

El fortalecimiento de las Haciendas Forales antes del Concierto (1878)

(The strengthening of the Statutory Tax Administrations before the Settlement (1878))

Agirreazkuenaga, Joseba
Univ. del País Vasco
Fac. CC. Sociales y de la Comunicación
Dpto. Historia Contemporánea
Sarriena, s/n
48940 Leioa

BIBLID [1138-8552 (2002), 18; 127-155]

El proceso de transición del Imperio transoceánico español a un Estado-nación liberal exigió una reforma tributaria en profundidad, impulsada por los ministros Mon y Santillán. El régimen foral a raíz de la ley del 25-X-1839 inició un proceso de adaptación. Se analiza la evolución de las haciendas forales hasta el primer Concierto económico, en su relación con la Hacienda del Estado y particularmente en la reforma de Mon. Asimismo se expone el fortalecimiento de las haciendas forales.

Palabras Clave: Estado-nación. Hacienda foral. Régimen foral. Concierto económico. Sistema tributario.

Espainiako Itsasoz gaindiko Inperiotik Nazio-estatu liberal baterako trantsizio prozesuak, sakoneko zerga erreforma ekarri zuen, Mon eta Santillán ministroek bultzatua. Foru erregimena, 1839-X-25eko legearen ondorioz, moldaera prozesua abiarazi zuen. Lehen Kontzertu ekonomiko bitartean Foru ogasunak izan zuten bilakaera aztertzen da lan honetan, Estatu Ogasunarekiko harremanari dagokionez eta bereziki Monen erreformaren inguruan. Halaber, foru ogasunak nola indartu ziren azaltzen dugu.

Giltza-Hitzak: Nazio-estatu. Foru Ogasuna. Foru erregimena. Kontzertu ekonomikoa. Zerga sistema.

Le processus de transition de l'Empire transocéanique espagnol à un Etat-nation libéral a exigé une réforme tributaire en profondeur, stimulée par les ministres Mon et Santillán. Le régime foral à l'origine de la loi du 25-X-1839 initia un processus d'adaptation. On analyse l'évolution des finances forales jusqu'au premier Accord économique, dans sa relation avec le Trésor de l'Etat et particulièrement dans la réforme de Mon. De même, on expose le renforcement des finances forales.

Mots Clés: Etat-nation. Trésor foral. Régime foral. Accord économique. Système tributaire.

Un repaso de la bibliografía referente a las haciendas forales sugiere que su análisis y explicación se realiza en función de su relación con la hacienda central del Estado. Quizás sea inevitable, porque el impuesto es el nervio del poder. Sin embargo, sólo una hacienda bien gestionada y consciente de su función al servicio de la comunidad, en tanto que aceptada por ésta, fundamenta el poder y su posible reproducción. Concierto o Convenio son dos categorías que sirven para definir la relación entre haciendas que se entienden como sujetos colectivos jurídicamente reconocidos en un Estado-nación liberal en construcción, como era el caso del Estado español del siglo XIX. Estos sujetos, en términos jurídicos se articulan como Estado y entidades subestatales que políticamente pueden llegar a postularse en virtud de su pasado y su voluntad política en términos de Estado en el seno de un Estado. Es cierto que una de las peculiaridades sobresalientes del régimen foral es su sistema fiscal. La teoría y los metarelatos propios del régimen foral se forjan durante el Antiguo Régimen, un período preindustrial pero con una potente protoindustria y práctica mercantil. El relato bíblico y la historia son fuentes de legitimación del poder durante el citado período y también en la revolución liberal española y vasca, si bien los discursos historicistas, interpretados desde la posición vasca se transformaron para utilizarlos convenientemente frente a los designios unitaristas y uniformistas, con el fin de conservar un poder público de autogobierno tan significativo como el fiscal. En este contexto se fortaleció una institución intermedia de mediación entre la localidad o poder municipal y el Estado, la Diputación legitimada por la asamblea representativa del territorio.

El impuesto acompaña la creación de los Estados modernos, según atinada observación de G. Ardant, y es uno de los instrumentos que genera el fundamento de una organización política o un autogobierno. Así pues, cuando hablamos de hacienda foral, no podemos ignorar la atmósfera, el contexto jurídico-político en el que se mueve. El siglo XIX es un tiempo en el que el “constitucionalismo histórico” de la monarquía absoluta fue abolido y sustituido por otro constitucionalismo de raíz liberal. Dado que en el nuevo marco del Estado-nación español no había lugar para el reconocimiento de sujetos políticos colectivos, por tratarse de un constitucionalismo que excluía la opción federal, el discurso foralista se aferra a la renovación del derecho histórico, merced a que una fuerza social y política, definida como fueristas liberales, encontraron el apoyo social y político necesario. Incluso los fueristas transigentes como Pablo Alzola, defensores del régimen concertista, reconocen el discurso del derecho histórico para referirse al régimen foral abolido por la ley del 21 de Julio de 1876. En su “Discurso pronunciado por el Sr. D. Pablo de Alzola presidente de la Diputación de Vizcaya en la sesión celebrada el 29 de diciembre de 1890” y editada el mismo año manifestó: “Durante los últimos años se ha conseguido dar estabilidad al Concierto económico y se ha afianzado la autonomía administrativa, pero recientemente ha surgido un incidente relativo a los presupuestos municipales... pero en el orden administrativo y por causas algo complejas, no ha sido posible recabar hasta ahora todo aquello que, aun prescindiendo por el momento de la reivindicación de los derechos históricos, puede y debe alcanzar el país vascongado”.

Durante el último milenio se produce la contingente y cambiante formación de comunidades políticas diferenciadas en el territorio de Euskal Herria-

Vasconia, la codificación escrita de fueros referidos a unas colectividades jurídicamente diversas y dispersas que encuentran acomodo en monarquías de Navarra, de Francia, de Castilla, de España. Las guerras de bandos, de linajes dan paso a épocas en las que el talento y saber juegan un papel predominante. Frente a la violencia se abre paso el parlamento. Las Juntas Generales de Bizkaia son un ejemplo de institucionalización de la guerra de dos bandos, Gamboinos y Oñacinos, pero en un escenario nuevo, el de la palabra y el talento.

La palabra sustituye a la liquidación violenta del oponente, para debatir las diferencias “asmoz eta jakitez” con talento y el saber; como rezaba el escudo de armas de los Aulestia de Bizkaia adoptado en 1918 por Eusko Ikaskuntza: *Bekoak goikoa / eskondu leidi/ ta txikiak andia/ benzi leidi/ asmoz ta jakitez. El de abajo al de arriba puede alcanzar y el pequeño al grande puede vencer por el talento y el saber”.*

En el período comprendido entre los siglos XVI-XVIII, destruida la potencialidad independiente del Reino de Navarra, las nuevas Monarquías de las Francias y las Españas desarrollaron el aparato burocrático y fiscal y fijaron imperios en forma de Estados absolutos, lo que no significa poder omnímodo de los reyes y de la sociedad de la Corte, porque la naturaleza compuesta de la Monarquía bajo una misma Corona es evidentemente reconocida en su articulación, caracterizada como Monarquía judicialista. Perduró el sentido de equilibrio de los poderes, que, en el caso de las Españas, se escenificó marcadamente con los Austrias y frente los Borbones, que impusieron una nueva monarquía administrativa. Los grupos sociales dominantes y rivales trataron de buscar la perpetuación de un equilibrio. Habrá consenso y disenso, particularmente entre comerciantes y rentistas de la tierra. Pero las relaciones entre ambos se estrecharon a fines del siglo XVIII. Coetáneamente y como parte del mismo escenario social, matxinadas y revueltas populares antifiscales contra las autoridades jalonaron el período y la cultura plebeya “antijauntxos”, contra los ricos, en favor de una nueva moral más comunitaria, atravesó la sociedad vasca.

En este contexto se forjaron las Haciendas de las respectivas comunidades representadas en las Juntas Generales que en el siglo XIX se convierten en forales y monopolizan la universalización del sistema fiscal. Bizkaia es el caso paradigmático: Hasta 1830 tres comunidades políticas y fiscales, Bizkaia, Bilbao y el Consulado de comerciantes, rivalizaban para conservar su legitimidad fiscal. Pero a partir de 1839, la hacienda general o foral de Bizkaia, hegemonizó el proceso.

LA REVOLUCIÓN LIBERAL 1789-1876: ESPAÑA, DE IMPERIO SE TRANSFORMA EN UN ESTADO-NACIÓN CUESTIONADO

Comienzo este apartado con una reflexión de W. von Humboldt escrita justamente, hace 200 años después de su estancia en las provincias vascas:

“¿Cómo debe tratar a la nación vasca la Monarquía española (pues para la republica francesa solo pueden tener sus distritos vascos una importancia muy secundaria) para hacer su fuerza y su actividad tan provechosas para España como sea posible? (...) La segunda pregunta tiene un interés práctico superior, y tanto más cuanto que ahora es frecuente el caso de que pueblos diferentes se reúnan en un mismo Estado.

Pero hay que confesar libremente que hasta ahora siempre se ha pensado más en desembarazarse sólo de las dificultades, que opone la disparidad, que en utilizar lo bueno, que consigo trae la peculiaridad” Es una pregunta planteada por W. von Humboldt, en 1801, quien definió la “nation Biscayenne” entendida como la unión de las tres provincias de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa, evidentemente en el seno de la Monarquía Hispana. Precisamente en una carta escrita al hacendado y dirigente político de Bizkaia J.M. Murga le manifestaba que Bizkaia era “la plus belle des nations modernes y que “La Biscaye est le seul pays que j’ai jamais vu où la culture intellectuelle et morale soit vraiment populaire, où les premières et les dernières classes de la société ne soient pas séparées par un distance pour ainsi dire immense”.

Estas reflexiones nos introducen en la crisis política vivida a raíz de la revolución liberal y las matxinadas plebeyas con las consabidas alternativas que se plantearon. Desde las élites políticas el problema de la existencia política de Bizkaia como organismo político, sujeto de derecho público, concepto desarrollado en su expresión moderna principalmente durante la revolución liberal, será el elemento teórico de referencia común a la élite política para justificar la pervivencia de lo que devino en llamarse la “constitución foral” según expresión del Marqués de Montehermoso en los debates de la Asamblea constituyente de Bayona de 1808.

1793 “mejorar la Constitución del País y consolidar la Hermandad que desean perpetuar”

El 30 de Octubre, 1 y 2 de noviembre de 1793, se reunieron en Bilbao los comisionados de las Juntas Generales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa. En representación de Bizkaia acudieron(,) los Diputados generales Juan Antonio Letona, José Joaquín Loizaga, P Abendaño, Enrique Arana, S. B. Zamacola y F Aranguren, consultor perpetuo. Pertenecían a la élite de raigambre aristocrática y sus rentas tenían un origen agrícola-forestal y de la protoindustria. El acta de la Conferencia es una excelente síntesis de los problemas y preocupaciones con los que se enfrentaban los dirigentes y gobernantes de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava a fines del siglo XVIII. En el primer párrafo expusieron su “deseo de conservar sus Fueros, Franquezas y Libertades” ante las novedades introducidas en los últimos años. A renglón seguido aparecen los temas relacionados con el hierro, el veedor de hierro en Cádiz, la exportación de mineral de hierro, la prohibición que impedía la libre circulación del dinero, los géneros extranjeros y los impuestos con los que eran cargados los productos de la protoindustria vasca en las aduanas. Les preocupaba “mejorar la Constitución del País y consolidar la Hermandad que desean perpetuar”. Los citados representantes de Bizkaia pretendían perfeccionar la constitución histórica de Bizkaia, de manera que el edificio social no sufriera

se quebranto ni revolución, sino reforma, pudiendo conservar su existencia política. Los acuerdos de 1793 supusieron la carta fundacional del sistema de las Conferencias y el primer acuerdo serio para la constitución de una unión política vasca. El carácter programático, pero también de acción de gobierno común, quedó patente en los compromisos que contrajeron cada una de las delegaciones de provincia. La siguiente Conferencia debería iniciarse analizando el grado de cumplimiento de los acuerdos suscritos.

En el curso de las transformaciones políticas y sociales, conocidas en Europa como revolución liberal, el régimen foral, y en particular la organización de la hacienda inherente al mismo, también experimentaron los pertinentes cambios. Mientras en Francia los regímenes forales fueron abolidos, en España encontraron soluciones de continuidad tanto en el ámbito del derecho privado como en el del público, particularmente en Vasconia.

Las Juntas Generales y Cortes de Navarra procuraron erigirse en cuerpos políticos representativos pero la Constitución liberal de Cadiz, al contrario que la aprobada en Bayona en 1808, no contempló su continuidad.

El Convenio y Concierto deben situarse como un eslabón, un acontecimiento en la transición liberal del régimen foral, sin ignorar que el impuesto es un elemento que define al Estado. El nuevo Estado aspira al control absoluto y reduce la pluralidad de regímenes vigentes en competencia. En adelante, las haciendas de ser meras recaudadoras, comienzan a ejercer una política de intervención económica que influye en el desarrollo económico o en la distribución social de la renta.

La fiscalidad es la expresión y el nervio del poder; un fiel reflejo de la correlación de fuerzas sociales en una determinada sociedad.

Cuando abordamos el estudio de las imposiciones y los sistemas de fiscalidad, en tanto observadores participantes, construimos la historia desde postulados y preocupaciones del presente. Ahora bien, debemos procurar no confundir los tiempos históricos. Por ello, resulta imprescindible realizar la inmersión en los espacios y tiempos de cada época, sin realizar una mera retrospectiva de categorías actuales a tiempos históricos en los que no caben. Pero también sin inventarnos el progreso o la tradición.

El análisis de la fiscalidad puede realizarse en función de la estructura económica pero la toma de decisiones para aplicar una orientación u otra se establece en el ámbito de la estructura político institucional. Por ello, es necesario estudiar la fiscalidad a la luz de la realidad social y política. Pero ambas son difíciles de entender si ignoramos la historia cultural, esa construcción inmaterial que todo lo inunda o lo define en sus diferentes representaciones.

El Estado-Nación es una construcción político-administrativa que, desde principios del siglo XIX, se ha extendido al conjunto de la humanidad como fórmula de organización colectiva. El modelo de estado napoleónico, con sus codificaciones y sus versiones más o menos federales, es el vigente en el

planeta y en el que se funda la ONU. Una de sus características es la monopolización de la fiscalidad. Hasta el siglo XIX predominó la pluralidad de soberanías fiscales. La Iglesia católica era probablemente el Estado fiscal mejor organizado, aunque en Bizkaia los jauntxos o señores eran quienes se apropiaban de la recaudación de los diezmos y primicias. En 1834 la Junta de patronos de Iglesias, que administraban el cobro de diezmos y primicias, estaba operativa. Con la creación de cuerpos armados al servicio de la Corona y la sociedad de la Corte, aumentó en el curso del Antiguo Régimen su poder coercitivo y se fomentó el nacimiento de una burocracia. En determinados períodos, la Corona y la sociedad de Corte decidían aumentar la presión fiscal y ampliaban el sistema de impuestos indirectos sobre el consumo, para evitar presión directa sobre propiedades y recursos de los estamentos privilegiados (nobles, eclesiásticos). La finalidad primordial y exclusiva de la fiscalidad del Antiguo Régimen era recaudadora, preocupada exclusivamente por la coerción recaudatoria. Hoy también el objetivo recaudatorio es fundamental pero los sistemas fiscales se proponen la equidad en la imposición y una redistribución de la renta o el impulso del sistema productivo, la estimulación del consumo. En síntesis, una fiscalidad conlleva una determinada política de objetivos económico-sociales y también políticos.

Vamos a procurar a continuación pensar históricamente la cultura hacendística foral, utilizando dos indicadores para su estudio: Las obras intelectuales más destacadas y, sobre todo, las prácticas ordinarias de una comunidad, la foral, representada en las Juntas Generales o en el Consulado de Bilbao, o en las ordenanzas de las respectivas villas y anteiglesias. Una comunidad foral en su relación con el exterior y hacia el interior; para rastrear la construcción del vínculo social en determinadas coyunturas o la conciencia de sí misma. Para fijar esa cultura habrá que rastrear las racionalidades y las estrategias que adoptaron las comunidades a través de su representación máxima en las Juntas Generales. El resto deberá ser objeto de una investigación ulterior; que no cabe en el curso de esta conferencia.

El sistema normativo estaba fijado en el texto del Fuero, inserto en un sistema de jurisdicciones en estricta competencia. En el Antiguo Régimen, en una cultura atravesada por el valor de la historia, no como antecedente ni consecuente, sino simplemente como presente continuo, el sistema normativo está atravesado por la cultura históricamente producida, de lo cual no se puede concluir que estuviera prisionera de la historia. La legitimidad histórica es la fuente primordial en la que se fundamenta el ejercicio del poder. Por ello, por muy extenso que sea el sistema normativo, no está cerrado nunca a la interpretación que puedan realizar sus agentes, en un sistema jurisdiccional que por definición está abocado a una negociación de sus reglas de forma permanente. En la sociedad surgirán, en virtud de intereses de clases, de cultura o de otra lealtad, “convenciones de lectura propias de cada comunidad de interpretación”. Estas procurarán su representación, desde la que juzgan y actúan los respectivos sujetos: Representaciones mentales, exhibición del ser social colectivo en ritos e imágenes y presentismo en un ente colectivo como el de las Juntas Generales, que le da continuidad y estabilidad.

La revolución liberal, a partir de la Francesa más que de la inglesa, impuso nuevos valores y una nueva mitología: la voluntad popular; la nación como único sujeto colectivo, compuesto por individuos con derechos, iguales ante la ley. No hay jerarquía de comunidades. Incluso la Iglesia debe aceptar la voluntad colectiva civil. La continuidad y actualización liberal del régimen foral no resultaba una tarea fácil. En la Vasconia continental fue suprimida, mientras que en la Vasconia ibérica sufrió un proceso de cambios y adaptaciones en el marco del nuevo Estado nación español.

La construcción política y fiscal más peculiar del País o más precisamente de los Países Vascos en la transición al régimen liberal y también en la transición del franquismo, es la que se refiere a su sistema fiscal y hacendístico, las haciendas forales. Se trata de una peculiar forma de pertenecer a la Hacienda de un Estado, que no se define federal, pero que en razón de un principio de diarquía jurisdiccional frente a la monocracia constitucional, tal y como expone Bartolomé Clavero, contempla la posibilidad de las haciendas forales.

¿Cómo se gestaron y fortalecieron las Haciendas provinciales-forales en la crisis del Antiguo Régimen? No es un tema del tiempo limitado a la revolución liberal. R. López Atxurra, en su tesis doctoral, titulada, “La administración fiscal del Señorío de Vizcaya (1630-1804)” traza el surgimiento y evolución de una hacienda patrimonial transformada en hacienda fiscal de la comunidad representada en las Juntas Generales. De forma que en los albores de la revolución liberal, en la constelación y concurrencia de haciendas y potestades fiscales (Corona, Iglesia, Consulado, entidades locales, cofradías o hermandades gremiales...) se consolidó una, vinculada o dirigida desde las Juntas Generales de Bizkaia. En resumen, podemos distinguir tres etapas evolutivas:

1. Pluralidad fiscal, Hacienda de los señores, del Señor;

2. Monarquía hispánica, Austrias y Borbones: Pluralidad, matxinadas o revueltas antifiscales, antiburocráticas.

3. Revolución liberal: La idea de lo único, la uniformidad en oposición a la difusión y diversidad, en el ámbito de una monarquía establecida como marco sagrado

Fue en el siglo XIX, cuando en el contexto de la revolución liberal se forjaron unas haciendas intermedias entre las haciendas estrictamente locales y la del Estado. La existencia de una fiscalidad propia dependiente de las Juntas Generales, es decir, de la comunidad política fundada en la representación municipal, fue la que inició y permitió la supervivencia, consolidación y expansión de una hacienda propia, llamada foral.

Durante el siglo XIX, las diputaciones, cuerpo ejecutivo surgido de las Juntas Generales, logró un proceso de subordinación de las haciendas locales, similar al que en una dimensión más amplia realizó el Estado liberal.

Como ha señalado J. Fontana en “Modernización y progreso: Política y hacienda del despotismo ilustrado”, parece que es preciso despejar esa visión histórica codificada por diligentes funcionarios y burócratas, según la cual la garantía de la igualdad, solidaridad y progreso social se halla estrechamente ligada al proceso de centralización burocrática y política del Estado. Una mayor recaudación no significa necesariamente una modernización del Estado, si no detallamos la naturaleza y repercusiones del gasto público. Modernización y progreso deben ser medidos con nuevos sistemas de evaluación, tales como distribución de renta, presión fiscal, progresividad del impuesto, contribución al crecimiento económico social y cultural, servicios sociales etc.

Las haciendas forales en la quiebra de la Monarquía absoluta: La Juntas de Reforma de abusos y la Real Orden de 1817 por la que se confirman los fueros “sin perjuicio de los intereses generales de la nación y del sistema de unidad y orden”

En 1814, Fernando VII, suprimió la vigente Constitución liberal de Cadiz y restableció la Monarquía absoluta, regida según la novísima recopilación legal publicada en 1805, en cuyo marco se restablecieron los regímenes forales. No obstante, al año siguiente, en 1815, constituyó la Junta de Reforma Abusos de Real Hacienda de las Provincias Vascongadas, que emitiría su dictamen en 1819, con una finalidad clara, siguiendo la argumentación emprendida por Godoy y fundamentada históricamente en las aseveraciones de J.L. Llorente (Noticias históricas de las Provincias Vascongadas...).

“Muchos siglos van ya comidos en que la autoridad soberana de VM. experimentó allí continuos desaires, y muy obstinadas resistencias... puede asegurarse que allí todo es mirado como contrafuero si no lo disponen o mandan las autoridades naturales del país... ¿Qué hay allí común con las demás provincias de España? Nada absolutamente. Las leyes distintas: el gobierno es todo suyo, las contribuciones ninguna; el comercio sin reglamentos y del todo franco, las aduanas infructuosas... ¿Qué es lo que contribuyen al Estado?, ¿de quién reciben la protección de su comercio y la administración de la justicia con otras muchas gracias y beneficios? Libres no menos de quintas...”

Esta Junta propuso un preciso cuadro de medidas que devino en la fuente primordial de la actuación del Estado, tanto durante el mandato de los absolutistas como de los liberales en la primera mitad del siglo XIX:

1. El traslado de las aduanas a la costa y Pirineos, con la consiguiente supresión de los juzgados de contrabando.

2. Que las Diputaciones y las demás autoridades y justicias de las provincias exentas no tengan la menor intervención ni puedan mezclarse jamás en materia de rentas ni de comercio, ni impedir en manera alguna el libre ejercicio y administración de las aduanas, ni la jurisdicción de los empleados del Rey a título de desafuero. Es decir la derogación del pase foral.

3. La vigencia de los monopolios estatales del tabaco y la sal.

4. En consecuencia, el hierro y demás productos industriales tendrían libre entrada en los puertos y ciudades de la monarquía, sin que sufrieran recargo alguno.

Las reales órdenes del 18 de enero de 1816, 2 de abril de 1817, e, 13 de agosto, 6 de noviembre de 1818 y 6 de enero de 1819, todas relativas a la extensión de la jurisdicción del juez de contrabandos y establecimiento de una casa de Registro en Bilbao, son expresión de la nueva política así como el recargo de 8 reales en aroba de aceite que de Castilla y Aragón pasase a las Provincias Vascongadas, prohibición de la introducción de artículos coloniales (circular de la Dirección General de Rentas) y altos aranceles a productos españoles y extranjeros a su introducción en el espacio vasco por las aduanas de Castilla y Aragón (26-9-1818), impuestos sobre los curtidos que se introdujeran hacia el interior de la Corona. También conviene recordar el arancel que sufrían el hierro en barras, herrajes y clavos vizcaínos en las aduanas marítimas de la península y en el derecho de puertas, de manera que era calificado de producto extranjero. Además las lanas introducidas en el espacio vasco desde Castilla debían abonar un arancel en las aduanas de Cantabria.

Mediante estas medidas la hacienda central perseguía ahogar los intereses y beneficios de los comerciantes mediante el cerco arancelario política aplicada en 1778 y el incremento de la recaudación ya que por vía directa las Diputaciones se resistían a las contribuciones a la hacienda central. Asimismo procuraron la limitación del poder fiscal que gozaba la comunidad foral y por ende de su poder político.

Ante la ofensiva de la monarquía absoluta, los lazos de unión de las provincias vascas se fortalecieron y se trató de organizar una sólida oposición unitaria. Las conferencias políticas se sucedieron con una frecuencia inusual hasta la fecha. Como también afectaban a Navarra, en la reunión de 7 de diciembre de 1817, la invitaron (a Navarra) a la constitución de un frente común. Las autoridades forales de las 3 provincias intuían que se abría una nueva fase en las relaciones con el poder central, tal y como se desprendía de la comunicación dirigida a Gipuzkoa, en 1817, ya que manifiesta que la confirmación de los Fueros se realizaba “sin perjuicio de los intereses generales de la nación y del sistema de unidad y orden”. Es la fórmula teórica que se empleará en sucesivos decenios.

Los representantes de la Diputación, Francisco Zabalburu, por Bizkaia; José Sola, por Gipuzkoa; Diego Arriola, por Alava, respondieron en la reunión celebrada en Vitoria en diciembre de 1817: “que el sistema de unidad es muy poco análogo sino incompatible con el Gobierno Monárquico que pide esencialmente clases, distinciones y privilegios: no puede coincidir ni avenirse con la diversidad de carácter, leyes...”.

Por su lado, la Diputación de Bizkaia encomendó a José Ybañez de la Rentería, la elaboración de un informe crítico, en el que aducía varios ejem-

plos de la plural composición de los Estados europeos y criticaba la ingerencia que se preparaba en los asuntos internos de Bizkaia.

En 1817 la hacienda central, que sufría un auténtico colapso, solicitó a las cuatro provincias su contribución al reemplazo de hombres, principalmente para preservar el imperio colonial. En realidad, según los Fueros, podían oponerse pero ofrecieron un donativo de 10 millones de reales para conmutar el servicio militar, que se pagó en los años sucesivos. Y en 1819 los Diputados en Corte elaboraron un nuevo proyecto, semejante al de 1727, en el que se fijaban las nuevas relaciones, primordialmente económicas entre ambas administraciones: Su proyecto se ceñía a la consolidación de un espacio vasco como un ámbito franco y se pidió, por un lado, la derogación de todas las reales cédulas y circulares que atentaban contra el marco de libre comercio y, por otro, el proteccionismo para la industria del hierro y sus derivados, sin que el éxito coronara sus propuestas.

Diputaciones provinciales y homogeneidad constitucional

El 19 de agosto de 1820, el Consejo de la Regencia aprobó el informe elaborado por la Comisión que entendió acerca de la hacienda de las provincias vascas. El traslado de las aduanas, la aplicación de los impuestos de tabaco y sal, la extensión del papel sellado y la organización de las intendencias fueron de nuevo objeto de debate, siendo el informe de la Junta de Abusos, el documento base de referencia. Los funcionarios y políticos partían del principio “Que toda excepción que aventajase a una Provincia sobre las demás, la constituiría a manera de una república apartada y sobre sí”. Por lo tanto se reconocían derechos individuales pero no su posible contexto colectivo.

De este modo, no se podía transigir en “los atributos de la Soberanía” que ejercían las provincias vascas, particularmente en su sistema hacendístico. Según el gobernador de las Aduanas de Cantabria, los abusos y fraudes iban en aumento y las Diputaciones rechazaban su autoridad, “pues sus providencias eran rechazadas si no tenían el pase de las diputaciones”, de forma que el contrabando de tabacos, textiles y la descapitalización, debida a la salida de numerario, eran a su juicio consecuencia inmediata de la existencia de unas aduanas interiores. Se decidió el inmediato traslado de las aduanas y, hasta que se reuniesen las Cortes, no se exigiría el papel sellado. El tabaco y la sal permanecían también al margen del monopolio del Estado.

El comisario del Gobierno J. Tellería reconocía una deuda con interés de 6.119.859 reales. La Diputación provincial, en un escrito enviado al Rey el 28 de abril de 1821, resumía del siguiente modo el impacto del sistema constitucional: “una de las dificultades que se ha ofrecido para establecer en su distrito el sistema constitucional en todas sus partes ha sido la liquidación de la deuda pública que tenía contra sí la provincia y el modo de atender en lo sucesivo a su pago porque no era justo que uniformada Bizkaia con el resto de la Nación sufriese por separado el peso de la deuda enorme a que se veía responsable por razón de gobierno peculiar que anteriormente había tenido”.

Sin embargo, en 1822 se aplicó en su integridad el sistema fiscal constitucional. En la reunión celebrada por las 3 Diputaciones acordaron la siguiente distribución de las contribuciones directas y de consumo exigidas:

	Impuesto territorial	Impuesto de consumos	Total
Guipúzcoa	1.089.000 (32,3 %)	936.107 (30,4 %)	2.025.107
Bizkaia	891.000 (26,4 %)	1.353.107 (44 %)	2.244.107
Alava	1.388.887 (41,2 %)	780.107 (25,4 %)	2.168.994
Total	3.368.887 (100 %)	3.069.322 (100 %)	6.438.209

Las diputaciones solicitaron que un porcentaje de estas contribuciones se destinara al pago de los réditos de la deuda y su liquidación.

Unos versos de la zona de Markina resumen la nueva situación socio-política y denuncian el aumento de la presión fiscal:

“Petxu eskabide/ egunero legez/ noren izerdiaz/ aspertu ezinez/ Patente ta registro/ zenbat beste asma/ Ez eutsan Barrabasi/ gogua emango”

“Como si no pudieran saciarse del sudor ajeno, diariamente nos solicitan pedidos e impuestos, patente, registro y cuántas cosas más, no es extraño que le inciten hasta a Barrabás”

“Quinta ta miliziak/ lantzian ta sarri / ez deusku euskaldunoi lan txarra ezari. Agur gure forubak agur noblezia Kordartunik balego hemengo jentia”

“Buena nos la han impuesto a los vascos con las frecuentes quintas y milicias. Adiós a nuestros Fueros, adiós a la nobleza, parece como si la gente de aquí estuviera amedrentada.”

En suma, en este mensaje antiliberal se contraponen, con imágenes plásticas, contribuciones, reemplazo del ejército con “libertades forales”, para descalificar el trienio liberal en una suerte de amarga experiencia.

LÓPEZ BALLESTEROS: ENSAYO DEL ESTABLECIMIENTO DE UN CUPO ORDINARIO (16 DE FEBRERO DE 1824)

El 16 de febrero de 1824, el Ministro de Hacienda, Lopez Ballesteros solicitó que durante 3 ó 4 años las Provincias Vascongadas pagaran un donativo de 3 millones de reales. Mientras tanto, las aduanas de nuevo volvieron a la línea del Ebro. La autoridades forales de Bizkaia, Alava y Gipuzkoa respondieron que era preciso:

1. Prohibir la entrada de hierro extranjero en la península e islas adyacentes, en todas sus clases (elaborado, acero, semielaborado, etc.).

2. Que se permitiese la entrada del hierro vasco en el reino sin pago de derecho alguno (,) y, del mismo modo, todo tipo de producciones. Así mismo, que se les fuera reconocida la libertad de comerciar con colonias directamente.

3. Eximir las de todo reemplazo para el ejército en hombres y dinero.

4. Que se cediera a las Diputaciones el ejercicio del ramo de policía, porque el fuero no permitía que se establecieran autoridades extrañas.

Logrados dichos objetivos, aceptarían un donativo de 7.000.000 de reales, pagaderos en 7 plazos iguales de 7 meses cada uno, es decir, 7 millones en 49 meses, frente a los 12 millones de reales solicitados en un período de 48 meses. Lopez Ballesteros procuró instituir una contribución periódica, en forma de encabezamiento o cupo. Por otro lado en razón al subsidio de comercio repartido entre los Consulados de la península correspondía al de Bilbao una cuota de 190.000 reales. La Diputación solicitó también que se anulase tal petición.

La respuesta de las tres Diputaciones no fue acogida de buen grado. La valoración que hacían los funcionarios del Ministerio o la Hacienda era la siguiente “En suma la oferta de las Vascongadas no es más que la compra de unas gracias exorbitantes por siete millones tomados en más de cuatro años y un medio de dejar ilusorio el donativo pedido por V.M. para las graves urgencias de la corona”.

En 1825, el establecimiento de las aduanas en la línea del Ebro se convirtió en objeto de debate, mientras se alzaban las voces de los comerciantes, que también abogaban por su traslado a la costa. Finalmente, las Diputaciones decidieron contribuir con una parte, en el ánimo de obtener alguna compensación. En la Conferencia celebrada en Bilbao el 12 de junio de 1826, repartieron el cupo que correspondía a cada provincia para el pago de los 7.000.000, teniendo en cuenta la riqueza territorial, fabril y comercial:

- Bizkaia: 2.658.000 r (37,9 %)
- Guipúzcoa: 2.408.000 r (34,4 %)
- Alava: 1.934.000 r (27,6 %)

Por las Reales Ordenes de 8 de febrero y 21 de mayo de 1827, se les solicitó el reemplazo del ejército. En este contexto el Consejo de Ministros decidió en mayo de 1827:

“preparar una providencia y enviar a las Provincias Vascongadas un cuerpo militar que cobre la cantidad que devenguen por el expresado donativo pedido en el Real Decreto de 16 de febrero de 1824 se oficie a sus Diputaciones repitiéndolas las observaciones que ya se les ha hecho anteriormente y recordándoles la obligación que tienen todos los pueblos de contribuir cada uno según sus leyes y fueros a los gastos de la conservación, seguridad e independencia del Estado”. (A.G.A.: Presidencia del Gobierno, caja II O. Actas del Consejo de Ministros. A/ 4. folio 298)

La amenaza militar surtió su efecto y, pese a las denuncias del establecimiento de una contribución permanente encubierta, realizaron sus pagos. Al año siguiente, en 1828, el Rey recorre las provincias vascas y a su paso se organizaron fastuosos actos. Los comerciantes de Bilbao y San Sebastián

por su parte, consiguieron que sus puertos fueran habilitados para el comercio de América, por Real Orden de 21 de febrero de 1828. En setiembre se trató en Vitoria el asunto, entre los representantes de las Diputaciones, y acordaron que en absoluto se altere el status quo de los Fueros en lo relativo a la jurisdicción y competencias del juez de contrabando. Coetáneamente, las Cortes de Navarra votaron a favor del traslado de las aduanas.

En estas circunstancias, P Novia de Salcedo decidió escribir la refutación del informe de la Junta de Abusos y la historiografía fundada en las tesis de Llorente con el título de “Defensa histórica legislativa y económica del Señorío de Bizkaia y provincias de Guipuzcoa y Alava”. Sin embargo, la censura no permitió su publicación en 1829. En el cuarto tomo, cuando el autor profundiza en la problemática de su tiempo, refleja el pensamiento oficial de las élites gobernantes de Bizkaia, frente a otras orientaciones que prevalecían entre los comerciantes e industriales. El autor no cuestiona el carácter de estados independientes de las Provincias Vascongadas:

“... Sea cual fuere la potestad o forma con que legítimamente fueron constituidos, el estado se formó y todos sus individuos tienen un derecho real y positivo a su observancia y conservación... Cual esta sea en las Provincias Bascongadas lo hemos demostrado ya, así como también su carácter de estados separados e independientes, y con esto sólo está plenamente probado el derecho que asiste a todos los pueblos para la observancia de sus fueros y leyes” (NOVIA DE SALCEDO, P. Defensa histórica legislativa y económica del Señorío de Vizcaya y provincias de Alava y Guipúzcoa contra las Noticias histórica de las misma que publicó D. Juan Antonio Llorente y el informe de la Junta de reformas de abusos de la real hacienda en las tres Provincias Bascongadas. Bilbao, 1851., T. IV, p. 8).

Según el discurso argumental de P Novia de Salcedo, en comparación con Asturias, similar en extensión y circunstancias, las Provincias Vascongadas aportaban una mayor cantidad. Los donativos, contribuyen de media con cerca de tres millones y medio, rentas de la hacienda real: (1.600.000 reales aproximadamente). Pero, además, estas provincias contribuyen sin retribución, ya que los gastos de defensa y su propia administración las costean a su cargo: expósitos, caminos, tres compañías de miqueletes. No se trataba de unas provincias exentas fiscalmente, sino que, al margen de las contribuciones ordinarias a la hacienda real, el resto de los ingresos obtenidos con sanción real los destinaban a cubrir unas obligaciones sociales que, en su defecto, correspondían al Estado. Este es el discurso que se reproducirá desde la Diputación a lo largo del siglo XIX para defender la administración tributaria propia.

Por su parte, reunidas las conferencias en Vitoria en los días 4 y 5 de octubre de 1830 decidieron contribuir con 100.000 reales, mientras subsistiera el peligro de invasión liberal, (Bizkaia, 38.391; Guipúzcoa, 35.723, y Alava, 25.885), así como el envío de la “fuerza foral armada”. Pero coetáneamente se temía una intervención armada del gobierno para hacer efectivo el cobro de las contribuciones. En este clima social y político, falleció Fernando VII en 1833 y se desencadenó el inicio de la primera guerra civil, carlista.

Ley de 25 de octubre de 1839: Se confirman los fueros sin perjuicio de la unidad constitucional. Modificación de los fueros

Casimiro Loizaga, diputado en Madrid por Bizkaia en las Cortes de 1821 y consultor o letrado de las Juntas Generales, a raíz de la ley del 25 de octubre elaboró un proyecto de modificación de fueros, que presentó a las Juntas Generales en Gernika en sus sesiones de diciembre. En el preámbulo de dicho proyecto de modificación realizaba las siguientes reflexiones, en las que preconizaba que había llegado el tiempo del reconocimiento, desde los principios del liberalismo, para las instituciones forales:

“Las Juntas Generales de Vizcaya reclamaron la conservación de la parte esencial de sus Fueros, tanto a la publicación como al restablecimiento de la primera Constitución política formada para la generalidad de la Monarquía. A la promulgación del Estatuto Real y de la Constitución del año de 1837 ha obrado en el mismo sentido la Diputación General. En la representación que elevó a S. M. con fecha de 24 de mayo de 1836, decía llena de emoción y fuego patriótico: “A los vizcaínos nunca les ha arredrado el ejemplo de los pueblos que connaturalizados con la servidumbre profesan una sumisa obediencia, al tiempo que su conciencia la condena y su corazón la detesta. El pueblo vizcaíno no admitió jamás este proceder hipócrita, siempre juzgó más digno de sí el reclamar con energía la conservación de su preciosa libertad. El célebre árbol de Guernica, a cuya sombra se congrega su asamblea, recuerda la primera edad de las sociedades y el imperio que la naturaleza tuvo en la formación de la vizcaína. Todo pensador se complace en la simplicidad de esta idea, y mira respetuosamente la majestad de su primitivo pacto; la libertad de gobierno, la voluntad general le dio su sanción, mil juramentos le han santificado, y las virtudes más heroicas le han sostenido. Su conveniencia ha sido proclamada por la felicidad misma del pueblo; su fuerza se ha aumentado en la serie de edades que ha corrido y su estabilidad ha debido quedar asegurada en las mismas grandes dificultades que ha sobrepujado. ¿Y será justo que un gobierno liberal, contra el sentimiento y voluntad expresa de este pueblo le arrebatase su sagrado código? La pasión de los vizcaínos por sus Fueros se halla tan demostrada, que en el espacio de largos siglos no presenta la historia un sólo instante en que se haya debilitado su afección, y es forzoso que el arrancarles esta prenda les sea el más doloroso de todos sus sacrificios. El eco de la voz conciliadora de la Diputación General y el universal grito foral de los vizcaínos han resonado de una en otra concavidad desde las vertientes del Pirineo hasta Sierra Morena, llamando la atención de toda la Nación Española. Las Juntas Generales de Vizcaya, en su memorable acta de 26 marzo de 1820, recordaron que a través de las vicisitudes de los siglos y en medio de coyunturas las más difíciles y críticas, habían conservado no sin lágrimas y sangre, el precioso depósito de los Fueros, y después de haber tributado el homenaje de su gratitud y profunda veneración hicieron la solemne invitación de que se procediera a su modificación con recíproco consentimiento y estrechando los vínculos de fraternidad con los demás españoles. Ha llegado felizmente la época de que al ponerse en ejecución lo acordado por las Cortes generales del Reino y sancionado por S. M. en la ley de 25 de octubre último, pueda realizarse el pensamiento emitido en el año de 1812 y reproducido en el de 1820 por las Juntas Generales de Vizcaya.”

En 1840 podemos distinguir cuatro discursos políticos, en relación al régimen foral y su articulación en la España constitucional. Evidentemente, el tema de la hacienda demostraba su propio peso específico

1. Realistas-carlistas: Contrarios a introducir modificación alguna en el régimen foral.

2. Constitucionalistas planos, que solicitan la aplicación literal de las previsiones de la Constitución para el resto de España.

3. Un sector de los liberales, los progresistas, que defendía lo bueno de los fueros, es decir, la autonomía fiscal y administrativa en el marco de la aplicación íntegra de la Constitución de 1837. Sus proyectos de modificación foral defendían una hacienda provincial propia y la exención militar, mientras que en lo demás se aplicaría lo contemplado en la Constitución.

4. Liberales moderados o conservadores, defensores de los “fueros íntegros” en el marco liberal constitucional, entendiéndose aquellos en su esfera política, económica y administrativa. El sector financiero e industrial de la burguesía comercial bilbaina, (T.J. Epalza) formó el soporte social de los liberales moderados fueristas y fundó revistas como *El Bilbaino* (1837) o *El Vascongado* (1840), antecedente directo de otro periódico importante de la villa, como fue el *Iurac bat*. Desde estos órganos difundieron sus posiciones políticas.

Por último, es difícil conocer la percepción de los Fueros por las diferentes clases populares pero, según diversos testimonios, eran interpretados o percibidos como sinónimo de un sistema de exenciones, de manera que el sistema foral fuera el marco preciso para la defensa de los derechos de los consumidores.

Mientras en Navarra los liberales progresistas lograron que triunfaran sus tesis y en consecuencia se firmó una ley de modificación de fueros (1841) que cotelmplaba el Convenio económico, en Bizkaia, Gipuzkoa y Alava, se produjo un proceso de transición al tiempo que fortalecimiento de las haciendas forales, hasta la ley del 21 de julio de 1876 y el decreto del 28 de febrero de 1878.

Navarra: Ley de 16 de Agosto de 1841: Ley de modificación de fueros y Convenio: De Reino a provincia foral

En el primer tercio del siglo XIX la deuda pública y su liquidación se convirtieron en el principal problema, muy acuciante en las haciendas locales de los pueblos.

En 1817 ensayaron una reforma para pagar en función de la riqueza territorial, industrial y comercial pero faltaba el catastro. Tanto el clero como la nobleza manifestaron su resistencia a la universalidad fiscal, en tanto que estamentos privilegiados. Por ello, el reparto del donativo en Navarra se realizaba por el sistema de capitación, es decir, por el número de habitantes de cada localidad. En 1820, con el sistema constitucional la deuda provincial asumida por el Estado, no fue resuelta a satisfacción de las élites políticas navarras, de cuyos intereses tanto dependía. Esta experiencia parece que fue determinante para no ceder en el futuro su gestión a poderes ajenos y poder autogobernar su hacienda pública.

En 1829 las Cortes de Navarra votaron el traslado de las aduanas y los liberales, enriquecidos durante la guerra carlista, lograron una modificación de los fueros según el prisma liberal progresista. Defendían lo bueno de los fueros, es decir, la gestión económico administrativa autónoma, porque, dada la experiencia sobre impagos de la deuda provincial durante el trienio liberal, los nuevos gestores de la Diputación opinaron que sabían gestionar y que la deuda de la que eran beneficiarios mejor estaría en sus manos que en las ajenas. En virtud de la modificación legal de los fueros, en adelante la Diputación fiscalizaría las cuentas de los Ayuntamientos y se comprometía a única contribución anual: 1.800.000 reales. Por lo demás, se aplicaría el régimen legal constitucional común en Navarra. Quedan exentos de rentas provinciales, derechos de puertas, papel sellado, aranceles aduaneros internos. Tienen capacidad para imponer tributos indirectos. Una parte del cupo anual se destinaba al pago de intereses de la deuda provincial entre 1840 y 60.

La contribución directa suponía cerca del 50 % de los ingresos y, en los gastos, las partidas que contemplaban el pago de réditos de la deuda y la administración burocrática eran partidas muy significativas.

En 1876-77 se produjo el convenio Tejada Valdosera, por el que se integraba en el cupo el pago del culto y clero y además se liquidaría anualmente. A partir de 1887-88 los impuestos directos son más importantes que la recaudación por la capitación.

La reforma tributaria del nuevo Estado-nación español en 1845 y su aplicación en el "Pais Vascongado"

La estrategia dilatoria en la negociación como fórmula de conservación del Régimen foral residual, de resultados de la aplicación de los mandatos constitucionales, particularmente a partir del decreto de 4 de Julio 1844 fue la que predominó en el seno del grupo dirigente político de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava. Este grupo en términos político-ideológicos participaba de los postulados de la ideología fuerista liberal que perseguía la conservación de un autogobierno económico-administrativo y político en el seno de la Monarquía española. No obstante los ministros de gobernación Pedro José Pidal y el de Hacienda Alejandro Mon, se propusieron la redacción de un arreglo foral definitivo por el que las provincias vascas procedieran a la contribución fiscal y militar, los dos temas estrellas de la negociación pendiente.

La reforma de la Hacienda impulsada por Mon y Santillán a partir de mayo de 1845 estableció nuevas figuras tributarias y significaba la implantación de los cambios que precisaba la nueva estructura política del Estado-nación español. Por Real Orden del 4 de Julio de 1846 señalaba que "La ley de presupuestos votada por la Cortes en el año pasado de 1845 y que rige en el día, no se ha ejecutado en esa provincia contra lo que previene la Constitución, contra lo que previene la Ley especial de 25 de Octubre de 1839: no contribuye esa provincia para los gastos de la Monarquía como todas las demás del Reino, ni existe la unidad constitucio-

nal que está prevenida”(...) en suma no puede consentir “que las Provincias Vascongadas no satisfagan lo que la Ley les impone. El adjunto estado manifestará a V.s. lo que esa provincia ha debido pagar por la Contribución Territorial; y lo que debe practicarse para la implantación de las otras contribuciones del subsidio industrial y de comercio, consumos e hipotecas se halla consignado en los Reales decretos de 23 de mayo del mismo año próximo pasado que emana de la Ley.”

Esta Real Orden establecía un plazo de dos meses. Estas medidas sentaron una gran inquietud entre los Diputados Generales. Se celebraron varias Conferencias forales entre los representantes de las tres hermanas para consensuar una estrategia común y en la de Tolosa (24.7.1846) acordaron un donativo voluntario anual similar al de Navarra, es decir un cupo de 1.500.000 reales. En la conferencia de Bilbao (13.8.1846) se ratificaron en el cupo y en la exposición dirigida a la Reina manifestaban que “Estas provincias Señora, han sobrellevado siempre en la sociedad española muchas cargas que en otras han corrido al cargo del tesoro nacional, y esto en buena cuenta es contribuir a los gastos publico. Hay una equivocación muy notable en decir que en ellas no se auxilian las necesidades comunes, ni se contribuye al bien general” (Véanse las actas en Agirreazkuenaga J. La articulación politico-institucional de Vasconia: Actas de las conferencias firmadas por los representantes de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y eventualmente de Navarra (1775-1936) Bilbao, 1995, Vol. I, p.405-416). Estas decisiones implicaban un reconocimiento del nuevo sistema tributario y la aceptación de una aportación anual, pese a que se hallaba sin negociar el arreglo foral. Un sector del regimiento de Bizkaia pedía sin embargo el restablecimiento íntegro del régimen foral en el estado de 1839 como paso previo a cualquier contribución y negociación.

Pedro Novia de Salcedo, Diputado General de Bizkaia y F Hormaeche fueron los dos comisionados de Bizkaia en Madrid. Iniciaron una serie de contactos y negociaciones con el Ministro de Hacienda Alejandro Mon y con los directores de rentas a comienzos del mes de septiembre de 1846. Los comisionados vascos se proponían demostrar al ministro que “el donativo que ofrecen las provincias bascongadas es no solo racional y admisible sino generoso, pero todavía ninguna resolución se nos ha hecho saber” (Carta del comisionado de Bizkaia F Hormaeche de 7.IX.1846 al secretario del Señorío de Bizkaia, Manuel Barandica). El pago de un donativo o cupo de periodicidad anual era justamente lo contemplado en la ley de modificación foral de Navarra, 1841, y también en el anteproyecto de modificación foral del consultor de Bizkaia C. Loizaga (1839). Ahora bien, en la interpretación tradicional el donativo no se hallaba sujeta a la periodicidad que la entendían en términos de obligatoriedad. El 12 de septiembre de 1846 Hormaeche se expresaba en los siguientes términos: “Hoy mismo hemos estado con el Sr. Mon, y casi creeríamos haber conseguido de él un triunfo completo si todavía nonos hubiese indicado que era menester que nos vieramos con el Director de estancadas para arreglar satisfactoriamente la administración del ramo de tabacos, en las provincias bascongadas”. Sin embargo el intendente de Gipuzkoa comenzó la aplicación del nuevo sistema tributario según la orden del 4 de Julio. Finalmente el ministro, aunque

en un comienzo le parecía poco el donativo que le ofrecían, al final lo importante era que contribuyeran y admitió que hasta el arreglo definitivo de los Fueros el donativo que le ofrecieron las tres provincias y quedó en redactar una orden, para formalizar las nuevas relaciones. Transcribimos a continuación el proyecto de arreglo interino que el ministro de Hacienda envió el 2 de noviembre de 1846 a los comisionados vascos destinados en Madrid. En la nota remitida al comisionado alavés Francisco del Acebal y Arratia el ministro Mon se expresaba en los siguientes términos: “adjunto es el proyecto to de arrglo con las provincias vascongadas. Comprende todo cuanto hoy puede concederseles y por lo mismo ruego a Vd que en union con sus compañeros le acepten cual está, a fin de no verme en el sensible caso de tener que establecer alli el sistema tributario; recomendandole al propio tiempo la brevedad en contestarme para salir de este asunto”. (Archivo del Territorio Histórico de Alava. DH 266-3) Era evidente que el ministro se proponía una rápida solución al tema.

El preámbulo de la real orden, establece el tono doctrinal del ministro, muy similar al que 30 años mas tarde reprodujera A. Cánovas del Castillo.

“No permitiendo la ley fundamental del Estado que las Provincias Vascongadas dejen de contribuir con la parte que les corresponda en igualdad con las demás del Reino para cubrir los gastos del servicio pñblico y debiendo por otra parte respetarse lo dispuesto en la ley de 25 de Octubre de 1839 hasta que el Gobierno oyendo antes a las referidas Provincias proponga a las Cortes y estas acuerden el modo de establecer definitivamente su administración civil y económica; mientras esto se verifica, S. M. la Reina, a quien he dado cuenta de lo expuesto por los comisionados que al efecto enviaron a esta Corte dichas Provincias, y del resultado de las Conferencias habidas con ellos en el Ministerio de mi cargo se ha servido resolver despues de un madura examen y de acuerdo con los mismos comisionados lo siguiente:

1. Las Provincias de Alava Guipuzcao y Vizcaya contribuirán por ahora y hasta el arreglo que dbe presentarse a las Cortes, con la cantidad que les ha correspondido a cada una de ellas en los repartamientos de la contribución de bienes inmuebles cultivo y ganadería hechos por el Gobierno con sugestión lo dispuesto en la ley de 23 de Mayo de 1845 y resoluciones posteriores: Estas cantidades socn con arreglo a los cupos señalados en la ley de 23 de mayo de 1845 con:

- 1.836.000 rs. anuales por la Provincia de Alava
- 2.328.000 rs. anuales por la Provincia de Gipuzkoa
- 2.868.000 rs. anuales por la Provincia de Bizkaia

2. Contribuirán ademas con las cantidaes que prudencialmente se han calculado y convenido con dichos comisionados en equivalencia de las contribuciones de subsidio industrial y de comercio, hipotecas y consumos en la forma siguiente:

	Subsidio	hipotecas	consumos	total
Alava	200.000	290.000	566.000	795.000
Gipuzkoa	300.000	196.000	861.000	1.357.000
Bizkaia	400.000	150.000	918.000	1.468.000

3. Se tendrán anualmente en cuenta de las cantidades con que deben contribuir:

- A) Las obligaciones de culto y clero en la cantidad que a cada una de las Tres Provincias señala la ley especial de dotación del mismo y han de satisfacerse por ellas a saber: que ascienden a Alava 2.445.083 rs, Guipúzcoa 1.914.629 rs, Vizcaya 1.971.330 rs.
- B) Las cantidades con que el Estado debería atender en las tres Provincias a los gastos generales de ellas, como lo verifica en las demas del Reino, en exclusion de las provinciales o locales.
- C) Los gastos de administración general que el Gobierno no satisface en las referidas provincias.

4. Con el fin de evitar dificultades e inexactitudes en la designación de las cuotas que a cada una de las tres Provincias pueda corresponder por los conceptos espresados en los parrafos 2^o y 3^oP del artículo anterior; se fija de acuerdo con los comisionados una cantidad alzada a las tres Provincias en esta forma : ara evitar dificultades en la designación de los apartados B y C se establece una cantidad alzada: Por gastos generales 2.420.752 reales, por id. de administración, 300.000. (total) 2.720.952 rs.

5. Los dos millones a que asciende la diferencia que resulta entre la cantidad con que debe contribuir cada una de las tres Provincias según los artículos 1^o y 2^o y lo que se las admite en cuenta or el 3^o y 4^o, se se distribuirán por partes iguales entre las tres Provincias y cada una entregará lo que le corresponde al Tesoro público por trimestres y en efectivo metálico.

6. Lo dispuesto en los artículos anteriores, tendrá efecto desde 1^o de Enero de 1845, en que comenzó a regir el presupuesto de ingresos aprobado por la ley de 23 de Mayo del mismo año.

7. En lo sucesivo se permitirá la introducción con libertad de derechos por los dos unicos puntos de Bilbao y San Sebastián del tabaco extranjero(sic) en rama para el consumo de las tres provincias con sugestión a las reglas siguientes:

- A) el importe anual de las introducciones no podrá esceder de 47.500 librara para Alava, 68.500 librars para Guipuzcoa, 74.000 libras para Vizcaya. Si por las circunstancias accidentales se presentase al despacho mayor cantidad, la administracion la conservara en deposito dando cuenta al Gobierno.
- B) Para proceder la administración en los puentos expresados al despacho del tabaco es indispensable
 - 1^o Que venga comprendido en el manifiesto del Buque
 - 2^o Que su importe no esceda de a cantidad señalada respectivamente a cada Provincia.
 - 3^o Y que los encargados de su recibo exhiban el permiso de introduccion que haya dado al efecto el Ministerio de Hacienda a la Dirección del ramo.
- C) Las Diputaciones establecerán de su cuenta almacenes de depósito donde se conserve el tabaco que ha de destinarse al consumo.

- D) Se prohíbe en las tres provincias la elaboración de tabaco en rama que no sea a nombre y por cuenta de las Diputaciones.
- E) Los espendedores de tabaco en rama o elaborado serán nombrados por las Diputaciones, procurando que este cargo se confiera siempre a personas que inspiren confianza por su providad.
- F) No podrán los espendedores sacar de los almacenes cantidad alguna de tabaco para el consumo sin la correspondiente guía de la Diputación quedando obligados a presentarla siempre a la toma de razón de la administración y a sentar semanalmente al respaldo de ella el importe de las ventas hasta consumir la cantidad que represente.
- G) Los intendentes podrán cuando el servieio lo aconseje, suspender al espendedor que abusare de su cargo. La Diputación de la provincia con que ocurra este caso, no podrá escusar el nombramiento de otro que sustitya al separado, quedando entretanto a cargo de la autoridad local proveer al surtido del pueblo en la forma conveniente.
- H) La administracion fijara la cantidad anual de tabaco que podrán llevarse a los pueblos situados en las fronteras de Navarra y Castilla en una zona de cuatro leguas. Lo que escediere de este señalamiento será de comisado.
- D) Se autoriza a los Intendentes para que oyendo a la administración tomen las medidas convenientes a fin de reprimir el fraude en todo el territorio de las Provincias Bascongadas.

De Real Orden lo comunico a V.I para los efectos correspondientes. Dios....”

Esta era la Real Orden que preparó el ministro pero no se llegó a publicar. Sin embargo en ella se establece los principios de la nueva filosofía de inserción de las haciendas forales en el nuevo régimen tributario español. En resumen, las cifras quedarían de la siguiente manera:

Alava debe pagar	2.631.000 rs.
Gipuzkoa	3.685.000 rs.
Bizkaia	4.336.000 rs.
Tbtal:	10.652.000 rs.

Se les admite en cuenta en concepto de Culto y clero, 5.931.048, Administración 300.000, Gastos generales 2.420.952. Tbtal: 8.652.000.

En consecuencia la aportación de las tres provincias calculada por el ministro era de 2 millones frente al millón y medio de reales que acordaron ofrecer los tres Diputados Generales en Conferencia de Tblosa y Bilbao, bajo el concepto de donativo.

El cuatro de noviembre los comisionados F Hormaeche, Pedro Novia de Salcedo por Bizkaia, Ascensio Ignacio Altuna por Gipuzkoa y Francisco del

Acebal y Arratia por Alava le contestaron al ministro con los siguientes argumentos: “1º de que las contribuciones votadas por las cortes no podían ser para las provincias vascongadas legalmente obligatorias 2º de que los cupos para los de inmuebles se les habían señalado eran exorbitantes y absurdos y 3º que aun admitiendo como un deber de las provincias vascongadas el pagar la parte de aquellas contribuciones que se nos reclamaba sin poner la menor objeción, les podíamos probar que con el millón y medio ofrecido quedaba enteramente cubierto”. Pero además demuestran que el cupo debiera ser negativo, ya que las Diputaciones abona obligaciones que en el resto asume el Estado: 6.000.000 reales por culto y clero, 1.500.000 por interes de deudas contraídas para rechazar invasiones extranjeras y defender la independencia nacional, 1.200.000 por intereses de capitales tomados para la construcción de carreteras generales, 500.000 reales que habria de invertir el Gobierno en la recaudación de las contribuciones nuevas, 1.500.000 del donativo ofrecido, en total excedían 48.000 reales. En suma le rogaron que aceptara el donativo de 1 millón y medio de reales.

El 11 de diciembre las conferencias de las tres Diputaciones de nuevo apelaban al integro cumplimiento de la ley del 25 de octubre de 1839, es decir que no se implicaban en los términos de negociación del ministro. Y en el mismo mes el Gobierno era derrotado en las Cortes y surgió una nueva crisis que impidió que los ministros realizaran sus proyectos.

En 1848 las tres Diputaciones ofrecieron un donativo de 1 millón de reales y controlaron el alzamiento de los carlistas con lo que impidieron una nueva insurrección carlista. Pero lo cierto es que se olvidaron de la contribución anual del cupo y se escudaron en los gastos generales que realizaban las Diputaciones sobre servicios que en otras provincias realizaba el Estado.

En el proyecto de Mon, se institucionalizaba una relación fiscal entre el Estado constitucional y las Diputaciones vascas. Se contemplaba el abono de un cupo anual, es decir, se aplicaba el encabezamiento en el resto del Estado se aplicaban nuevas figuras contributivas sobre cultivo, industria y ganadería. Sin embargo, al no existir un catastro su aplicación resultó muy limitada. La recaudación principal del Estado seguía sustentandose sobre impuestos indirectos y principalmente de la aduanas.

En 1848, los dirigentes alaveses Pedro de Egaña y Blas López redactaron un proyecto legal de modificación de los fueros, adelantándose al gobierno central y fijando los puntos sobre los que debía descansar el nuevo régimen foral al amparo de la Constitución española. Respecto a las relaciones con la hacienda central el articulado redactado por Blas López y su justificación se expresaba en los siguientes términos:

“Las Provincias Vascongadas y sus Diputaciones generales auxiliarán a las necesidades públicas del Estado con un donativo anual de millón y medio de reales, para cuya distribución proporcional se entenderán entre sí, como se han entendido hasta ahora, arbitrándolo y recargándolo entre sus pueblos del modo más equitativo que estimen en la forma de Fuero y costumbre. En este millón y

medio de reales quedan refundidas las alcabalas u otros derechos que puedan pagarse en algunos pocos pueblos y quedan suprimidos.

Este millón y medio de reales será líquido por el Tesoro, quedando al cargo de las Juntas y Diputaciones el suplemento de las costas y gastos que fueren precisos para su imposición y distribución y administración de los arbitrios sobre que recaigan.

Comentario:

Las provincias, para este donativo, tienen presente el servicio de Navarra y sin entrar en comparaciones detalladas que son siempre peligrosas, puede desde luego asegurarse que nadie de buena fe podrá recusar ese tipo. Navarra se ha considerado siempre como de mejor suelo y de mayor y más sólida riqueza que las Provincias Vascongadas, cuya esterilidad notoria a cuantos pasen rápidamente la ruta por el terreno, sólo se mejora con el ímprobo trabajo de sus naturales, al paso que en otras provincias y en Navarra basta por lo general, con sembrar la semilla por el suelo para que en hermoso acto fecunde y se convierta en copiosos y excelentes frutos sin necesidad de que el brazo del hombre le preste auxilios costosos. Con un millón y medio líquido sirve Navarra por este capítulo, y sería disonante que se exigiese más de las tres Provincias Vascongadas.”

En suma, parece que las previsiones establecidas por Mon comenzaron a ser admitidas por los fueristas vascos. Este proyecto aceptaba el traslado de las aduanas, si bien se reservaba para dos productos, como el tabaco y la sal su libre introducción y comercialización. Una parte substancial de los ingresos de las haciendas públicas de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava procedía de los arbitrios del tabaco:

“Se permitirá a las Diputaciones Forales la entrada libre por las aduanas de puertos y fronteras situadas en su radio, del tabaco necesario para el consumo de su respectiva provincia, fijado en la cantidad de 130.000 libras al año para la de Alava, 160.000 para Guipúzcoa y 170.000 para Vizcaya. Si por circunstancias eventuales se presentase al despacho mayor cantidad se conservará en depósito por la administración de aduanas hasta que pueda tener cabimiento en el consumo.

La administración de este ramo y su distribución para el consumo de sus habitantes correrá al cargo de las Diputaciones generales, que la establecerán como más tengan por conveniente. Si por alguna casualidad o circunstancias imprevistas, no alcanzaren para el consumo del año las cantidades expresadas, las Diputaciones implorarán lo que necesiten del Gobierno, que podrá exigir de ellas el valor a que se expenda en el interior del reino deducidos coste y costas. Las Diputaciones podrán en su administración y distribución a los pueblos, procurarse utilidades que sirvan a levantar sus cargas.”

Se concede a las mismas Diputaciones libre permiso para la introducción de la sal necesaria para su consumo en la proporción de 12.000 fanegas para Alava, 15.000 para Guipúzcoa y 16.000 para Vizcaya. Cuando al Gobierno conviniera proveerlas de alguna de sus salinas más próximas, les dará la parte o el todo del consumo, a coste y costas alzadamente apreciados. Las Diputaciones cuidarán de la administración y distribución de este

artículo a los pueblos y consumidores de sus respectivos distritos, como se ha dicho del tabaco. Si por algún accidente no alcanzare al surtido la cantidad respectivamente asignada a cada una, podrá implorar al Gobierno la falta, y éste exigirles el precio que bien le pareciere.

Ahora bien, este proyecto, apoyado por las Juntas Generales de Alava y Gipuzkoa, sin embargo fue rechazado por Bizkaia en 1850. Alava y Gipuzkoa no ensayaron la negociación provincial separada y de nuevo se volvió sobre la indefinición legal del estatus foral. Un sector de la élite de Bizkaia proponía que con anterioridad debía ser restaurado en su integridad el régimen foral en todos sus términos y extremos para con posterioridad proceder a su modificación. Lo cierto es que se reprodujo una competencia entre legalidad foral y constitucional de signo centralista. En este contexto Ramón Ortiz de Zarate inauguró un nuevo discurso político, el de la defensa de la denominada por él “política vascongada” por encima de diferencias ideológicas, (Escritos. Bilbao, 1899, vol. 1, p. 205), al tiempo que propició la convergencia con Navarra para el nacimiento de un nuevo espacio vasco-navarro, bajo el lema de *Laurac bat*.

Las diputaciones vascas contribuyeron a la financiación de las guerras contra Marruecos y Cuba, compraron bonos del tesoro como fórmula de financiación del Estado y de contribución al mismo, de forma que se consolidaba una forma de ser y estar en el seno del nuevo Estado constitucional español.

Por otro lado en 1866, estando al frente de la Diputación navarra Nicasio Zabalza, quien dos años más tarde se convirtió en Diputado electo a Cortes y líder del partido carlista en Navarra, con la valiosa colaboración del Secretario Juan Cancio Mena, se planteó un ambicioso proyecto de convergencia con el resto de las provincias de Vasconia para impulsar cinco proyectos. El documento que el 18 de agosto de 1866 remitió la Diputación de Navarra a las otras tres comienza con la siguiente afirmación:

“La historia y la tradición de las provincias Vascongadas y Navarra, su carácter y su fisonomía sus costumbres y sus creencias sus sentimientos y sus intereses son idénticos. Unos mismos son los rasgos de su territorio y uno mismo el aspecto que presenta. El idioma Vascongado que es su language (sic) primitivo y general, se conserva y se conservará perpetuamente en este país y servirá de glorioso escudo al pueblo euskaro para preservarse de las venenosas doctrinas que esparce con inquieta mano por todos los ámbitos del mundo el espíritu revolucionario (...) es cuando los pueblos que tienen la conciencia de su dignidad y fe en sus destinos providenciales deben asociarse y unirse por los vínculos más íntimos a fin de que sin perder su respectiva autonomía realicen la unidad en sus más importantes manifestaciones “.

Los proyectos comunes más inmediatos eran dos: La creación de una Universidad Vasco-navarra y la construcción de un manicomio. Educación y centro de reclusión mental, dos necesidades perentorias de la nueva sociedad vasca contemporánea. Pese al fracaso, el esfuerzo desplegado para coordinar la acción entre “las cuatro provincias hermanas” manifestaba el

comienzo de un clima de solidaridad vasca más allá de las tres provincias y su fortalecimiento en cuanto comunidades políticas. En Navarra pronto apareció un folleto atribuido a C. Escudero que criticaba el pensamiento del Laurac bat de la Diputación.

Los presupuestos de las haciendas forales. y la modificación foral de Antonio Cánovas del Castillo: ley abolicionista de los fueros y concierto económico

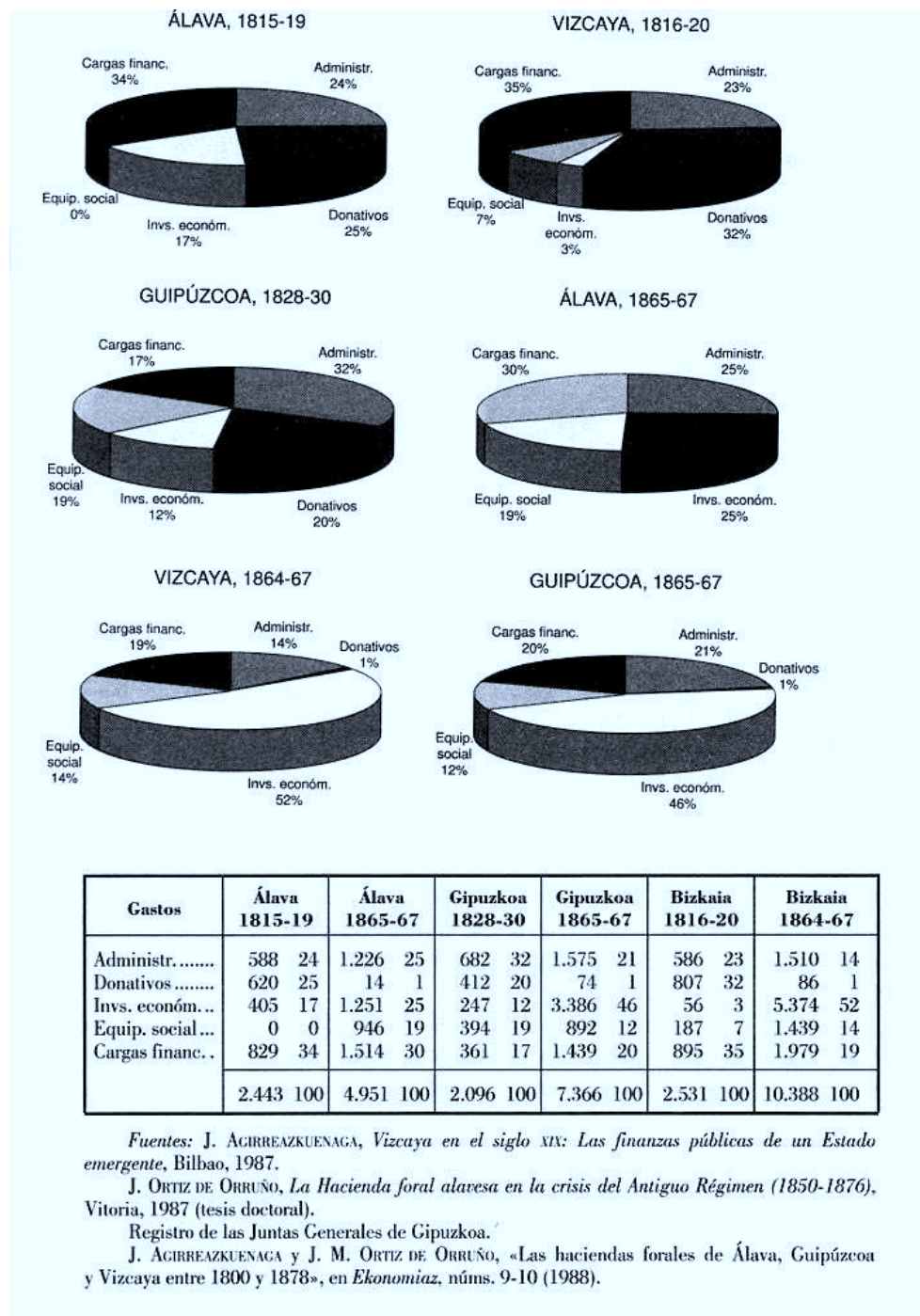
Tal y como he señalado al comienzo, deseo echar una mirada sobre la estructura de gestión de las haciendas forales y su organización económica administrativa. Porque, al fin, A Cánovas del Castillo se avino a una solución de continuidad mediante la fórmula del concierto, merced justamente al fortalecimiento de las haciendas forales. A continuación, ofreceré brevemente los rasgos generales de las haciendas forales de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa. Hemos destacado del período, 1800-1876, la consolidación de las Diputaciones en cuanto instituciones político-administrativas, con capacidad recaudatoria e iniciativas normativas fiscales, entre el ente local o ayuntamiento y el Estado central. Se estaba haciendo realidad la idea forjada ya a fines del siglo XVIII, según la cual, la realidad política traducía un status de “Estados” en el seno del Estado liberal español. La “España foral” perduraba en el seno de la “España constitucional.”

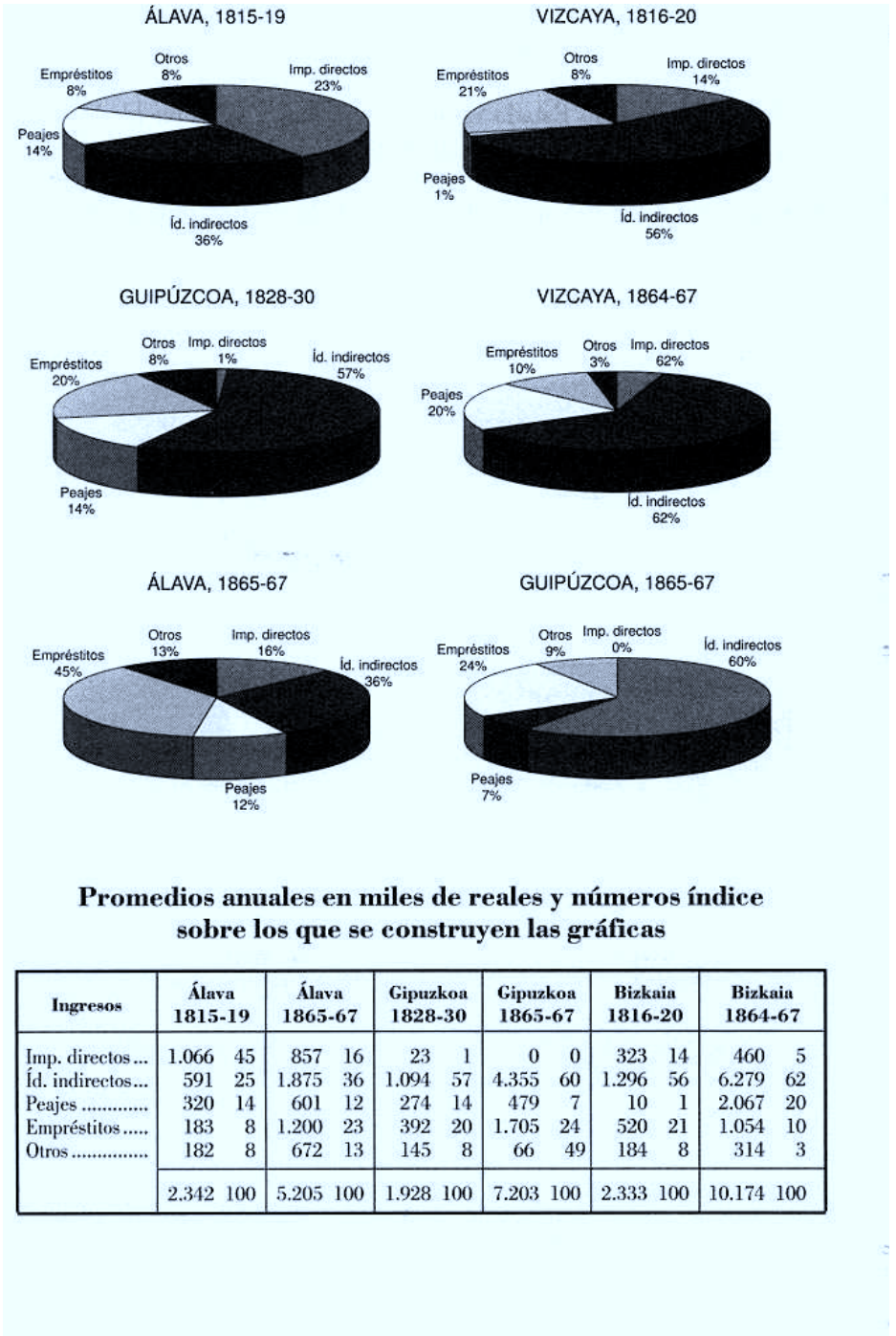
Las finanzas públicas de uno de esos “estados”, el de Bizkaia, de soberanía limitada y compartida, los analicé con detalle en el libro “Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente”, publicado por la UPV-EHU en 1987. Con posterioridad, en un artículo escrito junto a J. Ortiz de Orruño, elaboramos una perspectiva común y general referente a las “tres hermanas “ de Bizkaia, Gipuzkoa y Alava: “Las haciendas Forales de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya entre 1800 y 1878” en la revista *Ekonomiaz* nº 9-10, (1988) del Departamento de Economía y Planificación del Gobierno Vasco.

Al amparo de la ley del 25 de octubre de 1839 se desarrolló en las tres provincias un extraordinario desarrollo de las Haciendas forales a nivel provincial, que se coordinaban, mediante periódicas reuniones o Conferencias comunes, creando una suerte de órgano común a las tres, reflejado en los acuerdos de las “Conferencias. “ Las diputaciones iniciaron un proceso de centralización administrativa y política a nivel provincial creando un nuevo concepto de foralidad o neofuerismo, adaptado a los principios de la doctrina liberal. La antigua aristocracia terrateniente y la burguesía comercial siguieron ostentando la hegemonía social y política en el seno de las instituciones públicas forales.

Veamos a continuación una serie de representaciones gráficas de la estructura de ingresos y gastos en dos coyunturas diferentes: durante la quiebra de la monarquía absoluta y en pleno desarrollo de las instituciones liberales en los albores de la revolución industrial.

Promedios anuales, en miles de reales y números índice sobre los que se construyen las gráficas:





Sobre Navarra se ha publicado una exposición en la que se expone la evolución de la Hacienda navarra en el siglo XIX, similar a la que hemos comentado para el resto de las provincias forales.

Un análisis de los datos revela la consolidación de unas comunidades políticas, con su sistema representativo propio (las Juntas Generales) y un poder fiscal con un grado elevado de soberanía. Las aportaciones a la hacienda del Estado o donativos son escasas en su fórmula directa. Sin embargo, el pago de la contribución del culto y clero, que en el resto del Estado corría a cargo del presupuesto general del Estado, recaía sobre la hacienda foral. En Navarra el cupo no parece que fuera a parar a las arcas del Estado sino que servía para liquidar la deuda que pesaba sobre la hacienda provincial y que el Estado había asumido en la ley de modificación de Fueros de 1841.

La extensa red viaria, su calidad, la infraestructura ferroviaria, escuelas de agricultura, establecimientos de enseñanza, son algunos de los activos más importantes de la gestión realizada. En suma, se habían consolidado unos sólidos fragmentos de Estado en el que las Diputaciones ejercieron una serie de funciones propias del nuevo Estado liberal. Unas comunidades políticas en las que se había incrementado la cohesión social bajo la hegemonía de una vieja nobleza de la tierra reconvertida ya desde fines del siglo XVIII a los nuevos valores burgueses, junto a una burguesía comercial, preparada para impulsar el proceso de la industrialización acelerada.

Los ingresos descansaban sobre los arbitrios de consumo y en particular eran los impuestos sobre el tabaco la fuente principal que permitía equilibrar la balanza presupuestaria.

La frustración que supuso la ley abolicionista de los fueros de 1876, se entiende mejor en este marco. Dada la fortaleza del sistema forjado durante el primer periodo liberal, el sistema de Concierdos económicos se convirtió en un acuerdo transitorio pero necesario desde el punto de vista Estatal. En realidad es una solución de continuidad en el ámbito fiscal, pero sin legitimación política de la comunidad política representada en las Juntas Provinciales. En adelante, los presupuestos de las Diputaciones quedaban al margen del correspondiente control “parlamentario”.

El caso de Navarra difiere porque el “convenio económico” quedó sustentado jurídicamente con la apelación a la ley de modificación de los fueros.

Es de todos conocido que, a raíz de la ley del 21 de julio de 1876, A Cánovas del Castillo tomó la iniciativa de la modificación foral. Las Juntas generales representativas se negaron a su aplicación y en la comisión permanente nombrada por las Juntas Generales, llegaron propuestas como la del ex-diputado general Juan de Tellitu que se inclinaba por la constitución de un estado independiente, con el siguiente razonamiento: “El país aforado, era libre e independiente (...) Es pues llegado el caso, de que el país aforado, solicite legalmente la reparación de los desafueros inferidos, o se le reconozca el incuestionable derecho de formar entre el Pirineo y el Ebro, un Estado independiente, a la manera de una pequeña Suiza que siendo declarado neutral, sirva al mismo tiempo de una verdadera salvaguardia para España, evi-

tando por esta parte una invasión extranjera...”. En 1852, en la coyuntura de negociación del arreglo foral, Victor Luis Gaminde realizó una reflexión similar. A Cánovas del Castillo, no obstante, decidió la supresión de las Juntas Generales y estableció un nuevo marco de relaciones tributarias para que las provincias vascas “entrasen aquellas en el concierto económico”, según el decreto de 28 de febrero de 1878, de la nación española. El modo sería concertado, mediante el pago de un cupo y contribución de sangre, es decir, aplicación de las quintas militares. El concierto tenía un carácter transitorio porque las haciendas forales habían procedido a un fortalecimiento de su gestión administrativa y fiscal y lograron atender a las necesidades de la población. Las Diputaciones habían sustituido la proyección pública y social que el nuevo Estado constitucional manifestaba en otras provincias. Por lo tanto, era necesario un período de transición que a la postre devino en un proceso de consolidación de las nuevas Diputaciones provinciales en un marco legal frágil sobre el que se sustentaba el Concierto económico. La cita que hemos comentado arriba de Pablo Alzola, presidente de la Diputación en 1890 refleja la nueva situación político-administrativa. El concierto aparecía a los ojos de los fueristas intransigentes, los euskalerriacos de Fidel de Sagarminaga como una migaja foral.

En conclusión La teoría de la hacienda foral, que pesa directamente sobre la solución de Concierto económico, se formula principalmente en el tiempo de la revolución liberal. El concierto puede interpretarse como una consecuencia y particularización de la referida teoría, ahora bien, con evidente deslegitimación jurídica en el caso de la Vasconia occidental, ya que el órgano representativo de las Juntas Generales no lo sanciona, pues Cánovas del Castillo, ante su negativa, optó por su disolución.

Pero la Hacienda foral y el concierto se construyen en una doble vertiente: En su relación con la hacienda central y en la creación efectiva de un aparato burocrático-administrativo, al servicio de la comunidad, como si se tratara de un Estado dentro del Estado que converge en su fortalecimiento, deforma que el Concierto en su primer momento también es una consecuencia directa del limitado desarrollo de la administración directa del Estado. Desde 1855, la hacienda y el poder foral comenzaron a interpretarse en términos de competitividad con el poder central constitucional, ya que este poder los excluye de su bloque de constitucionalidad. El alavés Ramon Ortiz de Zarate formuló el vascongadismo, una fórmula de teoría y práctica política directamente emparentada con la que en el futuro se conocerá como nacionalismo vasco. La defensa y práctica de la hacienda foral se erige en el nervio del poder público foral. Hay por tanto una política de gestión de recursos de fortalecimiento de la hacienda comunitaria propia que es la que, a la postre, como factor estructural, conduce a una solución razonable de continuidad, pese a la tesis liquidacionista de Cánovas del Castillo.

Pese a su afán uniformista, Cánovas del Castillo finalmente accedió a un Concierto o Acuerdo económico-hacendístico, en parte porque la presencia de un Estado de inspiración jacobino en 1877-78, al margen de su fuerza bruta coercitiva, era ciertamente débil y extraña, en los países vascos. Por

otro lado, trataba de ensanchar su base social y política de apoyo en el seno de la nueva burguesía industrial vasca. Sin embargo, entre la élite política vasca, la legitimidad del Estado español se concebía en el marco de una visión multiestatal del Estado. No obstante, los conciertos o acuerdos para las provincias de Alava, Bizkaia, Gipuzkoa y la reedición del convenio económico para Navarra, de ser en origen una migaja, recorrieron el trayecto hasta su transformación en derecho histórico, como nos ha recordado Eduardo Alonso en “El concierto económico (1878-1937) Orígenes y formación de un derecho histórico. (Oñati, 1995). De hecho, contribuyeron a la pluralidad de soberanías fiscales, con un fundamento jurídico frágil, excepto en Navarra, merced a su ley de modificación foral de 1841. En la actualidad no tenemos aduanas, ni cupo militar pero se plantean nuevos retos en otra unión política como es la europea, al tiempo que los aires uniformizadores soplan con nuevo ímpetu en la unión política española.

