CAPÍTULO 15

GASTO PÚBLICO Y REFORMAS FISCALES. LAS HACIENDAS FORALES VASCAS[1]

I. FACTORES DE LAS EXENCIONES FISCALES DE LAS PROVINCIAS VASCAS

Es conocido que el País Vasco gozó de una serie de peculiaridades fiscales[2]. Una buena parte de ellas tuvieron su origen no en la Edad Media sino en la Moderna y se mantuvieron a lo largo de parte de la Contemporánea. Más difícil resulta hallar una explicación plausible al origen, desarrollo y permanencia de esos rasgos específicos, aunque encajan perfectamente en las fiscalidades feudales y de feudalismo desarrollado: la falta de uniformidad de los diversos sistemas hacendísticos que coexistían bajo una misma corona, en suma, el privilegio. Cabría pensar que estas características hundían sus raíces en la Edad Media. Sin embargo, cuando más se asemejaron las fiscalidades guipuzcoana y alavesa, y en menor medida la vizcaína, a la castellana fue en el Medioevo.

Las diferencias se desarrollaron en la modernidad (práctica desaparición de los derechos de aduanas en Guipúzcoa, antes existentes, no imposición de los Millones…) y se mantuvieron tras la revolución

---

[1] Publicado originalmente en *Historia de la Hacienda en España (siglos xvi-xx): Homenaje a Don Felipe Ruiz Martín, Hacienda Pública Española*, monografías 1 (1991), pp. 93-101.

[2] Bilbao (1984).

burguesa (no aplicación de buena parte de los cambios fiscales introducidos por los liberales).

Aun a riesgo de esquematizar en exceso, dos parecen haber sido los motivos que han impulsado los cambios fiscales en los diversos modelos hacendísticos, motivos que han podido actuar por separado o unidos: uno el incremento del gasto, otro los presupuestos ideológicos basados en intereses de clase de quienes ocupaban el poder. Por lo general, cuando se analiza un sistema fiscal se suele dedicar particular atención al ingreso, pasando rápidamente sobre el gasto, en parte debido a la penuria de las fuentes, en parte porque se piensa que el gasto, al menos en las economías feudales y de feudalismo desarrollado no tuvo excesiva complejidad y pocos efectos, al menos positivos, sobre la economía[3]. La guerra, un gasto improductivo y de aspectos negativos sobre el bienestar social, habría absorbido la inmensa mayoría del dispendio y por tanto no habría mucho que analizar. Sin embargo, el gasto fue el responsable de una buena parte de las nuevas figuras fiscales que se fueron añadiendo a las viejas estructuras, modificándolas o acentuando sus rasgos iniciales. *El inmovilismo de ciertas haciendas de la monarquía hispana se explicaría precisamente porque lograron no contribuir al gasto global de la monarquía*, y en la medida en que este fue uno de los motores de los cambios, permanecieron ancladas en un beneficioso pasado. Este elemento habría sido el factor explicativo durante la modernidad de la no introducción de nuevas figuras fiscales en las provincias vascas, aunque esto no quiere decir que se vieran totalmente exentas, como lo prueban los donativos de los años treinta del siglo XVII sobre todo y de los nuevos impuestos vinculados a su pago.

¿Por qué se vieron parcialmente libres de coadyuvar al gasto de la monarquía? Las razones de su relativa exoneración fueron varias, pero de ellas destacaron tres: su posición geográfica, la cohesión ideológica de los notables rurales en el terreno tributario y, ya en el siglo XIX, los conflictos que amenazaron al sistema liberal. Las luchas contra Francia en los siglos XVI y XVII convirtieron a la frontera pirenaica en uno de los puntos estratégicos importantes ya que a través de ella podían producirse invasiones galas. Las plazas fuertes de Fuenterrabía en Guipúzcoa y de Pamplona en Navarra fueron elementos decisivos en la defensa y el tener en esa zona limítrofe con el enemigo a unos súbditos legalmente responsables de la custodia de la frontera y sin agravios fue sin duda un elemento de gran peso para aliviarles las cargas fiscales. Pero, además, dentro de las propias provincias vascas existió una amplia coincidencia de intereses, manifestada en una tenaz, continua y a veces subterránea lucha por pagar lo menos posible.

[3] «*English economists as a body have had surprisingly little to say concerning the principles of public expenditure*». DALTON (1971), p. 139.

Las juntas provinciales batallaron en toda época no ya por no aceptar nuevas figuras fiscales, sino por fosilizar y anular las ya existentes, como fue el caso de las aduanas guipuzcoanas o las alcabalas de dicha provincia y en menor medida las de Álava, por citar ejemplos palpables. Quienes esgrimieron privilegios forales, reales o extralimitados, lograron en diversas épocas aglutinar a su alrededor unos intereses lo suficientemente importantes como para frenar una buena parte de los proyectos y actuaciones tendentes a modificar el viejo *statu quo*. En esta línea, la existencia de una burocracia de origen vasco en la Corte fue un factor nada desdeñable, amén de los motines populares[4]. En el siglo XIX, tras la toma del poder por los liberales, la cuasi permanente amenaza de una sublevación carlista debió de coadyuvar a mantener privilegios eclesiásticos abolidos en el resto de España, como la pervivencia de parte de los diezmos, y al no imponerse la contribución territorial se benefició a grupos sociales que de una manera u otra vivían de la agricultura y que fueron o podían convertirse en un apoyo a los carlistas. Pero, además, la ausencia de cambios fiscales de corte liberal, no obstante unos gastos crecientes, fue posible porque el estado burgués no solo *de facto* renunció en parte a aplicar en el País Vasco su reforma, sino que recaudó poco o nada por los viejos procedimientos procedente de dichas provincias durante buena parte del siglo XIX. Precisamente esta ausencia de contribución al gobierno central por parte de las provincias llamadas exentas les permitió seguir manteniendo un sistema basado casi exclusivamente en una fiscalidad indirecta. Una vez más el gasto, en este caso el no gasto, explica parte de las características de los sistemas fiscales vascos del siglo XIX.

II. EL GASTO DE LA MONARQUÍA HISPANA

Es conocido que la monarquía no era el único ente que recaudaba impuestos. «La hacienda de la corona era un componente cualificado, pero uno más, de la fiscalidad que no monopolizaba»[5]. Se trataba de una fiscalidad compartida entre el rey, la Iglesia (diezmos y primicias) y los señores que, vía donación, enajenación, o usurpación, percibían impuestos en teoría destinados a la corona o al clero. Sin duda, la principal partida de la data consistía en guerra y marina, es decir ejército y flota. Aparentemente desde la Edad Media hasta inicios del siglo XIX el gasto bélico había sido la partida fundamental en la que no solo la monarquía hispana, sino las demás del continente habían dilapidado los impuestos penosamente a veces sacados de sus súbditos. Esto no quiere decir que se tratara de monarquías particular-

[4] Motín de 1634, Machinada contra el traslado de las aduanas a la costa en 1718. Fernández de Pinedo (1974a), pp. 61-73 y 391-405.

[5] Clavero (1975), p. 125.

mente belicosas. Desde la Edad Media a nuestros días los diferentes tipos de Estado que han existido han ido captando esferas que en un principio o estaban en manos privadas o no existían, por ejemplo, la enseñanza inexistente o asumida en gran medida por las órdenes monásticas. Uno de los primeros elementos absorbidos por la monarquía fue el derecho a hacer la guerra, derecho que en el gozne de los siglos XV al XVI se convirtió en monopolio del estado moderno merced a la desaparición del ejército feudal compuesto por los señores y sus mesnadas. Y en la medida en que el estado moderno consiguió la exclusividad de hacer la guerra tuvo que pagarla. De ahí que, en el gasto, la principal partida fuera a cubrir precisamente ese apartado. Si Gracia y Justicia, expresivamente la gracia por delante de la Justicia, o Hacienda, consumían cantidades reducidas se debía a que los jueces de primera instancia eran los alcaldes y que su pago corría por otras vías que las del presupuesto de la corona y que en el caso de la hacienda la mayoría de los impuestos o se arrendaban o estaban encabezados o los recaudaban las ciudades[6]. Existía un gasto en justicia y en el aparato hacendístico, pero no corría a cargo del estado monárquico. *De la misma forma que del lado del ingreso la hacienda real recaudaba parcialmente lo que sus súbditos pagaban, también a la hora del gasto solo también corrió con parte de él*. De ahí que haya que ser extraordinariamente prudente al comparar ingresos o gastos de un estado feudal con los de uno de feudalismo desarrollado o con los de uno liberal y mucho más con los de uno de nuestros días. En general, todos sabemos que una serie tiene que ser homogénea, aunque a veces lo olvidemos en la práctica. Los listados de ingresos y gastos de cada sistema tienen peculiaridades que invalidan las comparaciones. La mayor parte de la data de las diferentes monarquías de la Edad Media en la primera mitad del siglo XIX se dedicó al apartado de guerra. Sin embargo, hasta fines del siglo XV los recursos destinados a estos menesteres iban a parte de la nobleza, que era la que mantenía una serie de tropas que formaban el ejército feudal. Posteriormente, buena parte del gasto bélico fue absorbido por el pago de mercenarios y la provisión de armas de fuego, tanto ligeras como pesadas, o por la construcción de buques. Se siguió gastando en guerra, *pero con diferentes consecuencias económicas, sociales y políticas*.

El hecho de que la mayoría de los dispendios fueran absorbidos por los gastos militares y por los intereses de una deuda pública cuyo origen también estaba en el terreno bélico, no significa que sus efectos sobre la economía fueran básicamente negativos (destrucciones, deterioro de las condiciones de vida por incremento de la presión

[6] Conviene por tanto matizar la idea de que el nacimiento de las monarquías modernas fue acompañado de un crecimiento de la burocracia. Sin duda fue así, pero no necesariamente de la burocracia real.

fiscal…) o sencillamente que tuvieran alguno. La monarquía hispana tenía unas peculiaridades que distorsionaban el posible impacto, tanto negativo como positivo, del gasto. Sin duda, la mayor parte de este se fue en guerras, pero en guerras exteriores, básicamente en Flandes e Italia. Una buena parte de los dispendios generados por esos conflictos fueron pagados por los contribuyentes castellanos y transferidos por los hombres de negocios al exterior[7]. De ahí que la demanda generada por el pago de los mercenarios y el abastecimiento militar revirtiera en gran medida sobre economías que no fueron las peninsulares. Los gastos en fortificaciones, en vestuario, armas, caballos, alimentos… lubrificaron las economías de zonas no peninsulares del imperio[8]. En contrapartida y hasta el siglo XVII los reinos peninsulares se vieron por lo general libres de conflictos dentro de sus territorios. Los inicios de la pérdida de la hegemonía militar del imperio hispano acercaron la guerra a los reinos peninsulares y les forzó a gastar una parte de sus ingresos fiscales dentro de sus propios territorios. Las Cortes concedieron los primeros Millones bajo la condición de que se emplearan en la defensa de Castilla y, de hecho, aunque el monarca no siempre lo respetó, se efectuaron minuciosas distribuciones del dinero por las diversas guarniciones peninsulares[9]. Vinculados a estos cambios están los pedidos de armas ligeras a los armeros vizcaínos y guipuzcoanos desde principios del siglo XVII o la creación de Liérganes-La Cavada, que marcaron el tímido inicio del mantenimiento o fomento de actividades artesanales dependientes de la demanda militar dentro de los dominios peninsulares de la monarquía. Este proceso se acelerará en los años cuarenta, cuando la guerra irrumpa a este lado de los Pirineos y Portugal se separe de la Corona hispana[10].

Dos estimaciones del gasto de la monarquía hispana, una para fines del siglo XVI (1598) y otra recogiendo lo que sería necesario proveer para 1660 con vistas a reconquistar Portugal una vez firmadas las paces con Francia e Inglaterra, reflejan la diversa dirección del gasto según el conflicto fuera en el exterior o dentro de la península ibérica. En el primer caso más de la mitad de este salía, el 55 por 100, y en el segundo solo una cuarta parte (véase cuadro 15.1). De esta manera un porcentaje importante de los impuestos castellanos permanecería dentro de la península y contribuiría a no hacer flexionar la demanda interior.

---

[7] RUIZ MARTÍN (1988), pp. 114 y ss.

[8] Para una visión no pesimista de la presión fiscal y sobre todo del gasto en el Milanesado en los años cuarenta del siglo XVII, véase SELLA (1979), págs. 66, 69, 73 y 75.

[9] ARTOLA (1982), p. 479.

[10] Sobre este tema, véase RUIZ MARTÍN (1990).

CUADRO 15.1 *Gasto de la monarquía hispana en 1598 y estimación para 1660 (en maravedís)*

	1598	*c.1660*
Flandes	1 218 000 000	796 620 000
Armada	345 500 000	202 094 507
Castilla y presidios	323 297 000	1 658 792 000
Pólvora	39 750 000	159 800 000
Administración y Casas reales	297 598 870	459 816 000
Provisiones extraordinarias		170 000 000
TOTAL	2 224 146 687	3 447 122 507

Fuentes: 1598: «Los gastos forçosos y necesarios que tiene su Magd. en cada año», fechado el 21 de octubre de 1598. RAH, Colección Vargas Ponce, 41, sin foliar; 1660: Memorial sin firma proponiendo medios para conquistar Portugal una vez firmadas las paces con Francia e Inglaterra. BNE, Ms. 9400, fols. 116 y ss.

Este proceso de «nacionalización» del gasto se completará, tras el tratado de Utrecht, al perderse los territorios italianos y Flandes. Cuando la monarquía se vio envuelta en conflictos externos, como la recuperación de parte de las antiguas posesiones italianas o las expediciones contra Orán y Argel, el dispendio ocasionado contribuyó a dinamizar la demanda interior a través de la compra de vestuario, armas, pólvora, alimentos…[11].

Nada parece indicar que la estructura del ingreso fiscal variase sustancialmente en la monarquía hispana en el siglo XVIII. Tampoco cambió la estructura del gasto. Lo que se modificó sustancialmente fue el lugar en donde este se llevó a cabo. *No es necesario que se produzca una reforma fiscal para que el papel del fisco sufra cambios de importancia*. La demanda militar fue uno de los factores que estimuló ramos de la producción textil, siderúrgica y naval y contribuyó al avance de la técnica[12]. Sin duda, una parte del esplendor, a veces aparente, del siglo de las luces, se debió a que un porcentaje no desdeñable del presupuesto de la hacienda de la monarquía se gastó directa o indirectamente, aquí sobre todo vía dispendio militar, en la formación de capital, a través de las manufacturas, los astilleros, los caminos reales…

Conviene obviamente no exagerar. La mayoría del gasto fue destinado a sueldos —militares y burocráticos civiles—, ahora pagados en España, y a gratificaciones y pudo suponer nada más que una transferencia de la demanda de los contribuyentes, que vía impuestos vieron reducir su capacidad de gasto, a ciertos grupos militares y ad-

[11] ARRANZ (1984), pp. 260-1; MOLAS (1988), p. 73; LLUCH (1986), pp. 11-3.
[12] WHITAKER (1951), pp. 562 y ss.

ministrativos, que probablemente tuvieron tendencia a gastar más en la compra de bienes importados. Pero en otros casos, la demanda procedente del presupuesto fomentó actividades artesanales autóctonas. En un detallado presupuesto, el de 1737, dentro del gasto dedicado a guerra, es decir al ejército de tierra —20 850 790 escudos—, 2 018 218 fueron destinados a vestuario, armas, pólvora, plomo y artillería, y 708 000 a fortificaciones. Si añadimos lo dedicado a obras en S. Ildefonso y en la fábrica de Guadalajara —337 273 escudos— nos encontramos que unos y otros supusieron el 9 por 100 del presupuesto total, que se estimó en 34 195 997 escudos[13]. Este porcentaje fue algo mayor, dado que también vía marina se estimularon actividades artesanales de cierta entidad, aunque no explicitadas. Los programas navales de Ensenada y la construcción de una red de caminos reales tuvieron también en el futuro que incrementar las partidas destinadas a la formación de capital. Con notable retraso la corona hispana se incorporaba a un proceso que en otras monarquías se había desarrollado con las políticas mercantilistas a lo largo de la centuria precedente. Así, vía sueldos e inversiones se fomentó el crecimiento económico desde la hacienda.

Estos nuevos gastos se pudieron afrontar sin modificar el sistema impositivo porque en el siglo XVIII la recaudación creció[14] y, además, porque en realidad solo suponían una transferencia del gasto, antes realizado en el exterior, ahora en la Península. Pero este cambio resultó provechoso para la economía y, sobre todo, para la de ciertos territorios concretos.

III. LA FISCALIDAD EN EL PAÍS VASCO DURANTE EL FEUDALISMO DESARROLLADO

En realidad, no se puede hablar de una fiscalidad en el País Vasco sino cuando menos de una por provincia, y dentro de cada una de ellas había comarcas que no respondían totalmente al modelo general, gozando de ciertas peculiaridades. Así, a nivel del País Vasco se reproducía una de las características de la fiscalidad de la monarquía: la desigualdad geográfica; tres provincias con tres fiscalidades y dentro de cada una algunas excepciones. Por contra, las diferencias estamentales estaban muy atenuadas. No parece que la nobleza titulada del país pagase, pero no hay indicios de diferencias fiscales del tipo de las existentes entre los hidalgos y pecheros castellanos. Sin embargo, la refacción de los eclesiásticos era tenida en cuenta y, como en Castilla, daba origen a numerosos fraudes. También como en la fiscalidad castellana, solo que, con mayor tardanza y lentitud, se habían ido desarrollando

[13] Cos-Gayón (1976), pp. 214-5.
[14] Fernández de Pinedo (1980), pp. 78-81.

los impuestos indirectos. Las provincias vascas tenían la ambigua obligación de dar al rey un donativo a petición de este. El monarca solía solicitarlos en momentos de apremio y, tras los correspondientes tira y afloja, las provincias los concedían, materializados en hombres o en dinero. A raíz de los intentos del conde-duque de Olivares por redistribuir el coste del imperio entre los diferentes territorios, en 1629 el monarca solicitó a las provincias ciertas cantidades que acabaron concretándose en 86 000 ducados a Vizcaya, en 70 000 ducados a Guipúzcoa y 32 000 ducados en el caso de la ciudad de Vitoria. Para su pago se arbitraron una serie de nuevos impuestos: ocho maravedís sobre cada quintal de vena de 155 libras exportado por mar para fuera de Vizcaya a partir de 1640, tres reales por carga de vino navarro o de otras partes que entrara por tierra, once por pipa de vino blanco y dos por carga de bacalao, cecial y congrio en Guipúzcoa y los ingresos de un peso real, cuatro maravedís en celemín de cebada vendida en los mesones y otros arbitrios menores en Vitoria. Estos impuestos servirían para pagar las cantidades ofrecidas al rey. Por lo general, las provincias o la ciudad de Vitoria se cargaron de censos para entregar la suma prometida al monarca y fueron pagando los intereses de los mismos gracias a los nuevos dacios, que en teoría deberían haber desaparecido una vez redimida la cantidad ofertada. En buena medida el origen de la deuda foral arranca de los donativos de 1629. Estos impuestos, en principio transitorios y puntuales, acabaron convirtiéndose en permanentes y, aunque en teoría se habían originado para efectuar un donativo al rey, acabaron incorporándose a las haciendas forales vizcaína y guipuzcoana o a la municipal de Vitoria, reemplazando en los primeros casos a los repartos foguerales, tras el pertinente permiso de la monarquía. Como en Castilla en el siglo XVII, debido al incremento del gasto, surgieron nuevos impuestos, pero no fueron tan gravosos y sobre todo al final acabaron asumidos por la tesorería provincial o municipal y no por la del rey[15].

En las provincias vascas coexistieron una fiscalidad real y otra foral, rasgo este que las distanciaba de la fiscalidad castellana y las acercaba a otras tales como la de Navarra.

Unos ingresos iban directamente al rey y otros se recaudaban para pagar los gastos provinciales y a veces también servían para hacer frente a las demandas extraordinarias del monarca. Con ciertas matizaciones podríamos decir que existía sobre el mismo territorio una hacienda del rey, de origen medieval (alcabalas, ferrerías…) y una hacienda foral que se desarrolló a partir del siglo XV y sobre todo en el siglo XVII, y que algunos de los ingresos de esta ocasionalmente fueron para el monarca, pero controlados por el aparato administrativo de las respectivas provincias.

[15] Datos de un trabajo en curso sobre las haciendas forales.

El gasto tenía no pocas diferencias con el de la monarquía, debido a que las provincias disponían de unas limitadas capacidades para hacer la guerra. Las principales partidas consistían en los intereses de la deuda censal contraída para pagar los donativos al rey en el siglo XVII. El resto, en general, lo absorbían sueldos y emolumentos de la burocracia de las Juntas Generales y Diputaciones.

Esta estructura del gasto fue modificándose, probablemente a remolque de la política económica de la monarquía, sobre todo a partir de mediados de siglo XVIII. Las provincias, bajo diferentes fórmulas, se embarcaron en inversiones para mejorar la infraestructura viaria, endeudándose profundamente para construir unos caminos llamados entonces reales, que unieron la costa con el interior y así facilitar la circulación de los productos importados y exportados, tal como ha puesto de relieve la tesis de Isabel Mugartegui sobre la Hacienda guipuzcoana en el siglo XVIII[16]. Nos encontramos con que también aquí a lo largo del siglo XVIII parte del gasto ha dejado de ser improductivo y en muchos casos se convirtió en una inversión. Y «no fueron estos los únicos recursos que se dedicaron a resarcir de alguna manera al contribuyente por su esfuerzo fiscal». En 1784 nacieron los miqueletes, probablemente el primer cuerpo civil uniformado destinado a perseguir la delincuencia y que se adelantó en más de medio siglo a la Guardia Civil. Un poco más tarde, a fines del siglo XVIII y principios del XIX se crearon establecimientos para recoger a los niños expósitos[17]. Así pues, los cambios que en otras fiscalidades continentales, por ejemplo en la francesa, se habían operado vinculados a las políticas mercantilistas en el diecisiete en la monarquía hispana se introdujeron a principios del siglo XVIII y en el País Vasco a partir de mediados de dicha centuria.

Como era de esperar, un sistema fiscal básicamente indirecto empezó a atravesar dificultades a fines del siglo XVIII. La caída del consumo frenó el crecimiento de la recaudación de los impuestos indirectos, mientras que los gastos en infraestructura y en defensa frente a ingleses y franceses se dispararon, generando un notable déficit. Aun sin vales reales las provincias vascas, como la monarquía a fines del siglo XVIII y principios del XIX, estaban profundamente endeudadas y en el caso del País Vasco ese endeudamiento se agravaba en los municipios, que cargaron con la mayor parte de los dispendios bélicos y con una buena parte del gasto en infraestructura. La deuda municipal fue en muchos momentos superior a la foral, como para Navarra ha visto Joseba de la Torre y para Guipúzcoa Arantxa Otaegui[18].

Así pues, a fines del siglo XVIII y principios del XIX las haciendas forales cada vez gastaban más en obras de utilidad social —carreteras,

[16] Mugartegui (1990a), p. 163.
[17] Fernández de Pinedo (1987), p. 198.
[18] Otaegui (1988); De la Torre (1989).

fuerzas de orden público, hospicios…—, pero al no haber modificado su sistema recaudatorio fueron incapaces de hacer frente a estos nuevos gastos y a los ocasionados por los conflictos bélicos que tuvieron lugar a sus puertas. La deuda generada se liquidó no de forma diferente al resto de la monarquía, desamortizando, pero sin pasar por los cauces de la Hacienda estatal, y fue uno de los argumentos de los diputados vascos para mantener sus peculiaridades fiscales.

En vísperas de la revolución burguesa, las haciendas del País Vasco tenían la mayor parte de los problemas que ahogaban a la hacienda real: unos impuestos indirectos que no eran capaces de hacer frente al gasto y un notable montante de deuda, parte provincial, parte municipal. La peculiar desamortización efectuada en el País Vasco convirtió alrededor de la guerra de la Independencia los créditos contra los ayuntamientos en tierras[19], pero las tensiones sociales posteriores y sobre todo la primera guerra carlista reabrieron el capítulo de la deuda y esta gravitará sobre la aplicación de la reforma de Mon.

A pesar de padecer problemas bastante semejantes, las soluciones que se arbitraron fueron matizadamente distintas. En el resto de España se efectuó una reforma fiscal[20] de la que solo el País Vasco y Navarra quedaron al margen.

IV. HACIENDAS VASCAS Y REVOLUCIÓN BURGUESA

En el feudalismo desarrollado o Antiguo Régimen el Estado moderno no monopolizaba la fiscalidad y esta se caracterizaba por el privilegio. La burguesía revolucionaria en gran medida acabará con esta situación poniendo fin a la pluralidad de perceptores (fin de las alcabalas señoriales, de los diezmos y primicias…), a las diferencias estamentales, al decretar que todos los españoles eran iguales ante el fisco, norma que permitirá algún tratamiento especial para el clero, y terminándose las desigualdades geográficas, al integrar los sistemas fiscales de la Corona de Aragón, pero no los del País Vasco y Navarra, aunque como veremos también la uniformidad les alcanzó en algún aspecto.

En el País Vasco, como en el resto del reino, se acabó parcialmente con la percepción de impuestos por entes no públicos y se suprimieron viejos dacios como por ejemplo los derechos de ferrerías o el pedido de las villas o las alcabalas y esto sin contrapartidas. También se aplicó la igualdad fiscal de los ciudadanos frente al fisco, medida que en gran parte ya era operativa desde antes, y, algo que se suele olvidar, con el traslado de las aduanas del interior a la costa y a la frontera francesa en 1841, el País Vasco quedó integrado dentro del sistema aduanero

[19] Fernández de Pinedo (1974b), pp. 101 y ss.
[20] Comín (1988), pp. 139 y ss.

de la monarquía, acabándose con una importante peculiaridad, el no pagar derechos de aduanas, hecho que iba a arrastrar a otros como la prohibición foral de exportar vena. *Así pues, parte de los cambios fiscales introducidos por la burguesía revolucionaria se aplicaron en el País Vasco*. Pero hubo otros que no tuvieron lugar o se llevaron a cabo en parte. Entre estos últimos destaca la supresión de los diezmos que solo se llevó a cabo parcialmente y que, como veremos, explica algunas de las futuras peculiaridades fiscales vascas.

Los reformadores liberales, ya cuando menos desde el Trienio, habían sido muy conscientes de la estrecha relación que existía entre la supresión de los diezmos y primicias y la introducción de una contribución territorial. Como ha puesto de relieve M. Artola, «la supresión de las rentas provinciales suponía un beneficio para los consumidores», mientras que la contribución directa se hacía recaer sobre propietarios y labradores. Los campesinos resultaban especialmente agraviados dado que tributarían por partida doble: «al Estado con la contribución directa y a la Iglesia con el diezmo»[21]. El discurso leído por el Sr. Conde de Toreno, en nombre de la comisión de Hacienda, en la sesión de Cortes de 1.º de septiembre de 1829, señalaba que «para aumentar esta contribución [se refería a la directa], sobre todo en la parte que toque a la agricultura, es menester que proceda una modificación en los diezmos», diezmos que él calculaba que arrancaban más del 26 por 100 del producto líquido de la agricultura. Y proseguía:

> Con cierta modificación en los diezmos ha calculado ya la Comisión aproximativamente que después de dotar competentemente al clero, y en particular a los párrocos, y de haber hecho el aumento necesario en la contribución directa, habrá una economía para la clase agrícola, respecto de lo que ahora paga, de unos 200 millones[22].

Por eso, precisamente, la imposición de una contribución directa de 180 millones bajo el Trienio fue acompañada de la reducción del diezmo a la mitad.

Cuando en 1837 las Cortes suprimieron el diezmo «por nocivo a los progresos de la agricultura», el Gobierno por Real Orden de 1 de julio de 1838 creó una comisión para solucionar los graves problemas que a la hacienda le planteaba el cese de su pago, dado que esta tendría que cargar con una serie de obligaciones que habían gravitado sobre él, como las de culto y clero. La comisión concluyó que de momento no era posible abolir su cobro, «por el irreparable desfalco que iba a experimentar la hacienda pública, y el total abandono de las obligaciones más sagradas»[23]. Pero al fin los diezmos acabaron por suprimirse.

---

[21] Artola (1978), pp. 238 y 240.
[22] *Suplemento a la Gaceta del Gobierno,* sábado 2 de septiembre de 1820, p. 274.
[23] Fontana (1980), p. 92.

En 1837 y 1838 se pagó teóricamente entero[24], en 1839 la mitad y quedó definitivamente suprimido en 1841. El hacendista liberal Francisco A. Conde calculaba que los 300 millones de contribución directa sobre fincas urbanas y rústicas sustituían viejos impuestos que habían recaudado unos 226 millones. Aparentemente el recargo era de 74 millones (300-226 = 74). Pero, como el diezmo había estado produciendo como mínimo 200 millones y se había suprimido, «La propiedad y la agricultura han ganado —escribía— pues en el cambio de sistema más de 126 millones». De esta forma se solucionaba la aparente contradicción que representaba una burguesía compuesta en su mayor parte por propietarios y que sacaba adelante precisamente una contribución territorial que les iba a gravar: «Cuando se abolió el *diezmo*, los propietarios ganaron, pues subieron las rentas a los colonos; estos ganaron, pues la parte del impuesto que pagan ahora en forma de renta por sus tierras, es mucho menor que la que antes les llevaba el diezmo. Las tierras tenían una carga de que se les libertó»[25].

El principal problema para aplicar la contribución territorial en el País Vasco fue precisamente que solo se eliminó parcialmente el diezmo. La ley de 29 de junio de 1837 que suprimía los diezmos no se aplicó debido a la guerra, pero cuando quedaron finalmente abolidos, en el País Vasco se arbitraron diversas soluciones y la más generalizada fue seguir pagando el diezmo o el medio diezmo. «Todo indica que en las provincias vascas el diezmo disminuyó, pero sobre todo en las zonas rurales se siguió pagando de 15 uno o de 20 uno. Esta realidad chocaba con la imposición de una contribución territorial»[26]. Es muy probable que la parte del diezmo que no pagaban los campesinos se repartiese entre estos y los terratenientes, y que el resto siguió yendo directamente a manos del clero, dotándole de una autonomía financiera que en otras partes de la monarquía constitucional había perdido. El Estado, en este punto, no salía perdiendo ya que la cifra que debía pagar *al muy numeroso clero vasco, sobre todo alavés*, no andaba lejos del montante de la contribución de inmuebles que esperaba recaudar en las tres provincias. Algo parecido sucedió con el resto de las contribuciones, ya que las provincias vascas asumían gastos que en otras corrían a cargo del Estado, como carreteras generales y deudas de la guerra carlista. Aunque las cifras de Mon y de los comisionados vascos no coincidían, lo que era evidente es que una vez descontadas de la contribución de inmuebles, subsidio industrial, hipotecas y consumo, las atenciones al culto y clero, los intereses de la deuda, incluida la procedente de las carreteras, y los gastos de recaudación, se discutía por dos millones de reales al año según Mon y según los comisionados

[24] Canales (1982), p. 173.
[25] Conte (1854), pp. 10-2.
[26] Fernández de Pinedo (1987), p. 218.

vascos por 203 000 reales[27], cantidades bien modestas. Verosímilmente los ministros en Madrid, antes de ceder en los principios y seguir percibiendo el llamado donativo, prefirieron no cobrar o cobrar pequeñas cantidades con ocasión de acontecimientos extraordinarios, como la guerra contra Marruecos, pero mantener los principios liberales. La no aplicación de la contribución de inmuebles y subsidio industrial supuso que el País Vasco siguiese vehiculando su carga fiscal a través de los impuestos indirectos sobre el consumo. Los campesinos y los terratenientes se veían libres de nuevas cargas fiscales. No deja de ser curioso que clero y labriegos, mayoritariamente carlistas, se vieran fiscalmente beneficiados, sobre todo los primeros. Los liberales tal vez pensaron que la paz bien valía una excepción fiscal. Esto no quiere decir que el liberalismo no hubiera afectado a la fiscalidad vasca. Como ya hemos dicho las aduanas se trasladaron a la costa en 1841 y con ello numerosos funcionarios del Ministerio de Hacienda se instalaron en el País Vasco, como aduaneros y carabineros; los impuestos sobre el tabaco, la venta de pólvora y el derecho de superficie de minas también se acabaron imponiendo.

Curiosamente, en el futuro, los beneficiados por este sistema serán los empresarios, ya que tampoco se impuso el subsidio industrial. Es cierto que este no resultaba gravoso, pero a medida que la industrialización fue tomando fuerza, un grupo de ingresos crecientes se vio totalmente exonerado de impuestos, a no ser lo que en cuanto consumidores pudieron pagar. Acabó resultando un elemento positivo más en el proceso de acumulación, hecho que no se menciona en los estudios sobre el desarrollo del País Vasco. Esta fue una lección bien aprendida por la nueva burguesía vasca, que con motivo de la abolición foral tratará de salvar lo importante: sus privilegios fiscales a través de los conciertos económicos.

[27] *Ibid.*, pp. 216-7.