Gobierno en uno o varios proyecto de ley a las Cortes la resolución total, y bajo todos sus aspectos definitiva, de la gran cuestión constitucional y administrativa a que esta importante disposición se refiere.»

Celebradas en la primera quincena de mayo de 1876 las conversaciones con los comisionados de las Provincias Vascongadas, pronto llegó Cánovas al convencimiento de que no era posible llegar a un acuerdo vista la postura de aquéllas de resistencia y de dilación para conservar la situación privilegiada existente sin enviar quintas al servicio militar ni pagar impuestos.

Pero no se repitió la desidia y dejadez de los Gobiernos anteriores, sino que el día 18 del mismo mes Cánovas presenta al Senado un proyecto de ley para que las Provincias Vascongadas contribuyeran al servicio militar y a los gastos públicos según la Constitución.

He aquí el texto de los artículos que imponen estas dos obligaciones:

«Artículo 1.º Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán como los derechos constitucionales se extienden a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, del mismo modo que a las demás de la nación.

Artículo 2.º Por virtud de lo dispuesto en el anterior artículo, las tres provincias referidas quedan obligadas, desde la publicación de esta ley, a presentar en los casos de quintas o reemplazos ordinarios y extraordinarios del Ejército el cupo de hombres que les corresponda, quedando al arbitrio de sus Diputaciones los medios de llenar este servicio...

Artículo 3.º Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava a contribuir a los gastos que consignan los presupuestos generales del Estado, en proporción de su riqueza, sin diferencia alguna con las demás de la nación, por lo que toca al importe total de sus gravámenes. Podrá, no obstante, el Gobierno aceptar las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje para facilitar el cumplimiento de este artículo, con ventajas de las dichas provincias y de la nación.»

A pesar de la elemental justicia que se encierra en la obligación de contribuir a las quintas y a los gastos de la nación en la misma cuantía proporcional que las demás, el proyecto de ley provocó la más arriscada resistencia de los diputados vasco-navarros, que en bloque rechazaban cualquier modificación de sus exorbitantes privilegios, provechosos para ellos pero ruinosos para los demás, que debían pagar la factura. Ni una sola vez defendiendo los fueros admitieron la obligación de quintas ni de pagar impuestos a pesar de que se les salvaba su autonomía en la forma de hacerlo.

Quedó bien claro por su actitud que bajo las altiso-

nantes palabras de los fueros, y de las seculares instituciones, lo que se debatía en realidad era la exención de quintas y de pagar impuestos; querían continuar de invitados a la mesa nacional y sin pagar su cubierto.

El texto aprobado por el Senado y el Congreso contiene algunas modificaciones; continuando los artículos 1.º y 2.º como arriba quedan transcritos, el 3.º recibió nueva redacción:

«Artículo 3.º Quedan igualmente obligadas, desde la publicación de esta ley, las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava a pagar en la proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios, que consignent los presupuestos generales del Estado.»

Aprobado por fin el texto de la ley que no contenía ninguna otra modificación concreta de los fueros, si no era la imposición de las elementales obligaciones de justicia: acudir al servicio militar y pagar los impuestos que les correspondan, fue promulgado como ley el 21 de julio de 1876; quedaba tan sólo la aplicación y cumplimiento de lo legislado. Tampoco fue tarea fácil la aplicación de la ley; cuando una R. O. del 19-II-1877 declaraba: «De conformidad con lo establecido en otro Real decreto dado para Navarra, que las cantidades que las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya hayan satisfecho y sigan satisfaciendo para la contribución de pan para el Ejército... sean en concepto de equivalencia de la contribución ya establecida por la ley de 21 de julio», las Diputaciones reclamaron contra esta medida, y en conferencia celebrada en Vitoria acordaron: «Que en ningún concepto podía satisfacerse por el país el suministro de pan para el Ejército, pues si era como castigo, se oponía a la ley fundamental, y, si era como tributo, se hallaba en contradicción con las privativas de estas provincias (1)».

Siempre la misma actitud negarse a pagar cualquier tributo, pero esta vez el Gobierno reaccionó enérgica-

(1) Gorosábel: *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, página 372.

mente y dispuso la incautación de las arcas provinciales, llevándose la mitad de sus productos para atender a aquel tributo.

A pesar de esta medida las Diputaciones no variaron de conducta, hasta que al fin las Juntas Generales de Guipúzcoa en su sesión del 18 de marzo de 1877, aceptaron ya un planteamiento más razonable, accediendo ya a tributar y a prestar el servicio militar:

«1.^a Conservación de nuestro organismo foral.

2.^a En cuanto a la parte contributiva, habrá de convenirse en una cantidad única y alzada para el Estado como encabezamiento de los tributos de todas clases...

3.^a En punto a servicio militar habrá de gestionarse para que se tomen en cuenta la fuerza de migueletes en la parte proporcional que se convenga.»

Todavía en esta propuesta guipuzcoana no se acepta el pagar proporcionalmente, sino que habrá de *convenirse*, esto es, el contribuyente será parte para fijar la cantidad. ¡Bueno-estaría el fisco si dependiera de la voluntad del contribuyente!

Vizcaya, más recalcitrante que Guipúzcoa, convocó también sus Juntas Generales, que continuaron en la misma negativa a cualquier aplicación de la Ley de 21 de julio de 1876 lo que provocó finalmente la disolución de las Juntas por el General en Jefe del Ejército del Norte el 26 de abril de 1877; y el Decreto del Gobierno del 5 de mayo de 1877 por el que ordenaba el sometimiento de Vizcaya al régimen común de la Nación tanto en impuesto como en lo relativo a carreteras generales y presupuesto de culto y clero, de los que se hacía cargo el Estado.

En el recurso que presentó la Diputación de Vizcaya se reconoce y se invoca expresamente la ley de 21 de julio de 1876, cuyo espíritu: «era la abolición de los fueros en cuanto se refería a las contribuciones y quintas, pero se respetaba el régimen interior, la organización administrativa de aquellas provincias (2)».

(2) *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, página 418.

Exacto, pero entonces, ¿por qué un año de resistencia y de protestas a una demanda tan elemental de justicia, negándose a cualquier negociación y a obedecer una ley tan equitativa?, ¿hasta cuándo debían las demás provincias soportar la carga de las provincias «exentas»?

Esta disolución integral de régimen foral de Vizcaya constituyó un serio aviso para Alava y Guipúzcoa de que el Gobierno estaba dispuesto a imponer el cumplimiento de la ley de 21 de julio de 1876 exigiendo quintas y tributos; pero, a pesar de ello, pasaron cuatro meses más sin que sus Diputaciones dieran un paso positivo para aceptar tan elementales cargos de justicia.

Cansado ya el Gobierno de tanta dilación y dispuesto a que no ocurriera con la ley de 21 de julio de 1876 lo mismo que con la de 25 de octubre de 1839 que había quedado incumplida por la desobediencia de dar quintos y pagar impuestos durante 50 años continuando en esa situación privilegiada, cortó autoritariamente el insoluble enfrentamiento con su Decreto de 13 de noviembre de 1877 por el que se imponen las cuotas globales que por cada tributo habrían de aportar al Tesoro cada una de las tres Provincias Vascongadas.

Pero este Decreto del que arranca todo el régimen especial económico de las Provincias Vascongadas merece consideración aparte.

3

LOS DECRETOS DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1877 Y 28 DE FEBRERO DE 1878.

Este Decreto fue iniciativa del Poder Ejecutivo y redactado enteramente sin que previamente mediara ningún acuerdo ni concierto con las respectivas Diputaciones, que se habían mantenido en su intransigencia.

El reemplazo del Ejército correspondiente al año 1877 fue exigido ya sin más contemplaciones por las autoridades militares. Quedaba, pues, el problema de la tributación y a resolverle parcialmente se aplicará el articulado del presente Decreto, que toma como punto de partida el artículo 3.º de la Ley de 21 de julio de 1876.

Aunque la cantidad a recaudar haya de ser la que proporcionalmente les corresponda como a las demás de la Monarquía admite la aportación en forma de cupos globales y concede a las Diputaciones el poder introducir ciertas modificaciones de forma más conforme con los usos y costumbres del país.

Comienza por el examen de las contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería, recuerda cómo en el reparto de la misma ya desde el segundo semestre de 1845 inclusive hasta el fin del año económico de 1871-1872 el cupo anual que se asignó a dichas provincias, lo mismo que el que les correspondió en el repartimiento de las contribuciones ordinaria y extraordinaria de guerra, de época anterior, han sido admitidos a formalización por obligaciones de Culto y Clero, si bien se ignora, por no haber presentado nunca los datos que lo acreditaran, qué parte del cupo que a cada provincia correspondía han cubierto, en realidad, al satisfacer las referidas obligaciones.

«Consultados los antecedentes que con la distribución de cupos se relacionan, resulta que la Ley de 3 de noviembre de 1837 y el Real Decreto de 20 de junio de 1838 al exigir a la riqueza territorial y pecuaria la contribución que se le impuso, incluyó en ella a las Provincias Vascongadas, por la suma de 1.970.832 pesetas.

Resulta también que al pedir a la nación la ley de 30 de junio de 1840 la suma de 130 millones de reales de contribución extraordinaria sobre la misma riqueza territorial y pecuaria, señaló igualmente a las Provincias Vascongadas el cupo de 930.731 pesetas, y al distribuirse por primera vez en el año de 1845 la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, se les fijó su cuota en 2.109.500 pesetas.

Desde entonces hasta el año económico de 1869-70, han venido figurando en todos los presupuestos con un cupo semejante al de 1845 y en la distribución general del Estado para el año económico de 1871-1872, se les fijó el de 2.529.200 pesetas, que se han reproducido sin alteración en los siguientes, hasta el aprobado por la ley de 11 de julio último que ahora se les exige, porque así lo requiere aquel precepto.

De los referidos 2.529.200 pesetas asignadas a las Provincias Vascongadas en el cupo de la contribución territorial para el corriente año económico, corresponden a la de Alava 660.200 pesetas; a la de Guipúzcoa 837.000 y a la de Vizcaya 1.032.000, quedando por lo tanto para las otras 46 del Reino 162.970.800 pesetas; y es evidente que contra la equidad de tal señalamiento, ninguna objeción razonable puede hacerse por las Vascongadas, porque si en proporción de esta última cantidad hubiera de fijarse el cupo de las mismas, tomando por base la población revelada en el censo de 1860, les habría correspondido satisfacer, por aquel concepto, mayor cantidad» (1) .

A cuenta de esta cantidad admite el Estado que se giren contra él el importe del pan suministrado al ejército y los gastos de Culto y Clero sufragados por las provincias . En adelante se suprimirá el suministro de pan por las provincias, y del Culto y Clero se hará cargo el Estado.

La implantación de los otros impuestos el Real Decreto de 13-XI-1877 la postergaba para más adelante; por ahora se limitaba a una única contribución, la de inmuebles, cultivo y ganadería y ésta en forma de cupo recaudado por la Diputación; el Gobierno avanzaba con suma moderación y tolerancia.

¿Cuál fue la reacción de las Diputaciones? Oigamos las palabras de Carmelo Echegaray:

«No podían las Diputaciones forales cooperar al cumplimiento del precedente Real Decreto, sin faltar

(1) Gorosábel: *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, páginas 425-426.

abiertamente a las instrucciones que habían recibido de las Juntas respectivas; así es que el día 21 de noviembre en Alava, y el día 1 de diciembre en Guipúzcoa, fueron disueltas por orden del Gobierno las respectivas Diputaciones» (2).

Así acabó el régimen foral de las Provincias Vascongadas al negarse a contribuir al pago de una única contribución, la de inmuebles, cultivo y ganadería, y aun eso en forma de cupo.

Disueltas las Diputaciones forales se constituyeron otras con arreglo al régimen común, que fueron invitadas y oídas por el Gobierno; tras breves conversaciones se llegó al Decreto del 28 de febrero de 1878, que fijó los cupos que por cada uno de los otros impuestos abonarían Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, aceptando sus comisionados por tiempo determinado el encabezamiento que el Gobierno les propuso, tomando por base datos y antecedentes de otras provincias que, a no dudarlo, se hallan en iguales condiciones o parecidas que las de que se trata por su producción y su riqueza.

Antes las reclamaciones de los comisionados vascongados que juzgaban muy elevado el encabezamiento de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en 2.529.200 pesetas, éste fue reducido a 2.114.080 pesetas. He aquí los cupos que fueron impuestos por el Decreto del 28 de febrero de 1878:

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Inmuebles, cult. y gan. . .	540.000	727.362	846.718	2.114.080
Industrial y comercio . . .	43.194	54.798	94.983	192.975
Derechos Reales	13.664	17.295	21.312	52.271
Consumos	83.289	140.008	144.167	367.464
Papel sellado	19.683	24.940	30.721	75.344
Sal	80.794	134.100	139.180	354.074
	780.624	1.098.503	1.277.081	3.156.208

(2) Gorosábel: *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, página 432.

Las deducciones que se realizarían de dicha suma de 3.156.208 serían las siguientes:

1. Culto y Clero según presupuestos provinciales.
2. El importe del sostenimiento de 220 soldados de infantería en equivalencia de igual número de hombres que las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya sostienen con el carácter de guardias provinciales.
3. Gastos de cobranza calculados en 2,62 por 100 para la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y 3,40 por 100 para la industrial y de comercio.

Este Real Decreto, escribe el mismo Carmelo de Echegaray, es «como la piedra angular del nuevo edificio. De él se derivan los que posteriormente se han dictado para fijar las atribuciones y los deberes de las Diputaciones de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya y para regular la relativa autonomía de que disfrutan, y las facultades de que se hallan investidas para la inspección y aprobación de presupuestos y cuentas municipales» (3).

En este Real Decreto aparece por primera vez una expresión que hará fortuna; utilizada ahora por Cánovas en un sentido claramente diverso, se le dará totalmente la vuelta para darle una interpretación que ni por sueños tuvo en Cánovas, se trata de la frase *Concierto Económico*. Oigamos a Cánovas en el preámbulo del Decreto 28-II-1878:

«Señor: Establecida la unidad constitucional en las Provincias Vascongadas; verificada la primera quinta, y estando llevándose a cabo los preliminares de la del presente año con la misma regularidad que en las demás del Reino, faltaba sólo que entrasen aquéllas en el concierto económico; faltaba que cuantas manifestaciones tributarias se consignasen en los presupuestos generales del Estado y cuantos gravámenes pesasen sobre la propiedad, la industria y el comercio afectasen de igual modo a los naturales de aquel país que al resto de los españoles.»

(3) Apéndice a la obra *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, de Pablo Gorosábel, Bilbao 1972, III, página 447.

Concierto económico en boca de Cánovas es el sistema económico y tributario de la nación al que en virtud de dicho concierto se incorporan también las Provincias Vascongadas; no se trata para Cánovas, el inventor de la expresión Concierto Económico, de ningún pacto entre el Estado y unas provincias.

Para la entrada en vigor de los cupos contributivos atribuidos en el mencionado Decreto se señala la de 1 de julio de 1878, en que comenzará el siguiente ejercicio presupuestario. Fecha en verdad histórica, que señala el final de la exención tributaria de unas provincias que tan injustamente cargaba sobre las demás.

Como período de vigencia para las cantidades encabezadas se preveía ocho años; aquí está ya en raíz quizá la mayor injusticia de los que luego se llamarán «conciertos económicos»; que no tienen en cuenta los aumentos o disminuciones de las contribuciones durante un período tan amplio.

Salvada esta objeción aunque gravísima, parece que nada había que objetar a este encabezamiento de las contribuciones en favor de las tres Provincias Vascongadas realizado por Cánovas; pero al examinar las cantidades encabezadas y compararlas con las totales del Presupuesto nos hemos llevado una gran sorpresa, y comprobado que Cánovas como todos los detentadores del Poder Ejecutivo acaban cediendo en las cifras por su afán de lograr la conformidad de las Provincias. Dejemos hablar a las cifras.

La cifra total por la que encabezan las tres Provincias los seis impuestos arriba señalados totalizaba 3.156.208 pesetas; por esos mismos seis impuestos habían ingresado en el año presupuestario 1878-79 un total de 342.295.559,79 pesetas; por lo tanto el total de los seis cupos de las Provincias Vascongadas representaba tan sólo el 0,92 por 100 de la recaudación por esos mismos conceptos en el ámbito nacional, mientras su población era más de 2,71 por 100 (3). Esto

(3) Según el censo de 1877 la población total de las tres provincias representaba 540.699 habitantes sobre un total de 16.631.869.

quiere decir que los cupos fijados lo habían sido en 1/3 de lo que hubiera sido justo .

Ofrezco a continuación los datos estadísticos obtenidos de las Cuentas del Estado Español que se refieren a la recaudación de esos impuestos en el ejercicio presupuestario 1878-1879:

	Total	Vasc.	%
Inmuebles, cultivo y ganadería	165.437.251,88	2.114.080	1,22
Industrial y comercio	36.505.555,18	192.975	0,53
Derechos Reales	21.343.519,53	52.271	0,24
Consumos	83.512.715,94	367.464	0,44
Papel sellado	34.810.364,55	75.344	0,22
Sal (4)	686.152,71	354.074	51,6
	342.295.559,79	3.156.208	0,92

Algunos datos concretos nos traducirán a la más cruda realidad este trato fiscal injusto con que nacieron ya en 1878 los primeros cupos globales. En la contribución industrial y de comercio Zamora contribuía el año 1880-81 con 207.625,97 pesetas, mientras Vizcaya pagaba sólo 23.745,76, Teruel 182.718,57 por 16.690,20 Alava, Salamanca 330.944,77 por 27.399 Guipúzcoa; aunque haya habido cambios demográficos, las anteriores cifras no requieren comentarios.

Lo mismo ocurre con los Derechos Reales: Toledo abonaba 362.340,96 pesetas, mientras Vizcaya, 21.312; Valladolid, 409.656,86, por 17.295 Guipúzcoa, Palencia, 415.543,60, por 13.664 Alava; es evidente que los cupos señalados para las Provincias Vascongadas en el Decreto del 28 de febrero de 1878 quedaban muy por debajo de lo que hubieran sido las aportaciones reales bajo el régimen común (5).

(4) Quizá la desproporción que aparece en el consumo de la sal sea debido a que la recaudación por este consumo haya sido computado en su mayor parte a nivel nacional dentro de la rúbrica consumos en general.

(5) *Cuentas del Estado español, 1850 a 1890-91*. Madrid, 1975, estado 109 y 110 .

CONCIERTO ECONOMICO: 1 JULIO 1887 A 30 JUNIO 1893.

Los ocho años de vigencia del decreto del 28 de febrero de 1878 se cumplían el 1 de julio de 1886; como no estaban preparados los estudios técnicos para una actualización de los cupos por ley del 12 de enero de 1886 fue autorizado el Ministro de Hacienda «para considerar prorrogado hasta 30 de junio de 1887 el estado actual de tributación de las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya» .

Al iniciarse las conversaciones para la actualización de los cupos el Ministro de Hacienda señor Puigcerver propuso a los senadores y diputados vascongados tres posibles soluciones:

«1.º Cesión al Estado de los impuestos de derechos reales y del papel sellado y un aumento del 50 por 100 sobre los actuales cupos.

2.º Encabezamiento de los seis impuestos por una suma de dos millones y pico sobre los cupos que hoy se pagan...

3.º Cesión al Estado del impuesto del papel sellado y 1.500.000 pesetas de aumento sobre los actuales cupos distributivos en esta forma: Vizcaya, 800.000 pesetas; Guipúzcoa, 600.000, y Alava, 100.000 .»

Estas tres proposiciones estaban hechas en el supuesto de que los cupos se prorrogaran por tiempo indefinido.

Cabía también, a juicio del Ministro, acordar lo siguiente:

4.º Encabezamiento de todas las rentas con un millón y medio de aumento sobre los actuales cupos distribuidos en la forma que en la proposición 3.ª se indica y que la duración de este encabezamiento fuese de seis años (1).

Todas estas conversaciones de un Ministro con los

(1) Echegaray, Carmelo: Apéndice a Gorosábel, Pablo, *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, páginas 476-479.

comisionados de las Provincias Vascongadas las elevan algunos foralistas, fieles a una táctica que les ha dado grandes resultados de deformar la realidad jurídica, a conciertos o pactos entre el Estado y la Provincia; desde el punto de vista jurídico ni un Ministro puede comprometer ni pactar los tributos del Estado, sino únicamente recabar la información y aun el previo acuerdo en orden a una más pacífica acogida de los nuevos cupos; y así en los textos legales que son los únicos que rigen a un Estado de derecho tales conversaciones se plasmaron en el artículo 14 de la Ley de Presupuestos del 29 de junio de 1887, que dice así:

Las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuirán en lo sucesivo con arreglo al siguiente estado:

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Inmuebles, cultivo y ganadería	575.000	789.254	905.008	2.269.262
Industrial y comercio	58.194	229.139	323.178	610.511
Derechos reales	15.030	60.564	95.512	171.106
Papel sellado	21.651	24.552	33.793	79.996
Consumos	207.000	478.175	573.732	1.258.907
	876.875	1.581.684	1.931.223	4.389.782

Serán compensables con los respectivos cupos las cantidades que a continuación se expresan:

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Por recaudación, 3,09 por 100 de inmuebles	17.767,50	24.387,90	27.964,70	70.120,10
Por cobranza, 3,75 por 100 de industria	2.182,27	8.592,70	12.119,10	22.894,07
Por miqueletes y miñones		41.185,00	36.500	77.685,00
Para carreteras ...	327.293,23	523.851,40	567.990,20	1.419.134,83
	347.243	598.017	644.574	1.589.834,00

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Debe pagar	876.875,00	1.581.684	1.931.223	4.389.782
Se compensa	347.243,00	598.017	644.574	1.589.834
	529.632,00	983.667	1.286.649	2.799.948

La cuantía de estas cifras requiere un análisis comparativo con el total de los ingresos que por esos mismos conceptos aportaban las demás provincias de régimen común.

En el presupuesto de 1887-1888 el total de las cantidades ingresadas en el Tesoro por las mismas contribuciones que fueron encabezadas en las Provincias Vascongadas arroja las siguientes cifras (2):

	Total	Vascongadas	%
Inmuebles, cultivo y ganadería	177.000.000	2.269.262	1,27
Industria y Comercio	43.000.000	610.511	1,42
Derechos Reales	31.000.000	171.106	0,55
Papel sellado	48.800.000	79.996	0,16
Consumos	93.000.000	1.258.907	1,35
	393.121.000	4.389.782	1,12

O sea que las cantidades encabezadas ya en el primero de los años sólo alcanzaban el 1,12 por 100 de los ingresos presupuestarios totales por esos mismos conceptos, mientras la población de esas mismas provincias según el censo realizado ese mismo año 1887 representaba un 2,96 por 100 del total nacional 17.560.352 conforme al siguiente detalle:

Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
92.915	181.845	235.659	510.419

Comparando la presión fiscal por habitante el primer año del concierto de 1877 por los conceptos encabezados resulta que un habitante de régimen común contribuía en un 268 por 100 más que un habi-

(2) *Cuentas del Estado Español 1850 a 1890-91*. Madrid, 1975, estados números 3 y 4.

tante de las Provincias Vascongadas. Y esta tremenda desigualdad nos ha resultado simplemente teniendo en cuenta el número de habitantes; ahora bien, si tenemos en cuenta que ya se había iniciado el despegue económico de las Vascongadas, la ironía será todavía más sangrante: los más ricos son los que menos pagan.

Las cantidades que hemos utilizado representan los ingresos teóricos o calculados de cada uno de los cinco impuestos encabezados; pero esas cifras no respondían a los ingresos reales, porque a rebajarlas contribuían las compensaciones, o deducciones que en favor de las Provincias Vascongadas admitía el tesoro; examinemos ahora cada una de esas deducciones:

«Por recaudación a razón del 2,62 por 100 y 0,47 por rectificación de amillaramiento, o sean 3,09 sobre la cifra de inmuebles, cultivo y ganadería, Alava 17.767,50, Guipúzcoa 24.387,90, Vizcaya 27.964,70, Total 70.120,10» perfectamente justificada, pues responde al servicio de cobranza que en las demás provincias realizaba la Hacienda del Estado.

«Por premio de cobranza y recaudación de 3,75 sobre la cifra de la industria, Alava 2.182,27, Guipúzcoa 8.592,70 y Vizcaya 12.119,10, total 22.894,07», tiene la misma justificación que el concepto anterior.

«Por el sostenimiento de miqueletes y miñones: Guipúzcoa 41.185 y 36.500 Vizcaya», se refiere a la fuerza pública peculiar de las provincias que pagaba la Diputación pero descontando su importe de los cupos que debía ingresar al Tesoro.

El cuarto concepto por el que deducían importantes sumas de las cantidades que debían ingresar en el Tesoro viene así expresado:

«Por interés y amortización del capital invertido en la construcción de carreteras de carácter general y conservación de las mismas ínterin estos servicios se hallen a cargo de las provincias:

Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
327.293,23	523.851,40	567.990,20	1.419.134,83

Acerca de este capítulo no se debe omitir una reflexión, que las carreteras generales, aunque administradas y cuidadas por las Diputaciones Vascongadas, las pagaba en realidad el Estado, pues el importe de los gastos se deducía del cupo que debía ingresarse en el Tesoro.

Para estos cupos señalados para el año presupuestario 1887-1888 y que ya suponían tan sólo un 38 por 100 por habitante de lo que pagaba por esos mismos conceptos un habitante de régimen común se preveía una duración indefinida hasta que se produjesen alteraciones sensibles en la riqueza de las provincias o en las bases de imposición, pero estas modificaciones se harían «en la proporción que corresponda a aquellas alteraciones», con lo que, viciada la base de raíz, todas las modificaciones que la utilizarán incluían así un trato de favor para los habitantes de las Provincias Vascongadas que continuarían contribuyendo con el mismo 38 por 100 de lo que correspondía en las mismas circunstancias por habitante en las demás provincias.

Veamos las últimas disposiciones de este artículo 14 de la ley de Presupuestos para el año económico 1887-1888 que venimos comentando:

«Cualquiera otra nueva contribución, renta o impuesto que las leyes de Presupuestos sucesivas establezcan obligarán también a las Provincias referidas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine, oyendo previamente a las respectivas Diputaciones provinciales.»

Las cuotas señaladas en el cuadro del párrafo primero podrán modificarse, oyendo a las Diputaciones por alteraciones sensibles en la riqueza de las provincias, o en las bases de imposición consignadas en los presupuestos del Estado, en la proporción que corresponda a aquellas alteraciones.»

«Para el cumplimiento de las obligaciones anteriormente consignadas, las Diputaciones de las tres Provincias se consideran investidas no sólo de las atribuciones establecidas en la Ley Provincial, sino de

las que con posterioridad al Real decreto de 28 de febrero de 1878 han venido disfrutando» (3).

5

TERCER CONCIERTO: 1 JULIO 1893 A 31 DICIEMBRE 1906

Después de la Ley de Presupuestos del 28-VI-1887 y en cumplimiento de lo previsto en su artículo 14 las cifras señaladas en el mismo sufrieron algunas modificaciones para dar cabida a los nuevos impuestos, reducir las cuantías por las contribuciones suprimidas y modificar otras siguiendo las alteraciones legales de los cinco impuestos encabezados; a estos ligeros retoques, al menos en lo cuantitativo, responden los Reales Decretos de 26-VI-1889, 24-IX-1889 y 16-II-1893 (1).

Pero una revisión total sólo será planteada en 1893, cuando el Ministro de Hacienda Gamazo, al tratar de las bases que se acordaron para concertar los impuestos señalados en el R. D. del 16 de febrero de 1893, anunció a los comisionados de las Diputaciones Vascongadas su intención de solicitar de las Cortes la oportuna autorización legislativa para proceder a su revisión, por entender que estas provincias se hallaban notablemente favorecidas con las cuotas que satisfacían al Estado.

No es que hubiera habido variaciones notables económicas entre 1887 y 1893; el presupuesto de ingresos del Estado de 850.596.753 pesetas en 1887-1888 incluso había descendido a 840.551.387 en 1890-1891, y no creemos que hubiera variado substancialmente en 1893; lo que pasaba es que el Ministro de Hacienda

(3) Echegaray, Carmelo de: *Apéndice*, en Gorosábel, *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*. Bilbao 1972, III, página 482.

(1) Echegaray, Carmelo de, en Gorosábel, *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, 488-518.

había advertido el mismo desequilibrio en la presión fiscal en favor de las Provincias Vascongadas y que nosotros hemos calculado en un 38 por 100.

Obtenida la oportuna autorización de las Cortes que fue incluida en el artículo 41 de la ley de Presupuestos para el año 1893-94 fueron convocadas las Diputaciones Vascongadas, para que conferenciaran con el Ministro de la forma en que había de quedar modificado el Concierto Económico vigente. He aquí cómo nos narra Carmelo de Echegaray las respectivas posiciones de ambos interlocutores:

«Desde luego, advirtieron los comisionados que lo único que pretendía el Gobierno era aumentar considerablemente la cuota que satisfacían las Provincias Vascongadas; y como las exigencias del Poder Central rebasaban, en su sentir, los límites que aconsejaba la equidad y la justicia, trabajaron con empeño por lograr que los cupos no excediesen de aquellas sumas que las Diputaciones estimaban que podían pagar con sujeción a la riqueza y medios contributivos que existían en el país. Este fue el caballo de batalla, y sobre este extremo giraron las gestiones que se practicaron durante la prolongada permanencia de los comisionados en la Corte. Por lo demás se observó una diferencia muy marcada con respecto al Concierto Económico de 1887-88. Así como entonces mostraba el Ministerio afán decidido y resuelto de reservar al Estado la administración y recaudación directa de determinados impuestos, ahora, por el contrario, presentábase dispuesto no sólo a encabezar los incluidos antes en el concierto, sino aun otros que antes cobraba directamente la Hacienda Pública» (2).

El resultado de las conversaciones y de las diferentes transacciones de una y otra parte fue el Real Decreto de 1 de febrero de 1894; el aumento líquido fue de un millón de pesetas sobre los anteriores conciertos, al cual contribuyeron las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa en 700.000 y 300.000 pesetas respectiva-

(2) Gorosábel, *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, página 519-520.

mente mientras el cupo de Alava continuaba invariable. Sin duda la delicada situación política en que se encontró el Ministro por la resistencia de Navarra al intentar revisar allí el cupo invariable establecido en 1876 y que le obligó a claudicar totalmente ante Navarra le aconsejó también temporizar con las Vascongadas y contentarse con ese aumento de un millón a todas luces insuficiente.

Porque si las 4.389.782 pesetas establecidas en 1887 no iban más allá del 38 por 100 de la cifra justa, poco se ganaba con elevar ésta en 1894 a 5.389.782, cuando ya siete años antes hubiera debido ser unos 11 millones y medio, y cuando en el entretanto la población de las Vascongadas estaba progresando más rápidamente que la del resto de la Nación (3).

Por eso no creemos que la cifra obtenida por Garmazo en 1894 fuera mucho mejor que la lograda en 1887 por Puigcerver, lo que confirma que una vez cometida una injusticia es casi imposible repararla con el acuerdo del favorecido, y que el régimen de conciertos es el más adecuado para perpetuar, acumulándolos, los desequilibrios, desaciertos y claudicaciones que hayan podido cometer los Ministros.

Además de las cinco contribuciones encabezadas en el concierto anterior, a saber: inmuebles, cultivo y ganadería, industria y comercio, papel sellado, derechos reales y consumos, en el nuevo concierto publicado por R. D. de 1 de febrero de 1894 se encabezaron otras dos nuevas contribuciones: el 1 por 100 sobre los pagos y las patentes de alcoholes, que se habían introducido entre 1887 y 1893. Todavía se concertaron otros cuatro impuestos de los que venía recaudando anteriormente el Estado; fueron estos nuevos encabezamientos los relativos a sueldos provinciales y municipales, Tarifas de viajeros y mercancías, Carruajes de Lujo y Asignaciones de las empresas de ferrocarriles para gastos de inspección.

(3) En el censo de 1897 el tanto por ciento de la población de las tres Provincias Vascongadas había pasado del 2,96 por 100 en 1887 al 3,18 por 100.

Como todavía no se han publicado las Cuentas del Estado de 1891-1892 a 1907 no podemos emitir un juicio fundado sobre la justicia de las cifras de estos cuatro nuevos encabezamientos (4): de los otros cupos ya sabemos a qué atenernos, y no hay por qué reiterar aquí los consabidos cálculos comparativos con las cantidades totales recaudadas por esos mismos conceptos en las otras provincias y el número de habitantes.

Señalaremos que como factores correctivos tendríamos que introducir la contribución industrial que gravaba a las Compañías y Sociedades de Seguros y el 0,05 por 100 sobre la circulación de títulos que recaudaba directamente el Estado. Teniendo en cuenta todos estos factores, el aumento relativo de población y el aumento de un millón en la cuota de los impuestos anteriormente encabezados nos atreveríamos a situar el tanto por ciento de presión fiscal que sufrían las Provincias Vascongadas por esos conceptos en un 45 por 100 de la que sufrían el resto de los habitantes de la nación. La obra de Gamazo aunque positiva fue de escasa cuantía; se limitó a pasar de un 38 a un 45 por 100.

Y a cambio de eso encabezó otras cuatro contribuciones que no lo estaban anteriormente, exponiéndolas a los mismos peligros que las anteriores; y lo que es más grave admitió que: «Las cuotas señaladas serán inalterables hasta 1 de julio de 1906, y pasada esta fecha, podrán modificarse con sujeción a lo dispuesto en el artículo 41 de la ley de Presupuestos vigente, oyendo como en él se determina a las Diputaciones provinciales.»

Como los nuevos cupos habían comenzado a regir desde el 1 de julio de 1893 se preveía un período de inalterabilidad de 13 años; desgraciado principio de

(4) Las Notas para la historia financiera de España (Reproducción de la «*Estadística de los Presupuestos Generales del Estado y de los resultados que ha ofrecido su liquidación. Años 1891 a 1907*»), volumen II, publicadas por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda en 1960, no contienen los datos cuantitativos necesarios para emitir ese juicio fundado.

terribles efectos cuando se produzca una inflación y consiguiente devaluación de la moneda. Al menos los otros conciertos habían durado de hecho el primero nueve años: del 1-VII-1888 al 1-VII-1899, el segundo seis: del 1-VII-1897 al 1-VII-1903; para el tercero se preveían ya 13 años.

Además el concierto anterior preveía que: «Las cuotas señaladas en el cuadro del párrafo primero podrán modificarse, oyendo a las Diputaciones por alteraciones sensibles en la riqueza de las provincias, o en las bases de imposición consignadas en los presupuestos del Estado, en la proporción que corresponda a aquellas alteraciones»; ahora en cambio se admite la inalterabilidad de 13 años, en un momento en que ya estaba en marcha el desarrollo económico de las Provincias Vascongadas.

Por todo ello, dada la irrelevancia del aumento cuantitativo del cupo, la concesión del encabezamiento de cuatro impuestos más y la admisión del principio de inalterabilidad durante 13 años no dudamos en calificar la obra de Gamazo en su conjunto de regresiva y claudicante creando las bases para una mayor injusticia y desequilibrio fiscal en el futuro.

A título de información recogeremos las cantidades encabezadas por los diversos conceptos en cada una de las tres provincias:

	Vizcaya	Guipúzcoa	Alava	Total
Inmuebles, cultivo y ganadería	997.297	797.766	575.000	2.370.063
Industrial y de comercio ...	499.747	310.416	58.194	868.357
Derechos Reales	420.694	197.868	17.535	636.097
Papel sellado	67.732	40.200	26.000	133.932
Consumos	680.646	560.511	209.387	1.450.544
Uno por 100 sobre los pagos	71.931	41.155	12.550	125.636
Patentes de alcoholes).....	14.690	12.766	3.740	31.196
Sueldos prov. y munic.)....	126.332	62.448	24.907	213.687
Tarifas de viajeros y mercancías	275.718	15.000	6.864	297.582
Carruajes de lujo	10.000	6.000	1.500	17.500
Asignac. inspec. ferroc. ...	36.800		9.250	46.050
	3.201.587	2.044.130	944.927	6.190.644

Las compensaciones que no aparecen especificadas o desglosadas por conceptos representan para las tres provincias las cifras siguientes:

Vizcaya	Guipúzcoa	Alava	Total
644.574	598.017	347.243	1.589.834

con lo que las cantidades últimas a ingresar en el Tesoro quedan así finalmente:

Vizcaya	Guipúzcoa	Alava	Total
2.557.013	1.446.113	597.684	4.600.810

No pasarían cinco años con estos cupos cuando surgió ya el primer grave inconveniente al tratar el Gobierno de extender también a las Provincias Vascongadas los recargos señalados a los impuestos que se venían pagando, a fin de hacer frente a los cuantiosos gastos que habían ocasionado a España las guerras coloniales y con los Estados Unidos.

A pesar de las necesidades de la Nación los representantes de las Provincias Vascongadas se negaron a pagar los recargos transitorios y de guerra, ofreciendo un «donativo» insignificante de 700.000 pesetas. Si por esas fechas la población de las Provincias Vascongadas alcanzaba ya un 3,24 por 100 del total de España y todos los españoles hubieran contribuido lo mismo, ello hubiera significado unos impuestos adicionales para la guerra de tan sólo 21 millones y medio de pesetas; la cifra que pagaron ese mismo año 1898 fue al menos cuatro veces mayor.

La reforma tributaria de Fernández Villaverde con la creación de nuevas figuras impositivas y la extensión de alguna de las ya existentes que comenzaron en el año presupuestario de 1900 hizo necesarias algunas modificaciones del concierto de 1894; en consecuencia por R. O. de 2 de julio de 1900 se convocaba a los representantes de las Diputaciones para ser oídos antes de introducir las modificaciones precisas.

Tras prolija discusión se llegó al Real Decreto del 25 de octubre de 1900, de cuyo preámbulo quiero trans-

cribir algunos párrafos que nos demuestran cómo cada día aumentaba el desequilibrio y la injusticia fiscal de unos contribuyentes privilegiados cuya aportación no avanzaba al mismo paso que la presión fiscal que recaía sobre los demás de régimen común, y a cuyo amparo se había ya iniciado el simulado establecimiento del domicilio de las sociedades en busca del régimen privilegiado:

«Había no obstante que partir del convenio de 1894, que declaró inalterables hasta 1.º de julio de 1906 los cupos de las contribuciones en él concertadas y entre las cuales figuran algunas recargadas con décimas adicionales por la vigente Ley de Presupuestos, el impuesto de Derechos Reales y algunos conceptos comprendidos hoy en la contribución de utilidades y que proceden de la contribución industrial y de comercio, también concertada, por lo cual, atento el Gobierno a respetar el derecho que por aquel concierto corresponde a las Provincias Vascongadas, fue reconocido que las repetidas décimas, así como el impuesto de Derechos Reales en la parte concerniente a concesiones administrativas, y los conceptos procedentes de la contribución industrial, comprendidos hoy en la de utilidades, no podían afectar a dichas provincias, concertándose, en cumplimiento también del referido convenio, las nuevas líneas de ferrocarriles y las prolongadas desde 1894; pero reconociendo asimismo las referidas Diputaciones el derecho del Estado, y mediante indemnización a Vizcaya y Guipúzcoa, fue aceptado que la Hacienda se encargara de la administración directa del impuesto sobre los transportes por vía marítima, así como el de los ferrocarriles y tranvías mineros, cuyo desarrollo es de gran importancia, y no convenía, por lo tanto, limitar las utilidades del Tesoro a cupo fijo invariable, durante determinado número de años.»

Respecto a la contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria en cuanto se refiere a los conceptos de nueva implantación en nuestro sistema tributario, se ha reservado asimismo la Hacienda su administración y recaudación directa, lo cual es también alta-

mente beneficioso para los intereses generales del país, por la misma razón del desarrollo creciente de las industrias a que afecta esta contribución.

Pero entre todos los beneficios que se han conseguido para el Tesoro, y que sin menoscabo de los derechos que corresponden a las Provincias Vascongadas, constan en el adjunto proyecto de Real decreto, figura en primer término una prescripción que tiende a evitar que a la sombra y amparo de los conciertos se establezcan Sociedades y Compañías que, ejerciendo sus respectivas industrias fuera del territorio de las Provincias Vascongadas, adquieran dentro de él su domicilio social. Impídese con esto que dichas sociedades eludan por el indicado medio el pago de los tributos, pues las que en lo sucesivo se establezcan serán extrañas al concierto, y estarán, por lo tanto, sujetas al pago de las contribuciones e impuestos que según su naturaleza les correspondan» (4).

Según la parte dispositiva de este Decreto de 25-X-1900 a cuyos detalles no vamos a descender, de los nuevos impuestos establecidos por Fernández Villaverde unos se entregan y se encabezan por la Diputación, otros los retendrá el Estado en administración directa. El resultado final será que por estos nuevos impuestos encabezados se fija un cupo de 574.819 pesetas y por los aumentos en la base de los antiguos se añade 1.000.000 adicional, con lo que el total de la entrega al Estado se fija en 7.882.583 pesetas antes de deducir las 1.589.834 pesetas de las compensaciones.

6

CUARTO CONCIERTO: 1907 A 1926

El anterior concierto económico vencía el 1 de junio de 1906; como entretanto había cambiado la fecha del

(4) Echegaray, Carmelo de: *Apéndice*, en Gorosábel, *Noticia de las cosas memorables de Guipúzcoa*, III, páginas 542-543.

comienzo del año presupuestario que, a partir del año 1900, inclusive, dio comienzo con el 1 de enero el concierto económico que debía finalizar la fecha arriba indicada, fue prorrogado por todo el ejercicio vigente, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1906, con lo que su duración fáctica fue de trece años y medio.

Procedía abrir conversaciones en orden a fijar los nuevos cupos; celebradas éstas, por Real Decreto de 13 de diciembre de 1906, fueron aprobados los nuevos cupos conforme a los siguientes valores:

	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Inmuebles, cul. y ganadería ...	575.000	850.000	1.205.876	2.630.876
Industrial y de comercio	101.407,76	518.448	959.779	1.579.634,76
Derechos Reales	35.142	439.234,96	1.053.659,75	1.528.036,77
Papel sellado .	40.243	90.000	106.414	236.657
Consumos	171.537,85	605.000	830.000	1.606.537,85
1 por 100 sobre pagos	15.060	50.000	96.140	161.200
Transportes ...	10.292	30.000	545.268	585.560
Carruajes lujo .	2.000	7.000	12.000	21.000
Asign. inspec. ferroc.	9.250	2.350	36.800	48.400
Casinos	1.500	7.500	10.000	19.000
Alumbrado	9.000	65.000	90.000	164.000
Compensaciones	970.432,61	2.664.532,96	4.945.936,75	8.580.902,32
	347.243	598.017	664.574	1.609.834
	623.189,61	2.066.515,96	4.281.362,75	6.971.068,32

Lo primero que llama la atención en los nuevos cupos es el escaso incremento de los mismos en relación con los del anterior concierto, el aumento total no alcanza las 700.000 pesetas, exactamente queda en 698.319,32; demasiado escaso para un período de trece años y medio, y además en un momento en que continúa la franca expansión de las Provincias Vascongadas; lo que nos permite afirmar que no hubo ninguna corrección del desequilibrio de presión fiscal entre el régimen concertado y el común.

Sobre los nuevos conceptos tributarios que pudie-

ran introducirse o suprimirse, el Real Decreto del 13-XII-1906 preveía que:

«Artículo 11. Cualquiera otra nueva contribución, renta o impuesto que establezcan las leyes sucesivas y que no tengan relación con las encabezadas obligarán también a las Diputaciones referidas en la cantidad que les corresponda satisfacer al Estado, y se harán efectivas en la forma que el Gobierno determine, oyendo previamente a las mismas Diputaciones.

Del propio modo, si las leyes sucesivas suprimieran alguna contribución, renta o impuesto de los encabezados, se dejará de satisfacer el cupo correspondiente, a no ser que al suprimirse un impuesto se establezca otro en equivalencia, o se recarguen o transformen, para sustituirlos los demás tributos ya establecidos, caso en el cual no se hará alteración alguna.»

Hasta aquí el contexto correcto, pero lo más grave viene en el artículo 12 que establece la inalterabilidad de las cuotas por diez años, y mediante el aumento de medio millón por diez años más, esto es: el Estado hipoteca su futuro tributario en las tres provincias durante veinte años.

«Artículo 12. Las cuotas señaladas serán inalterables hasta el 31 de diciembre de 1916, y desde esa fecha sufrirán un aumento de 500.000 pesetas hasta 31 de diciembre de 1926.

Pasada esa fecha podrán modificarse con sujeción a lo dispuesto en el artículo 41 de la ley de 5 de agosto de 1893.»

Y esta inalterabilidad que limita la contribución de las tres Provincias Vascongadas por los conceptos encabezados a 8.580.902 pesetas anuales entre 1907-1916, y a 9.080.902 pesetas entre 1917 y 1926 se mantendrá aumentando cada año el desequilibrio y privilegio fiscal al no tener en cuenta ni recoger factores tan importantes como la posible devaluación de la moneda, el fuerte desarrollo capitalista de las Vascongadas, los beneficios de la guerra europea (1914-1918), la emigración y el aumento relativo de pobla-

ción en las Vascongadas, la ampliación de los servicios del Estado, etcétera.

Unas cifras reflejarán mejor que muchos comentarios la auténtica ganga que significa la inalterabilidad práctica de unas contribuciones durante veinte años; entre 1907 y 1926 los presupuestos de ingresos del Estado pasaban de 1.080 a 3.076 millones, en 1927 (1), mientras los cupos encabezados con las Provincias Vascongadas continuaban anclados en 8.580.902 o en 9.080.902 pesetas, y con algunos nuevos cupos en 11.000.000.

El artículo 15 del Real Decreto que venimos comentando no sólo mantiene, sino que hasta cierto punto amplía las competencias tributarias de las Diputaciones al no fijarlas otros límites que los tratados internacionales:

«Las Diputaciones de Vizcaya, Guipúzcoa y Alava continuarán investidas, así en el orden administrativo como en lo económico, de todas las atribuciones que vienen ejerciendo.

No obstante, no podrán adoptar disposición alguna tributaria que se halle en contradicción con los pactos internacionales ajustados por España con las naciones extranjeras.»

No escapó al estudioso de las instituciones guipuzcoanas don Carmelo Echegaray, la importancia de este artículo del Real Decreto de 13-XII-1906, que lo comentaba así:

«No parece que sea fuera de propósito poner de relieve la amplitud que reconoce este Decreto a las facultades de las Diputaciones en cuanto a exacción de tributos se refiere, al no imponerles otro límite que el marcado por los tratados que haya celebrado España con las naciones extranjeras. Nunca hasta esa fecha, desde que se establecieron las Diputaciones Provinciales, se había hecho por el poder público una

(1) Calvo Sotelo, José: *Mis servicios al Estado*. Madrid, 1974, página 72.

tan terminante declaración, respecto a las facultades especiales que a aquéllas se reconocen» (2).

Así, paso a paso, desde aquellos principios del artículo 3.º de la ley de 1876 que establecían el deber de «pagar en la proporción que les corresponda y con destino a los gastos públicos las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que consignen los presupuestos generales del Estado»; esta obligación quedó siempre incumplida mediante simples decretos de dudosa legalidad que convenían cuando más sumas que no llegaban al 40 por 100 de esa proporción, y esas fijas por trece o veinte años, con lo que al final de ese período quedaban reducidas al 10 o al 15 por 100 de esa proporción que la ley de 1876 ordenaba.

En cambio, partiendo de otro artículo de la misma ley:

«Se autoriza también al Gobierno, dando en su día cuenta a las Cortes: ... 2.º Para hacer las modificaciones de forma que reclamen las circunstancias locales y la experiencia aconseje, a fin de facilitar el cumplimiento del artículo 3.º de esta ley», destinado a facilitar el cumplimiento del anterior, mientras se hacía caso omiso de la obligación principal, se ampliaba el subordinado hasta convertirle mediante decretos en una casi soberanía fiscal únicamente limitada por los tratados internacionales de la nación, y todo ello sin contar jamás con las Cortes.

Todavía durante el período de vigencia del concierto contenido en el decreto de 13 de marzo de 1919 se vino a regular el procedimiento para resolver las diversidades interpretativas que pudieran surgir entre la Administración Central y las Diputaciones a propósito del concierto económico, buscando siempre el acuerdo de la Diputación, y si no se lograba tras la audiencia de la misma, «oyendo siempre al Consejo de Estado en pleno, el ministro de Hacienda dictará en

(2) *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*. San Sebastián, 1924, página 424.

definitiva la resolución que crea procedente. Contra ella cabe en su caso, para las Diputaciones, el recurso contencioso-administrativo» (3).

7

QUINTO CONCIERTO: 1927-1951

El concierto económico del Decreto de 13 de diciembre de 1906 preveía para el mismo una vigencia de 20 años, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1926 y, en efecto, agotó el plazo que la norma legal le otorgaba.

La renovación o las conversaciones para un nuevo concierto van a tener ahora lugar durante la gestión de un insigne Ministro de Hacienda, don José Calvo Sotelo. Ya antes y con ocasión del Estatuto Municipal de 1924 en el que volcó sus más entusiastas anhelos tuvo que tratar como Director General de Administración Local con los comisionados de las Provincias Vascongadas y de Navarra la aplicación del Estatuto a dichas provincias; las líneas de esta aplicación quedarán plasmadas en los Decretos-Leyes del 18-X-1924 para las provincias vascas y del 4-XI-1925 para Navarra.

Sobre los estudios preparatorios y las conversaciones con los comisionados vascos que condujeron al Real Decreto del 24 de diciembre de 1926 tenemos una información valiosísima de primera mano y que quisiera incorporar casi íntegramente a este capítulo; me refiero a las páginas en que Calvo Sotelo vertió las impresiones que la negociación del mencionado concierto suscitó en un hombre tan competente en materias hacendísticas como el entonces Ministro del ramo y autor antes de los Estatutos Municipal y Provincial.

He aquí alguna de sus expresiones textuales: «El

(3) Echegaray, Carmelo de: *Compendio de las Instituciones Forales de Guipúzcoa*. San Sebastián, 1924, página 436.

nuevo concierto fue sancionado por el Directorio militar. A mí me cupo en suerte —en mala suerte— reglamentarlo. Es de las más ingratas tareas que sobre mí pasaron. Y no por las personas con quienes hube de mantener interminables diálogos, no... La pesadumbre estaba prohiada por la índole misma de la labor. Y, sobre todo, porque los datos que a mí me facilitaron los órganos técnicos del Ministerio, al acusar una gran desigualdad entre el sacrificio tributario de Vasconia y el del resto de España, donde por aquellos días el Fisco arreciaba implacable la gestión recaudatoria, predispusieron mi ánimo con preocupaciones adversas a los cupos ya establecidos y a los módulos del anterior Concierto.

No trató ahora de enjuiciar hechos ya históricos, pero considero necesario dar a conocer los aludidos datos, elaborados por los servicios técnicos de Hacienda.

La diferencia excede de 62 millones de pesetas, pero de esta suma habría que deducir en todo caso los gastos que ocasionan a las Diputaciones vascas servicios que en el resto de la nación son costeados por el Estado. Según los datos a que vengo refiriéndome, esta deducción debe cifrarse, por lo menos en 12 millones de pesetas. De ser así, lo que Vizcaya, Guipúzcoa y Alava dejarían de pagar al Estado, en comparación con las provincias de régimen común, monta aproximadamente 50 millones de pesetas.

Por considerable que parezca la cifra, la razonaban los técnicos del Ministerio con multitud de factores. Por ejemplo: una gran parte del capital mobiliario español radica en Vizcaya, por hallarse domiciliadas en esta provincia sociedades que poseen un capital de 1.593 millones de pesetas. En las tres vascas está domiciliado el 42 por 100 del capital mobiliario nacional en acciones.

Las sociedades anónimas no navieras, que, por haberse constituido en las Provincias Vascongadas antes de la Ley de 27 de marzo de 1900, tributan exclusivamente a las Diputaciones, a pesar de tener todos sus negocios en territorio no concertado, poseen un capi-

tal desembolsado y reservas efectivas de 203.787.790 pesetas.

No creo viable, ni siquiera equitativo, a pesar de estos antecedentes, el intento de una igualación brusca. Sería irremediable daño en la economía vascongada, tan vital para España. Además, el concierto económico es eso, esencialmente: autonomía, sí, pero también bonificación fiscal. Suprimirlo ab irato constituiría un desatino. Forzarlo al nivel del territorio no concertado equivaldría a suprimirlo. Debe subsistir, y sólo así puede subsistir. Pero sepamos todos lo que significa» (1).

Después de estas palabras de Calvo Sotelo no es posible omitir algunas reflexiones sobre las cifras transcritas: la suma total de los cupos pagados por las tres Diputaciones en 1926 era de unos once millones de pesetas, la que ellas proponen para 1927 es de 39,9 millones, cuatro veces más que la pagada el año anterior.

Este dato que nadie puede discutir nos da una idea del desequilibrio fiscal y la ventaja económica que supone la congelación del cupo durante veinte años.

Pero la cantidad calculada por los técnicos de hacienda era de 102 millones, y si habían pagado once el año anterior, quiere decir que el cupo apenas representaba el 10 por 100 de los impuestos debidos en proporción a lo que abonaban los contribuyentes de régimen común.

Y aunque añadamos los 12 millones de los servicios prestados por las Diputaciones esto elevaría el coeficiente tan sólo al 21 por 100.

Después de estos datos no sé cómo el señor Pradera afirmaba que las Provincias Vascongadas pagaban más que otras provincias de régimen común, si no hace intervenir en ello una falacia clásica, pues no tratamos de lo que puede pagar un contribuyente vasco, sino de lo que aporta a los gastos del Estado, porque si se queda su Diputación con todos los dine-

(1) *Mis servicios al Estado*. Madrid, 1974, páginas 64-65.

ros para sus propios servicios, las demás provincias son las que tienen que pagar íntegramente los gastos generales del Estado, y si todas las Diputaciones hicieran lo mismo el Estado dejaría de existir.

También nos sorprende la afirmación de Calvo Sotelo de que «no quiero espigar en el aspecto cuantitativo del problema»; tenía los datos de los técnicos de su propio Ministerio. Por lo tanto si no opina es sin duda porque era consciente de que el cupo que había alcanzado no llegaba al 50 por 100 de lo que debía haber sido, y le resultaba desagradable el tema.

El mismo nos indica este desagrado y nos abre su convicción más íntima: «Yo no entro ni salgo en ese examen francamente desagradable. Pero de lo que me convencí durante los cinco meses que duró el diálogo con los representantes vascos es de que la generalización de los conciertos económicos al resto de las provincias españolas sería: a) *la muerte del concierto en las que ahora lo disfrutan a título de excepción*; b) *alternativamente, el caos en la vida económica nacional*» (2).

Y a continuación pasa a justificarnos este caos en la vida económica nacional que introducen los conciertos en un par de párrafos que no me resisto a transcribir:

«El concierto económico se concibe como excepción, no como regla general. Su entraña estriba en señalar un límite máximo al esfuerzo tributario que ha de rendir la entidad territorial con quien se pacta, durante el plazo previsto. Ahora bien; ese máximo constituye un cupo global que en su seno recapitula los esenciales tributos e impuestos directos e indirectos del Estado, el cual, por consecuencia, hipoteca su libertad fiscal futura con relación a la indicada entidad. Semejante capitis diminutio puede pasar en cuanto a dos o tres provincias; sería absurda si hubiera de alcanzar a las cincuenta del reino. Es decir, acaso no habría inconveniente en admitirla, si su duración no

(2) *Mis servicios al Estado*, página 65.

excediese de uno o dos años. Pero un concierto económico con cupos variables anual o bienalmente, no interesaría a ninguna provincia. Y una red nacional de conciertos económicos provinciales valederos por plazo largo —de diez a treinta años— hundiría al Estado en situación afflictiva. Porque las Diputaciones concertadas sólo costean por sí mismas ciertos gastos locales; en modo alguno los gastos «generales» del Estado, a saber: Deuda pública, Clases pasivas, Ejército, Marina, Justicia, Culto, Orden público, Estado, Marruecos, Colonias, Trabajo, etcétera; y el Estado no podría sostenerlos tampoco si sólo contase con los cupos satisfechos por dichas Diputaciones, ya que, aun en el supuesto de que fuesen suficientes en el primer año de concierto, carecerían de la elasticidad precisa para absorber en ejercicios posteriores el incremento normal y mundial que tales gastos registran. De modo que la irradiación del concierto a todas y a cada una de las provincias del Reino, a mi juicio, constituiría una catástrofe financiera para el Estado, si había de acomodarse a las normas básicas con que han sido estructurados los hoy vigentes.

Pero voy a dar por inexistente esa dificultad, que no es nimia, ni mucho menos; y aún toparíamos con otra que estimo de mucha mayor monta, y, desde luego, insoluble. Es esencia del concierto económico la autonomía plena de la entidad concertada para fijar sus tributos y recaudarlos. De hecho, cada una de las Provincias Vascongadas goza de casi plena soberanía en la determinación de bases imponibles y tipos de percepción. Pues bien: en la hipótesis de que las cincuenta provincias del reino poseyesen esa altísima prerrogativa, bien puede afirmarse que España habría desencadenado una guerra intestina más fraticida que las de armas. "Unos mismos Códigos para todo el Reino" fue el grito con que en otra centuria estalló el afán igualitario de los ciudadanos en el orden jurídico. Ese grito volvería a sonar estruendosamente si al régimen de unidad fiscal de que hoy gozamos, con contadas salvedades, sucediese otro de anarquía, en que cada provincia fuese apta para elegir bases tributarias,

establecer sistemas impositivos y determinar tipos de exacción. De hecho reinaría el caos, surgirían barreras aduaneras en las fronteras de cada provincia, y las industrias cuyo ámbito excede del territorio provincial —que son las más importantes— se verían ahogadas por múltiples y superpuestas gabelas. Además, no faltarían primas indirectas a la evasión fiscal, estimulándose el fraude con la oferta de condiciones suaves» (3).

A continuación el propio Calvo Sotelo pasa a aducir algunos ejemplos de esta desigualdad, siempre en perjuicio de los ciudadanos de régimen común:

«Una empresa financiera, con beneficio tributable de 14.382.867 pesetas, que supusiera un 11,56 por 100 de su capital, pagaría: a Guipúzcoa, un 6 por 100, o sea, 862.972 pesetas; a Vizcaya, el 8 por 100, o sea, 1.150.629, y al Estado, un 13 por 100, o sea, 1.869.772. Esto sólo por tarifa tercera.

Los intereses de obligaciones de una sociedad industrial pagan en Guipúzcoa el 2,50 por 100; en Vizcaya, el 3 por 100; al Estado, del 6 al 7,50 por 100, según el porcentaje.

Los Consejeros de sociedades pagan por sus emolumentos: en Guipúzcoa, el 3 por 100; en Vizcaya, el 9 por 100; al Estado el 15 por 100.

Rentas de trabajo. Empleados particulares: el mínimo exento es, en Guipúzcoa, 3.000 pesetas; en Vizcaya, 6.000; en territorio común 1.500. La escala va del 0,50 al 2,50 por 100 (sueldos de 20.000 pesetas) en Vizcaya; del 1,50 al 2,50 por 100 en Guipúzcoa, y del 2,50 al 11 por 100 en territorio común.

Un vendedor de tejidos paga en Santander, al Estado, 5.200 pesetas; en Bilbao, a la Diputación, sólo 1.322. El mismo vendedor pagaría, en Almería, 4.320; en San Sebastián 1.065.

Un comerciante mayorista exportador paga, en Santander, 6.151 pesetas; en Bilbao, 2.053. Una fábrica de conservas, 1.050, y 373, respectivamente. Una ebanistería de lujo, 1.188 y 463.

(3) *Mis servicios al Estado*, páginas 66 y 67.

Alicante pagó por industrial, en 1925-26, 4.031.669 pesetas; las tres Provincias Vascongadas pagan por esa contribución un cupo de sólo 3.525.590.

El exceso de Timbre a pagar en metálico se liquida, en Vizcaya, a base del 2 por 1.000; en territorio común, al 3,6 por 1.000. El Timbre sobre pólizas y créditos es en Vizcaya un 0,25 por 1.000; en territorio común, un 1,8 por 1.000» (4).

Prosigue el ilustre estadista aduciendo nuevos ejemplos de esa desigualdad fiscal, y de la competencia desleal y de los fraudes de las empresas que huyen de las demás provincias en busca del paraíso fiscal; las que más sufren por esta desigualdad son las provincias limítrofes:

«Las transmisiones *mortis causa* entre padres e hijos se hallan sujetas al impuesto de Derechos reales (cinco por ciento como máximo), en las provincias de régimen común; al mismo impuesto, pero con tarifa más reducida, en las provincias vascas; y en alguna —Guipúzcoa— figuran exentas del todo. Para determinar la ley aplicable se atiende a la vecindad del causante. La vecindad se gana por la domiciliación; y ésta se logra abriendo casa en un término municipal. En resumen: que un español de Palencia o de Lugo, se avecinda en Zarauz, se empadrona en Zarauz, paga cédula personal en Zarauz, y, al morir, beneficia a sus herederos, por su ficticia condición foral, con una exención que el Estado no conoce ni concede.

Una sociedad anónima se domicilia en Guipúzcoa; otra, dedicada a igual negocio, se halla establecida en Madrid. Las dos realizan las mismas operaciones, y supongamos que iguales ganancias. Sin embargo, tributan en distinta medida. Y como el peso de los impuestos es cada día mayor, y su gravitación sobre el coste de los productos, por ello mismo, más decisiva, las dos compañías se encuentran en situación perfectamente dispar, propicia a competencias desleales.

Estos ejemplos, extraídos de casos muy frecuentes antes del nuevo concierto, influyeron en la redacción

(4) *Mis servicios al Estado*, página 67.

de su Reglamento, en el que hemos amontonado garantías contra la evasión fiscal, ayudados por los mismos representantes de las Diputaciones vascas, que mejor que nadie podían advertir cuánto daño infería a su régimen la maniobra dolosa de quienes para defraudar al Estado se acogían al derecho de Asilo del territorio aforado. Pero aun cuando sean cada vez más difíciles las domiciliaciones fraudulentas en Vasconia de contribuyentes que realizan los actos sujetos en territorio común —el caso del madrileño que se empadrona a efectos tributarios en Zarauz, el del Banco con patrimonio castellano y negocio exclusivamente en tierras de Castilla, que, sin embargo, finge domiciliarse en San Sebastián, donde no tiene oficina, ni clientes, etcétera—, lo inevitable es que entre productores de un mismo artículo, con idéntico radio de difusión y el mismo capital y análogos medios técnicos, se determinen formidables desigualdades fiscales, con riesgo fatal para el más recargado. Y esto sucede de modo singular en las provincias limítrofes al territorio foral, que muchas veces resultan víctimas propiciatorias de la vecindad concertada» (5).

A continuación aborda Calvo Sotelo otro problema que complica la aplicación de los conciertos económicos y facilita enormemente los fraudes y las injusticias fiscales, el de las compañías con actividades multiprovinciales:

«Fácilmente puede imaginarse cuál sería el régimen fiscal de una compañía nacional, con negocios en todas las provincias, si en cada una rigiese un concierto plenamente autónomo. ¿Había de tributar únicamente a la Diputación en cuyo territorio radicase la dirección de la compañía? Entonces, las provincias se preocuparían de «cazar» los grandes contribuyentes ofreciéndoles franquicias y concesiones máximas, a trueque de domiciliarlos bajo su férula; algo parecido a lo que hacen algunos Cantones suizos para atraer a ciertas compañías internacionales. ¿Había de tributar a todas las Diputaciones en cuyas provincias nego-

(5) *Mis servicios al Estado*, páginas 67 y 68.

ciase? Entonces se produciría duplicación, mejor dicho, multiplicidad de exacciones simultáneas, y se suscitarían querellas interminables sobre el modo de fijar la cifra relativa del tributo asignable a cada Diputación. Y unas gravarían el capital, y otras la renta. Unas eximirían el trabajo, otras lo recargarían onerosamente. En una palabra, el arbitrista, espoleado por el afán de alzaprimar la industria y el comercio indígenas, y vestido con todas las luces y gemas de la fantasía que suele adornar a los financieros de onda corta, sería dueño y señor de los contribuyentes españoles, sumiéndolos en un auténtico círculo dantesco de suplicios y torturas.

Sólo un remedio existe contra tales peligros, a saber: que las Diputaciones concertadas carezcan de autonomía fiscal, o a lo sumo, la tengan sometida a férreas ligaduras. Por ejemplo, que en todas las provincias rijan iguales tributos; que ninguna pueda diversificar los tipos impositivos en razón al origen de la fabricación; que, a bases análogas, correspondan tarifas similares, etcétera. Pero, en este caso, ¿satisfaría el concierto a las provincias que hoy lo tienen? A buen seguro que no. Las provincias vascas aman el concierto, evidentemente, la minoración de carga fiscal que pueda implicar; pero aún más la permanencia prolongada de los cupos; y más aún, todavía, la libertad de movimientos que les concede para desenvolver su vida en el orden tributario. Un concierto sin autonomía fiscal sería bien poca cosa; poco más o menos un contrato de arriendo de la recaudación de contribuciones del Estado. Pero un concierto con autonomía, si se otorgase a las cincuenta provincias españolas, sería algo mucho más grave que un pacto excepcional: sería el triunfo del arbitrista, la vuelta a las aduanas interprovinciales, la instauración de un laberíntico pandemónium tributario. Digámoslo sin rebozo: una incruenta guerra intestina entre las diversas producciones y comarcas españolas» (6).

Pues si este caos y esta guerra intestina la veía con

(6) *Mis servicios al Estado*, páginas 69-70.

caracteres tan graves Calvo Sotelo en 1927, ¿qué sería hoy cuando las relaciones económicas interprovinciales se han multiplicado por varias unidades en relación con esa fecha?

Después de toda esta serie de consideraciones del ilustre estadista que han iluminado la naturaleza íntima de los conciertos económicos sólo nos queda aquí recoger los resultados, del concierto de 1927 negociado por el propio Calvo Sotelo, el cual a pesar de su claridad de juicio no logró en verdad imponer los postulados de la justicia fiscal.

Porque al final se acabó aceptando prácticamente los cupos propuestos por las Diputaciones que no llegaban a los 40 millones, exactamente 39.990.000 pesetas, en vez de los 102.441.000 pesetas que hubiera obtenido la Hacienda en régimen común, aunque hubiera habido que descontar los 12 millones importe de los servicios costeados por el Estado en otras provincias y prestados por las Diputaciones en las Vascongadas. Con todo, reiteramos, el aumento fue importante, se pasó de los 11 a los 40 millones; pero esto sólo hace más sangrante la congelación de un cupo durante veinte años en favor de unos privilegiados.

Pero ni siquiera este aumento fue real, pues como se hizo traspaso a las Diputaciones vascas de los ingresos de la tarifa segunda de la contribución de Utilidades que producía entonces diez millones, el aumento quedó reducido a 19 millones.

Y a cambio de estos míseros resultados el propio Calvo Sotelo, limitado sin duda por las posibilidades políticas del momento, en escasa coherencia con sus propias convicciones, hipoteca el futuro por 25 años al admitir ese largo período como el de vigencia para el nuevo concierto, que en todos esos años no sufriría en su cupo global más que ligeros aumentos, escalonados hasta alcanzar los 50.000.000 al final de su período de vigencia.

Donde quizá estuvo más acertado el señor Calvo Sotelo fue en la detallada reglamentación que incorporó al concierto para corregir muchos abusos y

anomalías, generadoras de enorme evasión fiscal, que se venían produciendo siempre a costa del Estado.

Este concierto cuya duración se preveía por 25 años, desde el 1 de enero de 1927 hasta el 31 de diciembre de 1951, fue suprimido por el decreto-ley de 23 de julio de 1937 para Vizcaya y Guipúzcoa, pero continuó vigente para la provincia de Alava hasta la fecha prevista para su expiración.

8

ALAVA, ULTIMO CONCIERTO: 1952 A 1976

El concierto otorgado por Calvo Sotelo el 13-XII-1926 para un período de 25 años agotó por lo que se refiere a Alava el plazo previsto hasta el 31-XII-1951.

Pasada esta fecha procedía la actualización y renovación del concierto alavés; esta tuvo lugar por el Decreto de 27 de febrero de 1952 para otros 25 años, esto es: desde el 1-I-1952 hasta el 31-XII-1976.

Los cupos parciales que por contribuciones e impuestos concertados debe satisfacer anualmente la Diputación alavesa quedaron fijados en las siguientes cantidades:

Contribución territorial	5.948.775
Contribución industrial de Comercio y Profesiones	3.364.000
Contribución sobre utilidades:	
Tarifa 1.ª	3.525.225
Tarifa 2.ª	1.522.294
Tarifa 3.ª	12.682.591
Derechos Reales	17.730.110
Timbre	6.181.700
Gas, electricidad	3.090.850
Cerveza y bebidas	972.000
Transportes	186.102
Patentes A y D de automóviles	680.000
Radio audición	336.000
	236.000
	<hr/>
	38.725.537
	<hr/>
	Pesetas
A deducir por servicios de carácter general realizados por la Diputación en lugar del Estado en 1950	13.744.513
	<hr/>
Cupo líquido anual	24.981.024

Aunque al concierto se le otorga una duración de 25 años se prevén revisiones quinquenales de los cupos señalados anteriormente, de tal manera que la revisión se hará manteniendo la «exacta proporción con el aumento o disminución que las cantidades presupuestadas por el Estado para el ejercicio en que la revisión deba efectuarse representen en relación con las presupuestadas para el año 1952».

Del mismo modo y con los mismos criterios serán revisados cada cinco años los 13.744.513 pesetas de gastos compensables que figuran en el concierto.

Esto quiere decir que los posibles desequilibrios iniciales de las cifras concertadas se mantendrán invariables en su proporción todo a lo largo de los 25 años; por lo tanto interesa hacer un cálculo lo más exacto posible de la presión fiscal por los conceptos encabezados tanto en Alava como en las provincias de régimen común.

Las recaudaciones del año 1952 por los conceptos encabezados alcanzaron las siguientes cifras:

	Tesoro	Alava	%
Contribución territorial	1.613.729.000	5.948.775	0,37
Industrial, Comercio y prof.	905.358.000	3.364.000	0,37
Utilidades:			
Tarifa 1.ª	1.858.578.700	3.525.225	0,19
Tarifa 2.ª	847.226.300	1.522.294	0,18
Tarifa 3.ª	2.697.197.600	12.682.591	0,61
Derechos Reales	1.542.854.000	6.181.700	0,40
Timbre (1)	1.359.000.000	3.090.850	0,22
Gas, electricidad	242.859.000	972.000	0,40
Cerveza y bebidas	196.455.000	186.102	0,09
Transportes	173.249.000	680.000	0,40
Patentes A. y D. de Automóviles y Radioaudición	143.000.000 (2)	572.000	0,40
	10.949.697.600	38.725.537	0,35

(1) Consignamos aquí la cantidad presupuestada, no la recaudada que figura en los resultados presupuestarios con la cifra de 2.470.208.000.

(2) Esta cifra de 143 millones de pesetas no es la recaudada, sino la presupuestada, que en los otros conceptos es muy inferior a la recaudada; conocemos la cifra de recaudación que corresponde a la Radioaudición 64.781.000 pesetas, pero no he podido precisar la recaudación por patentes A y D de automóviles por hallarse englobado este concepto en la tarifa 3.ª del impuesto sobre el lujo —tenencia y disfrute— capítulo 2.º, concepto 7.º del Presupuesto del Estado.

Según los cálculos anteriores al establecerse los cupos encabezados en 1952 Alava contribuía aproximadamente con el 0,35 por 100 de lo recaudado en las otras 48 provincias de régimen común. Veamos ahora cuál era la proporción de sus habitantes con el total de las otras 48 provincias (sin Alava y Navarra); utilizaremos los datos del censo de 1950:

Alava	Las otras 48 provincias	
118.012	27.616.929	0,42 %

Ciertamente hemos de reconocer que en 1952 la Hacienda hizo un esfuerzo, que no había tenido precedentes jamás, cuando lo normal era quedarse en un tercio de lo justo, por acercar la presión fiscal en Alava a la media nacional y así a un 0,42 % de la población la correspondía un 0,35 por 100 de los impuestos, calculada esta cifra con los criterios máximos de presión fiscal en todas las dudas e hipótesis que han surgido. Esta diferencia proviene de que Hacienda se apoyaba en las cantidades presupuestadas por los conceptos encabezados que sumaban 9.859.700.000 pesetas por once mil millones de recaudación por lo bajo. Sobre lo presupuestado la presión fiscal calculada fue de 0,39 por 100 para un 0,42 por 100 de la población.

Pero las ventajas del concierto no por eso desaparecen y podemos resumirlas así:

1. La cifra recaudada de hecho es mayor que la presupuestada, Alava no aumenta su entrega al Tesoro.

2. Esta cifra permanece inalterable durante cinco años, mientras la contribución de los demás crece cada año por razón de la inflación, aumento de población y acumulación anual de riqueza.

3. Cada año aumenta relativamente la población alavesa en relación con la nacional, sin que este factor favorable para Alava sufra correctivo alguno durante 25 años.

4. El nivel de renta por habitante crece más aprisa en Alava que en el resto de la nación y tampoco este factor tendrá reflejo contributivo durante 25 años.

5. Quizá lo más importante sea que al gozar de una gran autonomía fiscal la Diputación puede en uso de estas facultades desarrollar una inteligente política de atracción y captación de empresas ofreciendo determinadas condiciones y aun exenciones fiscales.

El concierto del 29 de febrero todavía contiene otras dos normas que reducen la cifra arriba consignada de 38.725.537 pesetas. La primera de ellas es la asignación en favor de la Diputación de un 5 por 100 en concepto de gastos de cobranza.

La segunda, aunque con carácter transitorio, era aun más favorable a la Diputación y es que la cifra de 38.725.537 pesetas que como hemos visto no alcanzaba en 1952 el nivel de presión fiscal de las otras provincias, no se comenzará a pagar hasta 10 años más tarde, y así las cantidades realmente consignadas por Alava al Tesoro serán:

	Millones
1952	15
1953	20
1954 y 1955	21
1956 y 1957	22
1958 y 1959	23
1960	24

O sea que si en 1952 los 38 millones y medio teóricos ya resultaban escasos comparados con lo que pagaban los habitantes de régimen común, qué diremos de los 15 millones que fueron los únicos abonados en 1952, o de los 24 millones del año 1960. La generosidad de la Hacienda para las provincias concertadas parece no conocer límites, pues el mismo año 1952 concede que abone su primer trimestre, no conforme a los 15 millones anuales, sino ateniéndose a la cifra que correspondía de acuerdo con las normas del concierto de hacia 25 años, esto es, de 1927.

En realidad pues los 38.725.537 pesetas no se pagaron más que una vez, el año 1961, cuando ya la cantidad que hubiera correspondido pagar en régimen común se aproximaba a los 140 millones, o sea que

esa supuesta progresión y actualización del cupo era regresiva, aun según los cálculos de la propia administración: el año 1952 faltaban para el cupo 23 millones y el año 1961 no andaría lejos de los 100 millones, si no los rebasaba, la diferencia entre los 38 millones y la cifra que en proporción debiera haber consignado, puesto que el cupo para el año 1962 fue fijado al actualizar el concierto en 148.738.540 pesetas.

Es cierto que esta diferencia viene substancialmente reducida por el aumento de los gastos compensables que continuaron inalterados en 13 millones cuando para 1962 se calculaban en 114 millones.

Esta revisión de los cupos tuvo lugar por Orden Ministerial del 31 de enero de 1962 para el quinquenio 1962-66. En el entretanto las cantidades totales del presupuesto del Estado correspondientes a los encabezamientos habían subido desde 10.002 millones en 1952 a 37.095 millones en 1962.

De acuerdo con esta proporción se hizo la revisión de los cupos con los siguientes resultados:

	1952	1962
Territorial	5.948.775	12.655.258,49
Industrial	3.364.000	18.000.000,00
Trabajo personal	3.525.225	13.283.456,52
Rentas capital	1.522.294	5.564.247,03
Sociedades	12.682.591	60.075.431,05
Derechos Reales	6.181.700	21.063.570,37
Tímbré	3.090.850	12.835.897,48
Gas, electricidad	972.000	2.640.000,00
Cerveza y bebidas	186.102	1.240.680,00
Transportes	680.000	880.000,00
Automóviles y Radio	572.000	500.000,00
	38.725.537	148.738.540,94

Correspondía, pues, al año 1962, a pesar de las ventajitas para Alava que antes señalábamos, un cupo anual de 148 millones de pesetas. De él había que deducir los gastos compensables, por corresponder al Estado, entre los efectuados por la Diputación que también se habían elevado considerablemente:

	Presupuesto 1952	1962
Obras públicas	1.945.288.131,72	12.762.374.257
Plan carreteras		4.260.000.000
Agricultura	209.126.796,92	1.276.823.675
Gastos de las contribuciones ,....	352.113.475,19	2.498.058.416
	2.506.528.403,83	20.797.261.348

Según esta proporción la cifra final admitida como gastos compensables se elevó a 114.090.502,76 pesetas, que deducida del cupo ofrecía como líquido ingresable en el Tesoro cada año del quinquenio 1962-1966, 34.648.038, 18 pesetas.

Pues bien, también sobre esta cifra que desde luego no superaba a lo que en justicia correspondía contribuir a Alava se otorgaron algunas bonificaciones a la Diputación al escalonar los incrementos sobre el cupo anterior al de 1952 en la siguiente forma:

«En el año 1962 por 3 millones, en 1963 por 6 millones, en 1964 por 9 millones, en 1965 por 12 millones, y en 1966 por 15 millones.» Quedaba todavía un residuo de 3.800.000 pesetas que la Hacienda condonaba graciosamente a la Diputación alavesa.

Durante los años 1963 y 1964 se produjo en Alava una ampliación del número de conceptos impositivos encabezados con la Diputación. Por el decreto de 4 de julio de 1963 se otorgó el encabezamiento de una serie de conceptos de los impuestos sobre el gasto y sobre el lujo, que la Diputación de esta provincia venía recaudando en régimen de «mera gestión», los cupos fijados lo fueron para el año 1963.

Al fijar los nuevos cupos para el año 1964 se amplió aun más el número de los conceptos impositivos encabezados, llegando así a abarcar ya la mayoría de los conceptos a los que venimos aludiendo, esto es, a los impuestos sobre el Gasto y sobre el Lujo. Su detallada relación puede verse en el Decreto de 13 de febrero de 1964, y el montante total del encabezamiento de ambos conceptos alcanzó para el año 1964 la cantidad de 52.126.500 pesetas.

Para los años 1965 y 1966 no se dictaron las preceptivas disposiciones de actualización de los cupos, y así

una vez más por negligencia de la Administración el cupo alavés quedó congelado durante dos ejercicios, pues no es de creer se abonara otra cantidad que la establecida de 52 millones.

Al actualizar en 1967 este cupo de variación anual se hizo fijando la cantidad de 128 millones; como se ve no era pequeño el favor que recibió la Diputación alavesa al contribuir el año anterior por este concepto con sólo 52 millones.

Pero acerca de estos impuestos sobre el Gasto y sobre el Lujo, a pesar de ser objeto de revisión anual, hay que hacer alguna advertencia muy grave, y es que se están recaudando sin tener en cuenta el lugar de destino y consumo de las mercancías, pudiendo resultar que los consumidores que radican en territorio de régimen común están financiando los gastos e inversiones de la Hacienda provincial alavesa; otro tanto podría decirse de Navarra.

Dada la estructura productiva de estas dos provincias y el signo exportador de la balanza provincial de ambas por lo que se refiere a los productos gravados por el Gasto y el Lujo es claro que se están dando importantes transferencias desde las otras provincias. Por eso no duda el profesor Albiñana al tratar de estos temas el censurar «la cesión por el Estado de impuestos no territoriales, aunque sea a reserva de una revisión del cupo (Alava) o de una compensación (Navarra)» (3).

Pone también de manifiesto el profesor Albiñana cómo «otro aspecto a considerar es el de la desgravación fiscal a la exportación, ya que se encuentra íntegramente inserto en los impuestos que se vienen examinando. Las desgravaciones a la exportación son satisfechas por la Hacienda estatal con cargo a las recaudaciones obtenidas por el actual impuesto de compensación de gravámenes interiores. En cuanto las cantidades desgravadas no hayan sido ingresadas en la Hacienda estatal, se estará produciendo otro lu-

(3) *Introducción al sistema impositivo español*, Madrid 1969, página 120.

crativo flujo impositivo desde las provincias de régimen común a favor de las de régimen foral. No existen datos provinciales sobre las desgravaciones fiscales a la exportación, pero no es aventurado afirmar...

2.º Que las cantidades devueltas a empresas domiciliadas en Alava serán sensiblemente iguales al cupo satisfecho por su Diputación al Estado» (4).

De acuerdo con el Decreto de 29 de febrero de 1952 que preveía la revisión de los cupos cada cinco años la actualización para el quinquenio 1967-1971 se hizo por O. M. de 27 de noviembre de 1967.

Como había que guardar la proporción establecida en dicho Decreto se hacían públicos los montantes de los conceptos encabezados en los Presupuestos del Estado: el año 1952 con 9.562 millones, el año 1967 con 51.043 millones; en consecuencia el cupo de 37.069.350 establecido en 1952 pasaba a 208.184.510 pesetas en cada año del quinquenio 1967-1971.

Del mismo modo los gastos computables establecida la proporción oportuna se calculaban en un total general de 140.684.510 pesetas anuales; correspondía, pues, ingresar en el Tesoro cada año el cupo líquido de 67.500.000 pesetas.

Como los ingresos líquidos al Tesoro el año anterior según los textos legales había sido cuando más de 40 millones, en vez de cumplirse simplemente el concierto ya de por sí favorable por partir de una base inferior de presión fiscal, no tener en cuenta el mayor aumento comparativo de riqueza en Alava durante esos 15 años y no valorar tampoco el fuerte tirón demográfico e inmigratorio alavés; digo, que en vez de cumplirse el concierto todavía se conceden nuevos beneficios demorando el ingreso de esos 67 millones y medio que quedan así escalonados:

1967	50.000.000
1968	58.750.000
1969	67.500.000
1970	76.250.000
1971	85.000.000

337.500.000

(4) *Albifana*, o. c., página 121.

La última revisión, para el quinquenio 1972-1976, ha tenido lugar por O. M. de 23 de diciembre de 1972. Los presupuestos del Estado en la parte que entra en cálculo se habían elevado desde 9.562 millones en 1952 a 135.758 millones en 1972. En consecuencia, el cupo había pasado de 37 millones a 527.998.555 pesetas, y los gastos compensables se habían elevado a 391.583.555, quedando pues un cupo líquido anual de 136.415.000 pesetas.

De nuevo no se ingresan estos 136 millones cada año, sino que se conceden moratorias tan beneficiosas para la Diputación de Alava como que 39 millones de los que correspondía pagar el año 1972 los abonará en 1976; y todos sabemos lo que se ha devaluado la moneda en esos cuatro años. He aquí el escalonamiento de ingresos que se establece:

1972	97.750.000
1973	117.082.500
1974	136.415.000
1975	155.747.500
1976	175.080.000

O sea, que la cantidad que sería mínima y debajo de la justicia en el primer año del quinquenio, no se limita a quedar congelada durante los cinco años en época de inflaciones y devaluación de la moneda, sino que además se calcula el montante global del quinquenio sobre esa base, y como si ella no fuera ya suficiente ventaja se reparte escalonadamente entre los cinco años, lo que equivale a retrasar dos o cuatro años el pago de ese mínimo ventajoso y congelado; y mientras el Ministerio de Hacienda asiente a todo con Alava, aprieta la presión fiscal sobre los demás contribuyentes.

Si descontamos el cupo diferido desde el año 1972 de 38.665.000 e ingresado o por ingresar este año 1976 el cupo líquido que abonará Alava por el presente ejercicio será de 136.415.000; pues bien, si hacemos los cálculos de proporción de población y de riqueza de Alava y de la nación, y la contribución de los españoles de régimen común con la de los alave-

ses, y aun descontando los gastos compensables en la proporción que el Estado se los presta a los demás españoles, no tememos asegurar que la contribución alavesa no llega este año 1976 en los conceptos encabezados de revisión quinquenal al 16 por 100 de lo que debiera ser.

Para formular el juicio final valorativo del concierto alavés quiero dejar la palabra a persona más competente en materias fiscales, me refiero al profesor Albiñana que escribe así:

«El señalamiento del cupo anual para cada quinquenio en Alava adolece de los siguientes defectos con la consiguiente ventaja fiscal para esta provincia: aa) se atiende al presupuesto estatal del primer año del quinquenio, y de este modo quedan sin computar los incrementos de los cuatro años siguientes y la depreciación monetaria; ab) al no tenerse en cuenta la evolución económica de la provincia, decididamente positiva, no se recogen los aumentos de capacidad contributiva que en ella se dan, y ac) se parte de los cupos establecidos en el Decreto de 1952, y, por tanto, se multiplican las ventajas originarias» (5).

(5) *Introducción al sistema impositivo español*. Madrid, 1969, página 124.

CONCLUSIONES

Tras este amplio recorrido de la historia y del presente de los conciertos económicos creo que ha llegado el momento de condensar unas constantes que les han acompañado durante sus casi 140 años de existencia y de hacer un balance valorativo de los mismos.

Hemos prescindido de su justificación o no justificación histórica; no porque admitamos los mitos y leyendas con que algunos de sus patrocinadores tratan de defenderlos, sino por una razón más simple: porque creemos que ningún antecedente histórico puede servir de justificación a la injusticia fiscal, ni el que ésta haya existido en el pasado es razón para perpetuarla eternamente.

Tampoco nos hemos detenido ni tomado como objeto de este estudio la naturaleza y fundamentación jurídica de los conciertos económicos; y por la misma razón, no porque admitamos la existencia de tales «pactos» ni de «leyes paccionadas» inalterables, basta aplicar la jerarquía de normas a los textos legales para que se desmoronen unas tan interesadas tesis, sino porque las exigencias de la justicia fiscal está por encima de esos presuntos «pactos», cuya injusticia no puede perpetuarse.

Por eso, porque creemos que el primer principio es

la justicia fiscal y a él debe subordinarse la historia sea fingida sea auténtica, y que a la justicia está también subordinado cualquier «pacto» tanto imaginario como verdadero, es por lo que hemos centrado todo el trabajo en analizar los datos cuantitativos del problema, y demostrar cómo y siempre en todos los conciertos económicos ha quedado burlado el principio de derecho natural y de la justicia distributiva más elemental de que «todos deben contribuir a las cargas comunes en proporción a sus haberes». Veamos los caminos por los que ha sido consagrada esa injusta desigualdad fiscal.

Esta violación de la justicia distributiva es la obra de todos los Gobiernos que al iniciar la correspondiente negociación con las Diputaciones respectivas aspiran por razones políticas a lograr el asentimiento de éstas para hacer así más fácil el cumplimiento de lo que concierte y apuntarse un aparente éxito político.

El precio de ese asentimiento de las Diputaciones ha sido siempre el mismo: una rebaja substancial en la cuota o cupo que deben pagar, que queda reducida casi siempre, la única excepción es Alava en 1952, ya inicialmente a un 30 por 100 o a un 40 por 100 de las cifras que exige el reparto equitativo de las cargas.

Por eso ningún convenio ha sido aprobado por las Cortes; éstas han establecido el principio justo: «todos contribuirán a las cargas del Estado en proporción a sus haberes», pero luego los Gobiernos han negociado los conciertos y dejando a un lado los principios constitucionales y de derecho natural han asentido a cifras muy inferiores sancionando los conciertos mediante decretos-leyes, decretos y órdenes ministeriales.

Los Gobiernos no han presentado a las Cortes esos conciertos porque saben que sus cifras no resistirían un examen parlamentario ante los representantes de otras provincias que son las que van a pagar la diferencia.

Hasta cierto punto nos explicamos, no justificamos, esa actitud del Poder Ejecutivo, porque cada negociación se convertía muy pronto en un regateo acompañado de la presión de la calle en aquellas provincias a cuyo chantaje el Gobierno acababa siempre cediendo.

II

Una vez concertados unos cupos de un 30 por 100 a un 40 por 100 de lo justo se establecía que estos cupos fueran inalterables o indefinidamente o durante un largo período de años sin tener en cuenta la inflación, ni la devaluación de la moneda, ni el aumento de riqueza y por ello de capacidad contributiva, ni las corrientes emigratorias hacia esas provincias y con ello el aumento absoluto y relativo de población en ellas, ni la ampliación de los servicios prestados por el Estado y por lo mismo de los gastos públicos; no se introducía ningún factor correctivo y por ello al cabo de los años iniciales el desequilibrio inicial que era de 30 ó 40 a 100 se convertía en 10 a 100, y sus aportaciones quedaban reducidas a poco más que simbólicas.

La duración de los conciertos económicos ha sido: para Navarra 35 años, 50 años, 15 años, 18 años y el actual de duración indefinida; para las Vascongadas: 9 años, 6 años, 13 años y medio, 20 años, 25 años y 25 años el actualmente vigente para Alava (1).

(1) Transcribo dos notas de Albiñana, César, *Introducción al sistema impositivo español*. Madrid, 1969, páginas 116-117: «Desde 1941 el cupo líquido anual de esta provincia (Navarra) ha sido de 20.500.000 pesetas. El reciente Decreto-Ley 16/1969 de 24 de julio lo ha elevado a 230 millones de pesetas y a partir del propio año 1969, aunque compensando incluso aportaciones por impuestos no encabezados (disposición transitoria). Por ello, el cupo de Navarra, que en 1942 representó 2,438 por 100 de los ingresos presupuestarios del Estado, ha venido descendiendo hasta llegar al 0,008 por 100 en 1968.»

«El cupo de Alava representó el 0,290 por 100 de los ingresos presupuestarios del Estado en 1942. En 1968 ha descendido al 0,032 por 100. Y los ejercicios extremos en el citado período han sido el 1951 con el 0,132 por 100, y el 1953 que ascendió al 0,773 por 100.»

Aunque quizá alguna de estas cifras pueda ser revisada con datos estadísticos más exactos, la idea de los bruscos descensos de la presión fiscal relativa es válida e indiscutible.

Cierto que se han introducido revisiones quinquenales, y aun anuales para algunos conceptos, estas no evitan que en el quinto año el desequilibrio supere el 50 a 100 con relación al primer año del quinquenio.

III

El transcurso del tiempo y la desidia y la dejadez de los Gobiernos, así como también su incompetencia e ignorancia de los precedentes históricos han permitido en cada negociación de un nuevo concierto económico la ampliación de las facultades normativas fiscales de las Diputaciones concertantes, especialmente de las Vascongadas, que según la ley de 21 de julio de 1876 y el Real Decreto de 13 de noviembre de 1877, que establecía los primeros cupos contributivos en dichas provincias, no iban más allá de proponer las Diputaciones «las formas que estimen más en armonía con las circunstancias del país para realizar la contribución de que se trata en el artículo 1.º».

Desde esta flexibilidad en la forma de realizar la contribución territorial se ha llegado a una regulación tributaria independiente de hecho en lo que atañe a las bases impositivas, tipos de gravamen y exenciones, lo que supone la posibilidad en un solo territorio nacional de diversas políticas fiscales con consecuencias caóticas para una ordenada política económica.

IV

Esta libertad de gravámenes y de política fiscal permite la atracción de empresas con ofertas de paraíso fiscal, estableciéndose así dentro de la nación una competencia desigual entre unas provincias en posesión de todos los instrumentos fiscales de incentivos y exenciones que ofrecer a los futuros contribuyentes y el resto de ellas, las de régimen común, carentes de esos resortes tributarios a los que lógicamente tan sensibles son todos los empresarios. El resultado será la instalación de muchos de ellos en territorio foral, aunque los obreros vivan en Logroño o en Miranda, las fábricas se instalarán en Alava o Navarra.

V

Finalmente y no en último lugar los conciertos económicos dan lugar a la proliferación del fraude; extendiendo la noción legal de «vecindad foral», que es exclusiva de las personas naturales, también a las sociedades, éstas van en busca de las provincias con presión tributaria inferior a la general o común. Por esta aplicación extensiva de la Ley, se simulan contratos, se crean sociedades filiales de ventas, etcétera, y, sobre todo, las sociedades se domicilian en estas provincias. Esta situación constituye un incentivo inmediato a la domiciliación y mediato a la localización de las empresas sociales (2).

Si de las sociedades pasamos a las personas físicas el impuesto sobre la renta de las mismas lo cobra la Diputación de Alava siempre que el contribuyente ostente la vecindad foral, cualquiera que sea la población donde residan, sin que sea preciso una vez adquirida revalidarla con la residencia ni ningún otro acto de voluntad. Ante la imposibilidad material de que la Diputación alavesa extienda su acción recaudadora a todo el territorio nacional en el balance de su gestión por este impuesto se refleja necesariamente esta insuficiencia en llegar a los españoles con vecindad alavesa residentes fuera de Alava.

VI

No quisiéramos cerrar este estudio sin unas propuestas positivas de lo que debe ser un concierto económico que quiera ir más allá de un privilegio «provechoso a ellas solas y ruinoso para todos los demás».

1. En primer lugar es preciso la uniformidad de base impositiva y de tipo de gravamen si se quieren evitar los fraudes, la competencia desleal y la guerra fiscal entre las partes de una misma nación.

2. Los cupos deben ser calculados más exacta-

(2) Albiñana, César: *Introducción al sistema impositivo español*. Madrid, 1969, página 125.

mente y de acuerdo con la justicia sin claudicaciones ni concesiones para obtener un concierto, que sólo se logra si se rebaja el cupo justo a la suma que la parte contribuyente quiere pagar.

3. Los cupos deben ser revisables cada año de acuerdo con tres factores: devaluación de la moneda, aumento de la riqueza y variaciones demográficas; los cupos inalterables o simplemente mantenidos por cinco años son un auténtico expolio a los otros contribuyentes.

4. No deben ser objeto de concierto aquellos impuestos que recaen sobre sociedades que ejercen su actividad en más de una provincia, las que llamaríamos multiprovinciales, por las injusticias que se cometerían al atraer hacia una provincia los impuestos generados en otras.

5. *La mejor y única garantía de que un concierto económico es justo será el que esté abierto a todas las provincias. Esto es, que todas las provincias que lo deseen y quieran cooperar concertándose con la Hacienda Pública, puedan acogerse a una fórmula concertada.*

Todo lo que no sea concierto abierto para todos los que lo deseen es un privilegio, por mucho que se niegue, se escamoteen o se disfracen las palabras, y el más odioso de todos los privilegios, el fiscal; porque, si no es un privilegio, por qué se niega a los demás.

El dividir a las provincias españolas en dos clases, las privilegiadas que pueden tener concierto económico, y las desgraciadas que no pueden tenerlo es sembrar el odio y la división entre los españoles. Lo que hoy se llama «solución política» de un problema puede ser su envenenamiento definitivo al provocar la reacción que toda situación privilegiada desencadena en los que se ven condenados a contemplar las ventajas del privilegiado y pagar la factura de esos privilegios.

«CONCIERTOS SI, PERO PARA TODOS»

APENDICE

EL CONCIERTO CON ALAVA EN EL AÑO 1976

LOS IMPUESTOS ENCABEZADOS DE REVISION QUINQUENAL

Bajo este régimen de cupo anual revisable cada cinco años se hallan nueve conceptos impositivos. El cupo anual para el quinquenio 1972-1976 fue fijado por la O. M. de 23 de diciembre de 1972 en 527.998.555 pesetas, aumentando el cupo anual de 1952 que montaba 37.069.350 pesetas en la misma proporción que habían subido los ingresos presupuestados por dichos nueve conceptos impositivos desde el presupuesto de 1952 a 1972.

Estos conceptos presupuestarios habían sufrido los aumentos consignados en el cuadro siguiente:

Tributos	Año 1952	Año 1972
Territorial	1.512.700.000	8.200.000.000
Industrial	841.000.000	12.531.200.000
Trabajo personal	1.725.000.000	32.800.000.000
Rentas de capital	725.000.000	12.000.000.000
Sociedades	1.900.000.000	32.000.000.000
Sucesiones y Trans. Patrimoniales (Intervivos)	1.350.000	20.712.100.000
Actos jurídicos documentados	1.359.000.000	13.900.000.000
Cervezas y bebidas refrescantes	66.000.000	2.955.000.000
Lujo, tenencia y disfrute	84.000.000	660.000.000
Totales	9.562.700.000	135.758.300.000

En consecuencia cada uno de los cupos señalados el año 1952 para cada uno de los nueve impuestos se aumenta de acuerdo con el cuadro siguiente:

Tributos	Año 1952	Cupos parciales quinquenio
		1972-1976
Territorial	5.948.775	32.246.947
Industrial	3.364.000	50.124.798
Trabajo personal	3.525.225	67.030.370
Rentas de capital	1.522.294	25.196.590
Sociedades	12.682.591	213.601.529
Sucesiones y Transm. Patrimoniales (intervivos)	6.181.700	94.841.471
Actos jurídicos documentados	3.322.663	33.984.556
Cerveza y bebidas refrescantes	186.102	8.332.294
Lujo, tenencia y disfrute	336.000	2.640.000
	37.069.350	527.998.555

Conforme a estos cálculos se ha obtenido la cifra global que por los nueve conceptos encabezados corresponde al año 1976 y que la Diputación ingresará al Estado tras descontar de dichos 527.998.555 pesetas los gastos de servicios prestados por la Diputación en sustitución del Estado y evaluados para ese mismo año en 391.583.555 pesetas, con lo que el cupo líquido anual de 1976 es de 136.415.000 pesetas.

Ahora vamos a ver cuál sería la recaudación en Alava en 1976 por esos mismos nueve conceptos encabezados en 527.998.555 pesetas, caso de aplicarse a la misma el régimen común.

Para ellos vamos a seguir el siguiente cuadro o proceso:

1. Obtendremos cuáles son las cantidades presupuestadas por esos conceptos en las 48 provincias de régimen común para 1976.

2. Como la recaudación no coincide con lo presupuestado, a falta de los resultados de 1976, acudiremos a 1974, último año cuya recaudación ha sido publicada, y el coeficiente que resulte entre presupuesto y recaudación lo aplicaremos al presupuesto de 1976 para obtener la suma calculada de recaudación.

3. Calcularemos el porcentaje que representa la renta alavesa en relación con la renta de las provincias de régimen común, teniendo en cuenta tanto el número de habitantes como la renta per cápita de unos y otros.

4. Este coeficiente lo aplicaremos a la suma calculada de recaudación para el año 1976 por esos nueve conceptos y obtendremos la cantidad que debería recaudarse en una Alava de régimen común por los mismos conceptos.

I

CANTIDADES PRESUPUESTADAS

Concepto	Año 1972	Año 1976
1. Territorial	8.200	15.530
2. Industrial (licencia, cuota y apuestas) .	12.531,2	18.740
3. Trabajo personal	32.800	96.500
4. Rentas del capital	12.000	26.100
5. Sociedades	32.000	101.270
6. Sucesiones, transmisiones, bienes, sociedades	20.712,1	39.890
7. Actos jurídicos documentados	13.900	29.900
8. Cervezas y bebidas refrescantes	2.955	3.500
9. Lujo, tenencia y disfrute	660	1.800
	135.758,3	333.230

II

CANTIDADES PRESUPUESTADAS Y RECAUDADAS EN EL AÑO 1974

Concepto (1)	Presupuesto	Recaudación (1)
1. Territorial	11.500	12.029,9
2. Industrial y apuestas	15.935	16.928 (2)
3. Trabajo personal	57.000	69.826,8
4. Rentas capital	18.600	15.908,5
5. Sociedades	43.000	48.832,1
6. Sucesiones, transmisiones y bienes sociedades	34.500	39.363,4(3)
7. Actos jurídicos documentados	19.500	21.888,3
8. Cervezas y bebidas refrescantes	3.000	3.270,4
9. Lujo, tenencia y disfrute	1.225	1.346,2
	204.260	229.393,6

Proporción entre recaudación y presupuesto: 229.393,6 a 204.260
= 112,30 %.

La población calculada para el 1-VIII-1976, según el «Anuario Estadístico 1975», para toda España era de 35.848.873; descontando de esa cifra los 496.666 habitantes de Navarra y los 249.173 de Alava quedan 35.103.034 habitantes de régimen común.

La población alavesa, 249.173 habitantes; representa, con relación a los españoles de régimen no concertado, el 0,7127 por 100.

Pero no es ése el índice de su riqueza; la renta per cápita en Alava, según *Renta Nacional de España y su distribución provincial en 1973*, publicación del Banco de Bilbao, era en ese año 131.116 pesetas, por una media nacional de 99.271; el índice, pues, de riqueza por habitante alavés en relación con la media de los no concertados es de 1,32.

Multiplicando ambos índices, el de habitantes y el de renta per cápita, obtenemos aproximadamente el de riqueza alavesa en relación con la nacional: $0,7127 \times 1,32 = 0,94$ por 100.

IV

Las cantidades presupuestadas por los nueve impuestos encabezados representaban un total de 333.230 millones; a una riqueza del 0,94 por 100 debería haber correspondido un cupo presupuestado de 3.132 millones.

(1) Datos obtenidos de *Información Estadística del Ministerio de Hacienda, 1974*.

(2) En concepto de apuestas se presupuestaron 35 millones; el presupuesto de apuestas, rifas y tómbolas fue de 75 millones; la recaudación, 84,9 millones; por aproximación calculamos para las apuestas 39,6 millones de recaudación.

(3) La recaudación por sucesiones, personas jurídicas y donativos supuso un total de 8.327,4 millones para 7.600 millones presupuestados; como los donativos no están encabezados ni incluidos en los 34.500 millones de la columna de presupuestos, hay que descontar de la cifra de 8.327,4 la recaudación correspondiente a los 100 millones de presupuesto por donativos que, proporcionalmente, serían 109,7 millones.

Pero como la recaudación, especialmente en estos años de inflación, resulta mayor que la presupuestada, si aplicamos el último índice conocido, 112,30 por 100, el del año 1974, tendremos que por el régimen común la recaudación en Alava se hubiera elevado a unos 3.517 millones, mientras que por el régimen de concierto aporta tan sólo menos de 528 millones.

En el cálculo del cupo de estos nueve impuestos encabezados, ya tiene Alava una ventaja de casi 3.000 millones; su cupo apenas representa un 15,0 por 100, de lo que le corresponde conforme a su población y a su riqueza.

V

Del cupo más arriba señalado se descuentan las cantidades que la Diputación gasta en los servicios a su cargo, sustituyendo en ello al Estado; en el actual convenio vigente desde 1952 esos cupos fueron calculados y actualizados de la siguiente manera:

Cantidad compensable anual	1952-1961	13.744.513
Cantidad compensable anual	1962-1966	114.090.502
Cantidad compensable anual	1967-1971	140.684.510
Cantidad compensable anual	1972-1976	391.583.555

Del mismo que hemos actualizado los conceptos impositivos a las cifras de los presupuestos del año 1976, tampoco sería justo dejar inalterados al nivel del año 1972 los 391 millones de gastos compensables en carreteras, agricultura, montes, ganadería y gastos de recaudación.

Esta actualización la haremos tomando como referencia la proporción en que han aumentado los presupuestos de gastos del Estado desde 1972 a 1976, que han pasado de 418.804 millones a 785.000, aumento reflejado por un índice de 1,88.

Aplicando este índice a la cifra de gastos compensables tendríamos:

$$391.583.555 \times 1,88 = 736.177.083,40$$

Creo que habría también que aumentar el cupo de gastos en razón del incremento de población y vida económica de la provincia alavesa, pero aun así cualquiera ve que los 736.177.083,40 millones, aun con todos los factores de corrección se hallan inmensamente lejos de los 3.517 millones del cupo que hemos calculado aplicando los parámetros del régimen común, y que esa diferencia no se salva con la cifra auténticamente irrisoria de 136.415.000 pesetas, cupo líquido anual para 1976 con que contribuye Alava a los gastos generales y especiales del Estado por los nueve conceptos encabezados de revisión quinquenal.



INDICE

CONCIERTOS SI, PERO PARA TODOS	I
--------------------------------------	---

LOS CONCIERTOS ECONOMICOS

LA HACIENDA PUBLICA EN LA MONARQUIA ESPAÑOLA

1. Antecedentes históricos en el reino de Castilla	13
2. Desigualdades fiscales entre los diversos reinos	17
3. Navarra y Provincias Vascongadas hasta los conciertos económicos	23
4. El régimen constitucional y la justicia fiscal.	34
5. La guerra carlista y los fueros	42

NAVARRA

1. Los conciertos económicos: 1841	53
2. Navarra, segundo concierto: 1877	61
3. Navarra, tercer concierto: 1927	70
4. Navarra, cuarto concierto: 1941	77
5. Navarra, quinto concierto: 1969	86

PROVINCIAS VASCONGADAS

1. Las Provincias Vascongadas entre ambas guerras carlistas	93
2. La ley del 21 de julio de 1876	96
3. Los decretos de 13 de noviembre de 1877 y 28 de febrero de 1878	101
4. Concierto económico: 1 de julio de 1887 a 30 de junio de 1893	108
5. Tercer concierto: 1 de julio de 1893 a 31 de diciembre de 1906	113
6. Cuarto concierto: 1907 a 1926	120
7. Quinto concierto: 1927 a 1951	125
8. Alava, último concierto: 1952 a 1976	135
CONCLUSIONES	145
Apéndice: El concierto con Alava en el año 1976	151





GONZALO MARTINEZ DIEZ

Gonzalo Martínez Díez, Catedrático de Historia del Derecho Español, actualmente en la Universidad de Valladolid, fue el primer Decano de la Facultad de Derecho de San Sebastián. Desde sus años de Catedrático en esta última ciudad, se ha consagrado al estudio de los temas históricos vascos. Aparte de numerosos artículos en publicaciones científicas y de información, destacan, entre su obra especializada, los dos volúmenes de *Alava Medieval*, Vitoria 1974, otro sobre *Guipúzcoa en los albores de su historia* (Siglos X-XII), San Sebastián 1975; y ya, en el ámbito histórico fiscal, el trabajo acerca de la *Fiscalidad en Guipúzcoa durante los siglos XIII y XIV*, Madrid 1974. Es uno de los promotores de la Alianza Regional de Castilla y León que con el presente volumen inicia una serie de estudios sobre temas regionales, a fin de sacar a la luz las causas del acentuado desequilibrio regional y provocar el despertar de las regiones deprimidas y explotadas.

Colección El Cipres de Silos

Fueros sí, pero para todos

Gonzalo Martínez Díez

