

# JUAN CRUZ ALLI ARANGUREN

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Pública de Navarra

## LA REFORMA FISCAL DE MON-SANTILLAN Y SU REPERCUSIÓN EN NAVARRA \*

### SUMARIO

#### I. INTRODUCCIÓN

#### II. EL LIBERALISMO MODERADO

1. La revolución burguesa y el constitucionalismo
2. La ideología moderada
3. El Gobierno moderado
4. La centralización administrativa

#### III. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1845

1. El sistema tributario tradicional
2. La contribución directa de la Constitución de 1812
3. La Comisión GARCIA CARRASCO Y SANTILLAN
4. El contenido y alcance de la reforma
  - a) La contribución sobre inmuebles, cultivo y ganadería
  - b) El subsidio de la industria y el comercio
  - c) El impuesto sobre el consumo de especies determinadas
  - d) El derecho de Hipotecas
5. El primer sistema fiscal moderno

#### IV. REPERCUSIÓN EN NAVARRA DE LA REFORMA TRIBUTARIA

1. Las competencias tributarias en la Ley de 16 de agosto de 1841
2. Afección a la contribución directa
3. Reacción contraria de la Diputación
4. Resistencia y consecuencias de la reforma en Navarra

### I. INTRODUCCION

La reforma fiscal de MON-SANTILLAN de 1845 constituye la transformación tributaria más importante de los siglos XIX y XX hasta la reforma de 1978, que cambió la imposición directa, y la de 1986 que lo hizo con la indirecta. Los criterios de reparto de la carga tributa-

---

\* Conferencia en el Acto de Clausura del Simposio sobre "Fiscalidad y Crecimiento Económico. 150 Aniversario de la Reforma de Mon-Santillan" que se celebró en la Universidad Pública de Navarra, el 10 de noviembre de 1995.

ria establecidos en 1845 no fueron modificados en la realidad recaudatoria hasta 1978. Se trata del primer sistema tributario moderno que se implanta en España.

La reforma fiscal de 1845 recoge la doctrina fiscal de la revolución burguesa, en cuanto a la igualdad personal y geográfica en el impuesto, así con el afán de centralización y racionalización de la Administración que presidió el Gobierno moderado. Sin embargo no logró la uniformidad en todo el territorio nacional ni en el modelo, ni en la presión fiscal, ni en la recaudación, por cuanto los territorios forales de Navarra y las provincias vascongadas, llamadas “provincias exentas”, mantuvieron sus viejos sistemas históricos como parte consustancial de la foralidad, aun cuando sufrieron alguna acomodación al nuevo régimen.

## II. EL LIBERALISMO MODERADO

### 1. La revolución burguesa y el constitucionalismo

El siglo XIX fue el siglo de la revolución burguesa, tras el derrocamiento del Antiguo Régimen, que se había caracterizado por su composición estamental, por una estructura señorial y por el absolutismo político. La revolución burguesa conforma un nuevo régimen jurídico de la tierra, con la abolición de los señoríos, la supresión de los mayorazgos y la desamortización; desarrolla las libertades económicas de precios, de comercio e industria, la libre circulación de productos y la supresión de aduanas, que crearon las bases del nuevo sistema económico y social<sup>1</sup>. Su objetivo político va a ser el establecimiento del régimen constitucional<sup>2</sup>.

SANCHEZ AGESTA puso de manifiesto la superficialidad del movimiento constitucional español por ser, más que elemento dominante, signo externo de cómo “la revolución ideológica (racionalismo, romanticismo, liberalismo, constitucionalismo) se apoya en una revolución social y económica paralela (decadencia de los estamentos tradicionales, presencia de las clases medias, libertad económica, desamortización, etc.), que a su vez está vinculada a una revolución técnica (máquina de vapor, ferrocarriles, telégrafo) y a la misma expansión demográfica que dobla la población de España en el transcurso del siglo XIX. Sobre estos hechos se plantearon los problemas políticos, y estos problemas sí que pesan en nuestra historia actual como una herencia, en la que estamos obligados a participar y pleitear para poner en claro el activo y el pasivo de ese enmarañado patrimonio”<sup>3</sup>.

Para el mismo autor los tres ejes políticos del siglo XIX fueron “el nacimiento de la Constitución de Cádiz en la Guerra de Independencia; la guerra civil como guerra política, a cuya sombra resurge el constitucionalismo y la Restauración de la Monarquía Constitucional como obra de Cánovas”.

El establecimiento de la Constitución que preside tales acontecimientos trata de hacer vigente en España el sistema político-jurídico configurado por la Revolución francesa caracterizado por la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial); la soberanía nacional, que atribuye al pueblo el poder constituyente y la facultad de hacer las leyes; los derechos del hombre y del ciudadano como fines del Estado, así como la primacía del principio de legalidad, que configura al Estado liberal como Estado de derecho<sup>4</sup>.

1. TOMAS Y VALIENTE, F.: Manual de Historia de Derecho español. Madrid, 1983, pgs. 401-419. ARTOLA, M.: La burguesía revolucionaria (1808-1847), en Historia de España, Alfaguara, V, Madrid, 1987, pgs. 128 y ss.

2. SANCHEZ AGESTA, L.: Historia del constitucionalismo español (1807-1836), Madrid, 1984, pgs. 20-21.

3. Ibidem, pgs. 22-23.

4. Ibidem, pg. 20.

5. TOMAS Y VALIENTE, F.: Manual..., cit., pgs. 420-427; CLAVERO, B.: Evolución histórica del constitucionalismo español, Madrid, 1984, pgs. 20-22.

El principio constitucional exigía que, además de las instituciones básicas y los derechos de los ciudadanos, se sistematizasen los grandes bloques normativos reguladores de la sociedad en el orden civil, mercantil y procesal, por medio de códigos uniformes para todo el territorio, como instrumentos revolucionarios de transformación social<sup>6</sup>.

A pesar de la presencia en la vida española de las corrientes liberales progresistas, el desarrollo de los principios liberales va a ser gradual por influencia de su propio historicismo, que trata de vincular el proceso a la historia nacional<sup>7</sup>, por la guerra civil (1.ª guerra carlista) entre el absolutismo y el liberalismo, así como por la importancia política de la corriente moderada, que va a consolidar el Estado liberal<sup>8</sup>.

## 2. La ideología moderada

Como dice JOVER, “el moderantismo viene a ser el régimen político de una oligarquía que desea guardar las formas de un régimen representativo, sin perjuicio de renunciar de antemano a los resultados que comportaría una aplicación sincera del mismo, incluso sobre la base del sufragio restringido que corresponde a las concepciones doctrinarias”<sup>9</sup>.

El partido moderado constituye un grupo heterogéneo de hombres que, desde el partido monárquico-constitucional o conservador, van a integrar una nueva corriente con un significado negativo, en cuanto que “los que pertenecen al nuevo partido esfuérganse sencillamente por oponerse a las tendencias políticas extremas que con sus radicalismos trataban de dominar la vida política del país”<sup>10</sup>.

El nuevo partido estará integrado por antiguos liberales exaltados, absolutistas convertidos, afrancesados, jovellanistas y carlistas fieles a Maroto. Todo este grupo heterogéneo va a sintonizar en un proyecto político, asumiendo como referente ideológico el liberalismo doctrinario francés. Como señala DIEZ DEL CORRAL: “frente a la parcial inexorabilidad de los principios, los doctrinarios proclamarán un método unificador que necesariamente será insinuante y acomodaticio”<sup>11</sup>.

La Constitución de 1845 reflejará fielmente su proyecto político, partiendo de la Constitución de 1837 que, aun cuando es utilizada y en parte respetada, tiene un espíritu completamente distinto<sup>12</sup>. Para SANCHEZ AGESTA “si la Constitución de 1837, aunque fraguada con un relativo espíritu de compromiso, era la tesis del partido progresista, la de 1845 podría decirse que era la tesis contrapuesta del partido moderado”<sup>13</sup>.

La Constitución de 23 de mayo de 1845 establece la primacía de la Corona sobre el poder legislativo, como señalaba el Dictamen de la Comisión redactora:

“Los adversarios de las reformas<sup>14</sup>, por el primero de estos capítulos son de dos especies; la de aquellos que hacen venir del cielo la soberanía y la asientan en el trono y la de

6. TOMAS Y VALIENTE, F.: *Manual...*, cit., pgs. 465-476; CLAVERO, B.: “Historia jurídica y código político: los derechos forales y la Constitución”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50, 1980, pgs. 131-154; El código y el fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea, Madrid, 1982, pgs. 19-40. PÉREZ SERRANO, N.: “Constitucionalismo y codificación”, en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, I, pgs. 719-732.

7. SANCHEZ AGESTA, L.: *Historia...*, cit., pgs. 38 y ss., 68 y ss.

8. TOMAS Y VALIENTE, F.: *Manual...*, cit., pgs. 429-433; “La Constitución de 1978 y la historia del Constitucionalismo español” (*Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo L, pg. 735), alude al “moderantismo” como régimen político del siglo XIX, “bienios, trienios y sexenios dejados a un lado”.

9. JOVER, “Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX, Madrid, 1976, pgs. 348-349.

10. DIEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1956, pg. 458.

11. DIEZ DEL CORRAL, L.: *Ibidem*, pg. 133.

12. Afirma ARTOLA que entre 1837 y 1931 no hay más texto constitucional que el de 1837, por cuanto “su esqueleto y la redacción de la mayoría de los artículos se mantuvo durante todo el período” (*El Modelo Constitucional español del siglo XIX*, Madrid, 1979, pgs. 1-5).

13. SANCHEZ AGESTA, L.: *Ibidem*, pg. 253.

14. Lo son quienes “no reconocen en las Cortes, con el Rey, la potestad de hacer en las constituciones políticas aquellas ordenanzas y correcciones que aconsejan a veces la variedad de los tiempos y el bien del Estado”.

los que la hacen venir del pueblo y la asientan en una congregación de sus representantes. No era cosa propia de la Comisión, ni lo es de las asambleas políticas, entrar en contienda sobre metafísica constitucional, ni llevar la luz de la discusión a tan escondidas y lóbregas regiones. Parecióla, sin embargo, que la verdadera doctrina huye de estos extremos: que para descubrir las fuentes de la soberanía no era necesario bajar tanto ni subir a tan incommensurables alturas, y ayudándose de la Historia, libro de perpetua enseñanza para los Hombres de Estado, descubrió que allí donde han prevalecido estas máximas se ha convertido siempre la potestad en tiranía. Bastaba esta consideración por sí sola para que la Comisión condenara unos principios que, si han llegado a ser el fundamento del Derecho público en algunas edades y de algunas naciones, no podía serlo en la presente edad ni de los pueblos libres”<sup>15</sup>.

La equiparación entre la soberanía del Rey y la de las Cortes va a suponer la primacía real de la Corona como órgano estable. Además, la afirmación de que “las Cortes con el Rey son la fuente de las cosas legítimas” llevaba a la supresión de los artículos de la Constitución de 1837 que consagraban la soberanía popular, como declara la Comisión en relación con los artículos 27 y 54 de aquélla:

“La disposición contenida en el artículo 27 es el resultado de aquella máxima, caída ya en completo descrédito por absurda a un mismo tiempo o impía, según la cual toda la organización política del Estado repara en la suposición de la desconfianza y en la previsión de la guerra. Considerado desde otro punto de vista no menos importante este artículo y comparándole con el 54, se echa fácilmente de ver que cada uno de ellos descansa en una teoría diferente y que las dos son contrarias a la índole propia de las Monarquías constitucionales; el artículo 27 pone la soberanía en las Cortes tumultuariamente congregadas, y en su defecto, en los electores tumultuariamente reunidos; el 54 la pone exclusivamente en las Cortes, ya que no en los tumultos. La Comisión que no reconoce otra soberanía sino la que reside en las Cortes con el Rey, no podía proponer al Congreso de los Diputados la conservación de esos artículos, y, conforme con el sentir del Gobierno de su Majestad, propone la reforma del último y la supresión del primero”<sup>16</sup>.

Si la soberanía estaba compartida, la iniciativa legislativa correspondía tanto a las Cortes como al Monarca.

El Senado se constituye como órgano de libre elección del Monarca, sin límite en el número de senadores, lo que permite al Rey y al Gobierno asegurarse la mayoría en la Cámara, que está plenamente equiparada en facultades con el Congreso. De tal modo que “el gobierno puede contar con una Cámara, el Senado, y reunir, suspender o disolver la otra, sin más cortapisas que las de reunir las alguna vez dentro del año (obligatoriamente para aprobar los presupuestos) y convocar la elección de una Cámara nueva dentro de tres meses cuando la disolviera”<sup>17</sup>.

Todo ello con un Congreso elegido por sistema censitario, en el que se restringe la condición de elector a una parte mínima de la población. Se implanta como unidad electoral el distrito reducido que iba a facilitar el control del gobierno a través de las autoridades y de los caciques locales.

También el control de los recursos del poder se iba a hacer en dos ámbitos institucionales de clara influencia progresista, como eran los Ayuntamientos y la Milicia Nacional.

Se suprimía el artículo 70 de la Constitución de 1837 que confiaba a los Ayuntamientos el gobierno interior de los pueblos, fomentando así la tendencia centralizadora y

15. SOLE TURA, J. y AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, 1977, pgs. 147-148

16. SOLE TURA y AJA, cit., pg. 152.

17. SANCHEZ AGESTA: *Historia...cit.*, pg. 258.

controladora de la vida local por el gobierno. La Comisión dictamina la modificación de dicho precepto, junto con el artículo 77 que suprimía la Milicia Nacional, diciendo:

“La Comisión junta aquí esos artículos porque se enderezan a un mismo fin y están entre sí en perfectamente consonancia, el fin a que se encaminan es la organización de una democracia civil y de otra militar, unidas estrechamente con los vínculos de una organización poderosa, asegurada por las leyes especiales; llevada a cabo esa organización en los años anteriores con admirable rapidez y con tenaz empeño, ha sido la causa principal, sino la única, de aquellos grandes trastornos y de aquellos ásperos estremecimientos que ha padecido la Nación con menoscabo de sus instituciones y hasta con peligro de su existencia”<sup>18</sup>.

### 2.3. *El Gobierno moderado.*

El partido moderado llega al poder como consecuencia del levantamiento contra Espartero protagonizado por los moderados de Narvaez y los progresistas de Olózaga. Entre octubre de 1843 y mayo de 1844 se van a producir sucesivos cambios de gobierno entre progresistas y moderados, que concluyen con la encomienda a Narvaez de la Presidencia del Ministerio el 3 de mayo de 1844. El hacendista asturiano Alejandro Mon va a ser uno de los hombres más relevantes del nuevo gobierno.

El liberalismo doctrinario francés como ideología de referencia va a dar lugar a un sentido centralizador del Estado y a un eclecticismo político, configurando todo el siglo XIX con base en el nuevo modelo político, con independencia de los períodos progresistas.

El moderantismo es el triunfo de la burguesía con la conquista de las estructuras del poder del Estado. Como dice COMELLAS: “la necesidad de asegurar el orden, de controlar a las autoridades locales, de aumentar los recursos de un Estado en perpetua ruina, y de mantener la vigencia de un régimen que no calaba en el alma del pueblo, obligó a los moderados a robustecer todos los resortes del Estado y a proyectarlos hasta los últimos rincones del país. Si los progresistas para mantener aquella vigencia habían recurrido a la Milicia Nacional -“ejército del régimen” que dominaba y caciquea la vida local- los moderados, más centralizantes, disolvieron la Milicia y la sustituyeron, por un verdadero ejército de funcionarios de real nombramiento, distribuidos convenientemente por toda la Nación”<sup>19</sup>.

Manifestación de su centralismo es la configuración de un orden jurídico unitario a través del movimiento codificador, que redactará un Proyecto de Código Civil, el Código Penal de 1848, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, la Ley del Notariado de 1862 y la Ley Hipotecaria de 1863. El Proyecto de Código Civil presentado al gobierno en 1851 declara abolidos los fueros, leyes, usos y costumbre anteriores a su publicación.

La creación de la Guardia Civil en 1844 va a ser el instrumento de control y presencia armada en todo el territorio nacional, siendo la “institución que representa efectivamente el centralismo y la uniformidad”, según Vicens Vives.

En el orden educativo, en 1845 se aprueba el Plan de Estudios de GIL Y ZARATE, que configura de un modo centralizado la Universidad española, del mismo modo que la Ley Moyano de instrucción pública de 1857 va a suponer la recopilación de todas las medidas legislativas en el ámbito de la educación.

18. En J. SOLA TURA, y E. AIA, cit., pg. 152.

19. COMELLAS, J.L.: Los moderados en el poder (1844-1854), Madrid, 1970, pg. 169. Según VICENS VIVES (Historia Económica de España, Barcelona, 1969, pg. 552) “en España la debilidad del cambio estructural produjo el fracaso de dicha revolución burguesa. La burguesía española no tuvo ni bastante densidad numérica, ni bastante riqueza, ni tampoco ideología firme y clara para triunfar”.

#### 2.4. La centralización administrativa.

Por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 se aprobó la división provincial del territorio español, instrumento de centralización para establecer una organización administrativa jerarquizada.

Se trataba de reproducir el sistema administrativo francés, basado en un fuerte centralismo del que dijo el Ministro del Interior Bonaparte, CHAPTAL: “la fuerza del sistema está en la ejecución de las leyes y en los actos del gobierno... la cadena de ejecución desciende sin interrupción del Ministro a la Administración y transmite la Ley y las órdenes del gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del sistema eléctrico”<sup>20</sup>.

Así lo reflejaba el programa electoral moderado cuando declaraba que “la acción política debe residir toda entera en los poderes del Estado, esto es. en la Corona y en las Cortes”<sup>21</sup>.

En este sentido POSADA HERRERA defendía la centralización administrativa diciendo:

“Para que la Administración produzca sus verdaderos resultados y contribuya a la ejecución justa e igual de las leyes, es necesario que todos los extremos de esta jerarquía administrativa, residentes en el territorio español, vengán a pasar mano, tengan una misma dirección y un movimiento de igual fuerza. Todos los agentes de la Administración, deben estar subordinados a una persona única a quien la Constitución concede el poder ejecutivo, que es el Rey...”<sup>22</sup>.

La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 tiene su precedente en el Decreto de 30 de noviembre de 1843, que al recuperar la Ley de Régimen Municipal de 1841, derogó la de 1823 de los progresistas que, como dice el Decreto, había pretendido “desarrollar las resistencias locales contra el poder central”.

Conforme al artículo 9 los alcaldes y tenientes de alcalde lo son por designación real de entre los Concejales elegidos por el método censitario, reservándose el monarca el nombramiento directo en las capitales de provincia y cabezas de partidos judiciales con una población de 2.000 vecinos, siendo el nombramiento por el jefe político por delegación real para los restantes casos.

Sólo podían ser electores los vecinos con mayores cuotas de contribución: “el grueso del electorado municipal queda, pues, constituido por los propietarios y por los explotadores directos más ricos residentes en cada término”; “en los pueblos donde no hubiera contribuciones directas ni repartimientos vecinales, se llenará el número de electores con los vecinos más pudientes” (art. 16). Conforme a los artículos 51 y 54 el jefe político supervisa las elecciones decidiendo sobre su validez.

El jefe político, alcalde de nombramiento o quien legalmente le sustituya, es quien preside los Ayuntamientos que “no podrán reunirse sino bajo la presidencia del jefe político superior o subalterno, del alcalde o del que legalmente le sustituya. Toda reunión que carezca de este requisito será ilegal y nulo cuanto se acordase en ella”.

20. GARCIA DE ENTERRIA, E.: *Revolución francesa y Administración contemporánea*, 1972, pg. 87. La admiración por el modelo administrativo francés como paradigma a imitar la recoge Silvela diciendo: “La Administración francesa nos ofrece un notable grado de perfección, comparada con la de otros países, que más o menos conocemos también: de consiguiente, a ella debemos recurrir” (XXXI). GIBERT, R.: *Ciencia jurídica española*, Granada, 1983, pg. 40.

21. SEVILLA ANDRÉS, D.: *Centralización*, REVL, 185, 1975, pgs. 17 y 22.

22. POSADA HERRERA, J.: *Lecciones de Administración*, Madrid, 1843, pg. 107. La idea de una organización jerarquizada “debe fundarse en el principio que la Administración es una e indivisible, y que la autoridad que mana de un poder central responsable, que la transmite de grado en grado hasta los últimos agentes de esta escala, unidos entre sí por eslabones de una misma cadena” (*Derecho Administrativo Español*, Madrid, 1865, pg. 62).



El jefe político puede suspender al alcalde o al Ayuntamiento o concejales en el supuesto de falta grave, dando cuenta al gobierno. Según dispone el artículo 67 “el gobierno mediante causas graves, puede destituir a un Alcalde, teniente o regidor, y disolver un Ayuntamiento, pasando en seguida, si lo creyese necesario, noticia de los hechos al tribunal competente, para que proceda con arreglo a derecho en la averiguación y castigo de los culpados”, según dispone el artículo 68.

Se prohíbe el debate sobre cuestiones políticas según dispone el artículo 85: “los Ayuntamientos no podrán deliberar sobre más asuntos que los comprendidos en la presente ley, ni hacer por sí, ni prohiar, ni dar curso a exposiciones sobre negocios políticos, ni publicar sin permiso del jefe político las exposiciones que hicieren dentro del círculo de sus atribuciones, como tampoco otro papel alguno, sea de la clase que fuera”.

La centralización en el orden administrativo va a potenciar la provincia, como entidad administrativa controlada desde el gobierno, a través de las leyes de Administración provincial y local de 8 de enero de 1945. El Gobernador va a ser la autoridad máxima civil en cada provincia. Según VICENS VIVES “hacienda, gobierno, milicia, dieron vida y eficacia a la organización provincial, nacida en 1833 como instrumento de combate contra el carlismo. La provincia fue la quintaesencia del liberalismo centralizado. En ella acabó de moldearse la mentalidad del funcionario público, que en esta época no brilló precisamente por su ilustración e integridad”<sup>23</sup>.

### 3. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1845

#### 3.1. *El sistema tributario tradicional.*

El sistema tributario tradicional es de origen medieval, con una recaudación compleja y difícil, muy alejada de la idea de unidad tributaria.

Más que un sistema es un “caos” por la heterogénea procedencia y la multiplicidad de las figuras, así como por las variadas formas de aplicación del mismo. Se trata de un sistema basado en la diversidad de los distintos reinos de Aragón, Castilla, Navarra y provincias vascongadas.

Los sistemas de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca eran los más modernos, con una imposición directa de productos, dotada de mayor disciplina fiscal y con mayor elaboración conceptual en la determinación de bases y cuotas.

Por el contrario, el sistema tributario tradicional en Castilla se basaba en la tributación indirecta, centrada en la alcabala como impuesto de ventas y en los gravámenes sobre consumos específicos. Además existían las rentas estancadas y las derivadas de monopolios.

En el sistema tradicional la imposición fundamental era la indirecta. Hubo dos intentos en 1749 y 1770 para refundir los tributos en una contribución general directa, que motivaron la resistencia de las clases sociales más poderosas. Existía además una dificultad añadida en cuanto que las contribuciones directas implican un conocimiento estadístico de la base imponible, inexistente hasta que se procedió a la elaboración de los catastros.

#### 3.2. *La contribución directa de la Constitución de 1812.*

Para la corriente liberal progresista la carga tributaria debe ser distribuida personalmente en proporción a la renta<sup>24</sup>.

23. VICENS VIVES, J.: Aproximación a la historia de España, Barcelona, 1974, pg. 164.

24. ARTOLA, M.: Los orígenes de la España contemporánea, I.E.P., Madrid, 1959, pg. 348.

El artículo 8 de la Constitución de Cádiz de 1812 sentó el principio de la proporcionalidad de los gravámenes públicos a las rentas individuales al disponer: “Todo español está obligado, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes”.

Por Real Decreto de 13 de septiembre de 1813 se creó una contribución directa general, así como un gravamen sobre sucesiones denominado “manda pía forzosa”.

El absolutismo supuso la vuelta al sistema antiguo.

### 3.3. *La Comisión García Carrasco y Santillan.*

La reforma fiscal no se realizó entre el 3 de mayo de 1844, en que Alejandro Mon tomó posesión de su cargo de Ministro, y el 8 de enero de 1845, en que se presentó el proyecto al Congreso.

Hubo un trabajo previo de la Comisión nombrada el 18 de diciembre de 1843 por el ministro de Hacienda García Carrasco, integrada por personas tan relevantes en la vida pública española como Javier de Burgos, que actuó de Presidente, Ramón de Santillán, Alejandro Mon, Pío Pita Pizarro, Alejandro Olivan y otros. El ponente principal del trabajo de la Comisión fue Ramón de Santillán, quien había elaborado unas bases para la nueva configuración de la imposición. Tras el debate por la Comisión se entregó el dictamen al ministro Mon el 5 de agosto de 1844.

Para ESTAPE fue la Comisión García Carrasco quién permitió a Alejandro Mon la elaboración del proyecto. Así lo acreditan las “Memorias” de Santillán<sup>25</sup>, explicando la relación entre el Real Decreto de 18 de diciembre de 1843 y la Ley de 23 de mayo de 1845. La reforma no le fue posible realizar a García Carrasco por la caída del gobierno González Bravo.

Todo ello reduce la importancia de MON en la autoría de la reforma, aunque no en el protagonismo para su puesta en práctica a través de la correspondiente iniciativa legislativa, por cuanto “la llegada de Alejandro Mon, por segunda vez en su vida, al Ministerio de Hacienda no significó más que la continuidad del proceso iniciado a partir del Real Decreto de 18 de diciembre de 1843, verdadero origen inmediato de la reforma”, lo que obliga a dar un valor más importante al trabajo de la Comisión y a las medidas preparatorias<sup>26</sup>.

Se trata de una reforma con muchos autores de los cuales el más destacado es Ramón de SANTILLAN, quien “fue un verdadero técnico de la Hacienda, consagrado durante toda su vida al servicio de la Administración, y antecedente tal vez de otra noble figura dominada por el infrecuente celo hacia las cosas públicas: la de Antonio Flores de Lemus”<sup>27</sup>.

### 3.4. *El contenido y alcance de la reforma.*

Alejandro MON, siguiendo los estudios de la Comisión y las propuestas de SANTILLAN, estableció en la reforma de 1845 la imposición de producto, dejando fuera los rendimientos de capital y trabajo, lo que era lógico en un momento en que todavía no se había consolidado la revolución industrial.

La tributación de producto trató favorablemente a las actividades industriales y comerciales frente a las agrarias, con menor repercusión fiscal para aquéllas, como estímulo al proceso de transformación industrial de España.

25. SANTILLAN, R.: *Memorias*, Colección Histórica del Estudio general de Navarra, siglo XX. 2, Pamplona, 1960.

26. ESTAPE RODRIGUEZ, F.: *La reforma tributaria de 1845*, I.E.F., Madrid, 1971, pg. 169.

27. ESTAPE, F.: *La reforma...*, cit., pg. 171.



La reforma tuvo un efecto positivo en la Hacienda pública ya que duplicó los ingresos, aunque esto no fue suficiente para cubrir el déficit presupuestario por la escasa potencia recaudatoria de los impuestos de producto.

La reforma se basó en los principios teóricos de reparto de la carga tributaria vigentes en Europa en aquél momento, cuya solidez quedó demostrada por su permanencia hasta 1978, habiendo sido asumidos por los sucesivos partidos y regímenes políticos a lo largo de los siglos XIX y XX, con excepción de la contribución de consumos que fue abolida por los progresistas.

Con la reforma se absorbieron muchas rentas antiguas de escaso rendimiento, se crearon cinco nuevos impuestos, de los que sólo el de inquilinato era totalmente inédito, mientras que los restantes eran refundición de antiguos tributos.

Así la contribución de inmuebles refundía las contribuciones de cuota fija que se cobraban en forma de reparto sobre la riqueza territorial.

La contribución de consumo sustituía a algunas rentas provinciales como la alcabala, conservando el derecho de puertas.

La contribución industrial y el derecho de hipotecas tenía precedentes con los mismo nombres.

*a) La contribución sobre inmuebles, cultivo y ganadería.*

La contribución sobre bienes inmuebles, cultivo y ganadería fue la base del nuevo sistema tributario y el elemento esencial de la reforma, centro de la recaudación de la Hacienda española, como había predicho SANTILLAN: “la contribución territorial, por su naturaleza misma, no puede dejar de formar en España la base de todo el sistema tributario”<sup>28</sup>.

En la presentación de la reforma al Congreso el 8 de enero de 1945 el ministro MON la justificó diciendo:

“Pero no hemos podido menos de reconocer que la abolición de la antigua prestación decimal que pesaba sobre la tierra, destruidas las antiguas prestaciones señoriales que la agobiaban, era indispensable imponer sobre la propiedad territorial una contribución cual se halla establecida en todos los países de Europa y como lo ha estado en todos los tiempos, pues claro y sabio es que sobre los productos de la tierra se han impuesto siempre las primeras contribuciones, porque los productos de la tierra preceden a los de la industria y el comercio”<sup>29</sup>.

El artículo 2 de la Ley de Presupuestos de 1845 estableció “una contribución de repartimientos sobre el producto líquido de los bienes inmuebles y del cultivo y ganadería”, que se fijó en 300.000.000 de reales.

El artículo 5 señaló las contribuciones del sistema antiguo que se refundían en la nueva: la de paja y utensilios; la de frutos civiles; la parte del catastro, equivalente y talla de la Corona de Aragón, correspondiente a la riqueza territorial y pecuaria; la de cuarteles en la parte que tiene de repartimiento; el derecho de sucesiones; la manda pía forzosa; el donativo señalado a la provincias vascongadas; el cupo territorial de la contribución de culto y clero”.

28. SANTILLAN, R.: Memorias... cit., pg. 101.

29. GARZON PAREJA, M.: Historia de la Hacienda de España, II, I.E.F., Madrid, 1984, pg. 940.

En el párrafo segundo se dispuso: “queda también comprendida en esta contribución la directa señala a la provincia de Navarra por el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841, así como el cupo correspondiente a la misma provincia por razón de culto y clero”.

Para su ejecución se dictó instrucción por Real Decreto de 23 de mayo de 1845, que fue completada por la de 6 de diciembre de 1845<sup>30</sup>.

*b) El subsidio de la industria y el comercio*

En el artículo 6 de la citada ley se estableció: “la contribución que con el nombre de subsidio de la industria y el comercio pagan actualmente estas clases, en la cual se refunde el cupo industrial de la del culto y clero”. En las bases que acompañaron al presupuesto se fijaron dos derechos, uno fijo y otro proporcional, susceptibles de ser recargados.

Los derechos fijos se aplicaban sobre la base de la población para los contribuyentes señalados en la tarifa general, mientras que en las tarifas extraordinaria y especial se hacía caso omiso del factor población<sup>31</sup>.

*c) El impuesto sobre el consumo de especies determinadas*

El impuesto sobre el consumo de especies determinadas sufrió profundas modificaciones entre los proyectos de la Comisión y del Gobierno y el dictamen de las Cortes, reduciéndose los artículos sometidos a gravamen de veinte a nueve y conservando los derechos de puertas.

En el artículo 7 de la Ley de Presupuestos se estableció: “un derecho general sobre el consumo de las especies del vino, sidra, chacolí, cerveza, aguardiente, licores, aceite de oliva, jabón y carnes. En esta imposición se refunden las rentas llamadas provinciales, compuestas de los derechos de alcabala, cientos y millones, y la parte del catastro, equivalente y talla que no se refunde en la contribución sobre inmuebles, cultivo y ganadería”.

Dispuso el artículo 8: “continuarán por ahora cobrándose en las capitales de provincia y puertos habilitados los derechos de puertas que en ellos hay establecidos, arreglándose, no obstante desde luego, a la tarifa que acompaña a las bases de que trata el artículo anterior, los de las especies que en ellos se comprenden”<sup>32</sup>.

*d) La contribución sobre inquilinatos*

La contribución sobre inquilinatos constituyó el mayor fracaso del sistema, a pesar del esfuerzo personal que para su establecimiento desarrolló Alejandro Mon<sup>33</sup>.

En el proyecto del gobierno se trataba de gravar a quienes tenían colocados los capitales en el extranjero y a los que disfrutaban de grandes retribuciones, efectuándose la imposición “por alguna señal exterior”. En las bases propuestas para la contribución se establecían porcentajes sobre los alquileres, con obligación de pagar la contribución de los propietarios por las casas que habitaran, estableciéndose exenciones entre las que figuraban las de los trabajadores a simple jornal; posibilitándose la repercusión por parte del propietario en los arrendamientos.

La nueva figura fue considerada, como dijo el dictamen de la comisión de presupuestos, “gravosa en su esencia, complicada en su forma y de casi imposible exacción en al generalidad del Reino”.

30. ESTAPE, F.: La reforma..., cit., pgs. 129-141.

31. ESTAPE, F.: La reforma..., cit., pgs. 143-150.

32. ESTAPE, F.: La reforma..., cit., pgs. 151-156.

33. ESTAPE, F.: La reforma ..., cit., pgs. 157-161.

El artículo 9 de la Ley de Presupuesto la estableció sobre las bases señaladas, afectando a los alquileres superiores a tres mil reales en Madrid, a dos mil en capitales de provincias y puertos habilitados y a más de mil quinientos en los demás pueblos, manteniéndose la obligación de pago para los propietarios por la casa que habitaran.

Fue suprimida un año después por Real Decreto de 27 de marzo de 1846.

#### *d) El derecho de Hipotecas*

El derecho de hipotecas era visto por SANTILLAN como un medio “dirigido más que a aumentar los ingresos del Tesoro, a dar firmeza y solemnidad a las garantías de la propiedad inmueble y a sus cargas u obligaciones”. De este modo el derecho de hipoteca tenía la misión doble de proporcionar a los particulares garantías para sus derechos de propiedad y de “facilitar al gobierno una gran cantidad de datos acerca de la riqueza pública”<sup>34</sup>.

En el artículo 10 de la Ley se dispuso el establecimiento sobre las bases que el mismo señalaba. Conforme a la primera quedaba sujeta al impuesto toda traslación de bienes inmuebles, ya fuera en propiedad o en usufructo. Se exceptuaban la viudedad de Aragón, el arriendo o subarriendo de inmuebles, la imposición y redención de censos y cargas, las herencias en línea recta de ascendientes o descendientes, así como las adquisiciones hechas en nombre o interés del Estado, aun cuando se declaraba la obligación de registrar las respectivas operaciones.

La carga del impuesto se trasladaba al adquirente; en los arrendamientos al arrendador, ya fuese el propietario o el usufructuario; en los subarriendos al arrendatario que cedía o traspasaba su derecho; en las imposiciones de censos a la persona a cuyo favor se imponía, y en las redenciones al propietario que redimía.

El impuesto no tuvo mucha fortuna, se vio seriamente dificultado por el régimen derivado de la Ley Hipotecaria de 1860 así como por el debate de competencias entre Hacienda y Justicia<sup>35</sup>.

## **5. El primer sistema fiscal moderno**

El nuevo sistema fiscal era más general, justo y uniforme que el existente hasta 1845. Aun así la implantación de la reforma fue tardía, insuficiente y parcial, porque sólo se actuó sobre los antiguos impuestos de producto, pero no sobre los nuevos que gravaban las rentas de trabajo, de capital y de sociedad. Además la defraudación en las rentas agrarias y en rendimientos de la industria y comercio hicieron recaer excesiva carga sobre la agricultura y los campesinos a través de la contribución territorial.

Frente a estos viejos impuestos de producto, los nuevos impuestos gravarían más tardíamente a los rendimientos del trabajo y capital, que serán incorporados en la reforma de Fernández Villaverde a partir de 1899.

Su éxito radica en que “se estableció un sistema tributario coherente, sistemático y general, sin alterar las tradiciones recaudatorias del país. Este sistema tributario cumplía el mandato constitucional de introducir los principios de generalidad (acabando con los privilegios fiscales y las fiscalidades paralelas), uniformidad territorial y sistematización que evitase el caos y duplicidades impositivas. La reforma de A. Mon acabó con los principios tributarios del Antiguo Régimen”<sup>36</sup>.

34. SANTILLAN, R.: Memorias..., cit., pg. 84.

35. ESTAPE, F.: La reforma..., cit., pgs. 161-166

36. COMIN, F.: Hacienda y Economía en la España contemporánea (1800-1936). I, I.E.F., Madrid, 1988, pg. 41.

El sistema no resultó tan equitativo como ordenaba la Constitución, por cuanto en la contribución territorial se optó por los amillaramientos en lugar de por los catastros, dejando la recaudación en manos de los Ayuntamientos, lo que supuso que terminasen pagando el tributo los que no tenían acceso al poder municipal. El sistema de contribución territorial era de cupo y la ocultación de contribuyentes no preocupaba a la Hacienda, que tenía asegurada la cuantía aunque esta fuese injustamente distribuida.

La contribución industrial se cobraba por agremiación, lo que conducía a que se pagase por los habitantes de las ciudades a través de los consumos.

Otra deficiencia del sistema era su rigidez, dada la escasa flexibilidad de los impuestos de producto. Además el impuesto de consumos se gestionaba por arrendamiento o encabezamiento y sus rendimientos tampoco se adecuaban al consumo real del país, teniendo además una vida accidentada ya que fue suprimido en los períodos progresistas.

Para FUENTES QUINTANA: “fue esa elección fiscal la que determinaría la suerte y el curso de la estructura de la imposición española durante más de un siglo y la que condiciona aún las posibilidades y limita los deseos reformadores del cuadro de impuestos dentro del que vivimos y del que resulta muy difícil salir”<sup>37</sup>.

La reforma tributaria se cerró con otras medidas, también diseñadas por Ramón de Santillán, como la organización de la administración y contabilidad de la Hacienda pública, la ordenación de la deuda pública y el establecimiento de una legislación arancelaria plena de proteccionismo para la incipiente actividad industrial de la burguesía.

#### IV. REPERCUSIÓN EN NAVARRA DE LA REFORMA TRIBUTARIA

##### 1. Las competencias tributarias en la Ley de 16 de agosto de 1841.

Las competencias tributarias de Navarra, una vez desaparecidas las instituciones del Antiguo Régimen, principalmente las Cortes, se regularon en los siguientes preceptos de la Ley de 1841.

Dispuso el artículo 10: “la Diputación Provincial, en cuanto a la administración de productos de los propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieran las otras Diputaciones Provinciales de la Monarquía”.

Conforme al artículo 22 Navarra gozaría de la exención de usar del papel sellado. El estanco de pólvora y azufre continuaría en la misma forma que se hallaba establecido, según el artículo 23.

Dispuso el artículo 24: “las rentas provinciales y derechos de puertas no se extenderán a Navarra mientras no llegue el caso de plantearse los nuevos aranceles y en ellos se establezca que el derecho de consumo sobre géneros extranjeros se cobre en las Aduanas”.

En el artículo 25 se dijo: “Navarra pagará, además de los impuestos antes expresados, por única contribución directa, la cantidad de un millón ochocientos mil reales anuales. Se abonarán a su Diputación Provincial trescientos mil reales de los expresados un millón ochocientos mil por gastos de recaudación y quiebra que quedan a su cargo”.

37. Prólogo a ESTAPÉ (La reforma..., cit.), pg. II.

Conforme al artículo 26 “la dotación de culto y clero en Navarra se arreglará a la Ley general y a las instrucciones que el gobierno expida para su ejecución”.

Por lo que se refiere a la aplicación en Navarra de figuras impositivas vigentes, los negociadores intentaron que no se aplicasen los impuestos indirectos como recoge el artículo 22 en relación con el papel sellado y el 24 con los consumos. Así lo confirma este artículo respecto a las “contribuciones indirectas, de modo que los futuros aranceles sobre derecho de consumo a géneros extranjeros se pagarían también en Navarra, pero no que desde la publicación se introducirían en esta provincia las contribuciones de consumos y derechos de puertas, como después se quiso interpretar, dándole un sentido diverso del que siempre tuvo”, tal y como dice ILARREGUI, invocando las palabras del Presidente de la Comisión, Sr. GOYENECHE, en el Congreso de los Diputados el 16 de julio de 1841: “que sola y únicamente de los derechos de consumos y no de otro alguno habla el precitado artículo del proyecto, sin que pueda extenderse a las rentas provinciales”<sup>38</sup>.

La contribución directa prevista en el artículo 25, por importe de un millón ochocientos mil reales, se consideraba invariable. Constata ILARREGUI cómo “este artículo fue el que más oposición sufrió por los delegados del gobierno, quienes manifestaban que no podían de ninguna manera consentir en que Navarra tuviese fijada para siempre una cantidad inalterable, y mucho menos, cuando ocurriesen algunas contribuciones extraordinarias”<sup>39</sup>.

Como consecuencia de la Ley de 1841 el sistema fiscal navarro quedó configurado del siguiente modo:

- El donativo a la Corona como contribución directa anual de 1.800.000 reales en concepto de cupo fijo e inalterable.
- El impuesto de culto y clero, que sustituía a diezmos y primicias anteriores.
- Los impuestos indirectos sobre el tabaco, pólvora y azufre vigentes desde el Antiguo Régimen, quedando exentos del pago de rentas provinciales, derechos de puertas y papel sellado, así como aranceles aduaneros por el tráfico de importación y exportación.

La Diputación tenía reconocida capacidad de imponer tributos indirectos.

## 2. Afección a la contribución directa

El proyecto de Ley de Presupuestos establecía en su artículo 2 la nueva contribución sobre inmuebles y ganadería, refundiendo “la directa señalada a la provincia de Navarra por el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841”<sup>40</sup>.

En la exposición a S.M. la Reina que hizo la Diputación el 16 de agosto de 1845 recordó cómo “en la sesión del Congreso de los Diputados de 8 de mayo, en que se continuó la discusión del presupuesto de ingresos, el Sr. Barón de Bigüezal, diputado por Navarra, preguntó al gobierno si en el artículo 2.º al anunciarse la contribución directa de esta provincia, se consideraba sin perjuicio de la referida Ley de 1841, a lo que el Sr. Presidente del Consejo de Ministro contestó que el gobierno estaba dispuesto a respetar la ley a que se refería dicho Sr. Diputado: “repuso éste que no podía menos de insistir en que el artículo donde decía: *contribución directa de Navarra, se añadiera sin perjuicio de la Ley de 1841,*

38. ILARREGUI, P.: Memoria sobre la Ley de la modificación de los Fueros de Navarra, Pamplona, 1872, pg. 75.

39. Ibidem, pg. 76.

40. Apéndice 2.º al número 116 del Diario de Sesiones de Cortes. Congreso de los Diputados. Legislatura de 1844-1845. tomo III, Madrid, 1876, pgs. 2281-2315. ESTAPE, F.: La reforma..., cit., pg. 240.

y el Sr. Presidente del Consejo de Ministros volvió a contestar que el gobierno procuraría expresarlo de modo que no dejara lugar a dudas<sup>41</sup>.

Tras el debate quedó como párrafo 2.º del artículo 5.º: “queda también comprendida en esta contribución la directa señalada a la provincia de Navarra por el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841, así como el cupo correspondiente a la misma provincia por razón de culto y clero”<sup>42</sup>.

En el repartimiento confeccionado por SANTILLAN Y PÉREZ las bases utilizadas eran los cupos territoriales y de casas de 1822 y 1823, la extraordinaria de guerra de 180.000.000 millones y la población de cada provincia según el censo electoral. Conforme el mismo correspondían a Navarra 5.930.114 reales que quedaron reducidos a 4.930.000 reales conforme al reparto de 26 de julio de 1845. Este segundo reparto es consecuencia del mandato al gobierno para que realizara las rectificaciones necesarias en el repartimiento atendiendo a “las mejores bases de los anteriores repartimientos generales” (artículo 3.º de la Ley de Presupuesto de ingresos de 1845)<sup>43</sup>.

### 3. Reacción contraria de la Diputación

La interpretación que el gobierno realizó del precepto implicaba que las contribuciones directas del culto y clero quedaban refundidas en la nueva contribución territorial. Por el contrario la Diputación de Navarra sostuvo la permanencia de ambas contribuciones, pero no la territorial, con la posibilidad de hacer el repartimiento conforme a su criterio.

Por acuerdo de la Diputación de 16 de agosto de 1845, se declaró “que la Diputación no considera aplicable a Navarra dicha Ley si se ha de observar la de 16 de agosto de 1841 en que a virtud del Convenio de Vergara se pactó, oyendo a la provincia, la única contribución que debería pagar al Estado. Esta ley que los navarros todos miran como contractual y sustituida, con apreciables adquisiciones de la Corona, al antiguo pacto foral...”.

Recordó el debate en el Congreso y las intervenciones del Barón de Bigüezal y del Presidente del Consejo para solicitar que S.M. “se servirá declarar que el repartimiento de los 300.000.000 millones a que se refiere la Real Orden expresada y demás contribuciones a que se refiera el nuevo sistema tributario, no comprende a esta provincia”.

Por Real Orden de 30 de noviembre de 1845 se atendió la demanda de la Diputación, estableciendo como únicas contribuciones la directa y el importe de la dotación del personal y gastos del culto y clero, que formarían el cupo anual que Navarra debía contribuir al Estado como parte de los 300.000.000 de reales de la nueva contribución territorial, asumiendo que la recaudación del reparto corriera a cargo de la Diputación.

El cupo total se entendió que se integraba por 1.800.000 reales de contribución directa más el importe de las obligaciones del clero de 6.227.514 reales, con un total de 8.027.514 reales, que sería el cupo de Navarra por contribución territorial.

Entendiendo que no se respetaba el pacto en cuanto a la contribución territorial, la Diputación encomendó a los Sres. Bezunartea y Fernández la negociación con el gobierno del cupo por contribución del culto y clero.

41. En las Memorias de don Joaquín Ignacio Mencos, barón de Bigüezal, posteriormente conde de Guendulain (1799-1882), (Institución Príncipe de Viana, Pamplona, 1952, pg. 192) se dice a este propósito: “... entre las cuales se hallaba la ley de tributos, en cuya discusión sostuvo con energía la situación excepcional de Navarra en virtud del arreglo de 16 de agosto de 1841, habiendo logrado mi propósito”. Así lo recoge el Conde de Rodezno en el prólogo (pg. 21).

42. Colección de las Leyes, Decretos y declaraciones de las Cortes, y de los Reales Decretos, Ordenes, Resoluciones y Reglamentos generales expedidos por los respectivos Ministerios desde 1.º de enero hasta fin de junio de 1845, tomo XXXIV, Madrid, 1845, pgs. 184-256). ESTAPE, R.: La reforma..., cit., pg. 245.

43. Diario de Sesiones de Cortes, legislatura 1844-45, tomo III, Sesión de 10 de abril de 1845, pg. 2002.



En sesión de 9 de abril de 1846 conoció la Diputación del oficio de los comisionados en Madrid informando de la negociación y acordó contestarles “que se ciñesen estrictamente en su comisión a la liquidación de la contribución del clero, rechazando todas las demás indicaciones de la Dirección de Rentas como contrarias al arreglo foral”.

El nuevo acuerdo se recogió en la Real Orden de 22 de abril de 1846, de la que conoció la Diputación en sesión de 4 de mayo, fijando de forma transitoria la contribución de culto y clero en 3.000.000 de reales, siendo la Diputación encargada de su distribución y la Intendencia del cobro, aunque con el deber de notificar a Hacienda los repartimientos y los datos estadísticamente pertinentes.

En sesión de 16 de marzo de 1847, conoció la Diputación la comunicación de la Dirección General de contribuciones directas, en la que se contestaba diciéndole “que no es exacto lo que da a entender de que los tres millones de reales sean el único equivalente de la contribución de inmuebles en Navarra, pues lo que paga por ese concepto según los términos declarados en el artículo 1.º de la Real Orden de 30 de noviembre de 45, y en la disposición 1.ª de la de 22 de abril de 46, son no solamente los tres millones sino además un millón ochocientos mil reales señalados en el artículo 25 de la Ley de 16 de agosto de 1841..., debiéndose en esa provincia arreglar todo lo relativo a la contribución de inmuebles a lo dispuesto en la legislación general del ramo, menos en lo que se haya modificado por la Ley de Fueros de 16 de agosto de 1841, como viene también a manifestar en el párrafo 3.º de la Real Orden de 30 de noviembre de 45, y no habiendo en dicha Ley ni en tales órdenes posteriores modificación ninguna referente a la forma de repartimiento y clases de riqueza sobre que recae la contribución de inmuebles, es evidente que sin perjuicio de que la recaudación de un millón ochocientos mil reales corra a cargo de la Excm. Diputación con arreglo al artículo 25 de la Ley citada, tiene sin embargo dicha corporación que proceder en los repartimientos con entera sujeción a la legislación general, lo que también deben hacer los Ayuntamientos... De los principios establecidos se deduce igualmente que es insostenible la práctica observada por la mayor parte de esos pueblos, de satisfacer sus contribuciones por medios de impuestos indirectos de que hasta ahora no tenía noticia esta dirección. Es pues de urgente necesidad hacer entender a la Excm. Diputación como a los Ayuntamientos, que en lo relativo a la contribución de inmuebles deben arreglarse a la legislación general vigente, menos en lo que esta con respecto a Navarra se halla modificada por la Ley de 16 de agosto de 41 o Reales ordenes posteriores...”.

La Diputación dio una dura réplica diciendo:

“que se procede con error en suponer que la provincia de Navarra está sujeta a la contribución de inmuebles ni a ninguna otra, excepto las que se estipularon en la Ley de 16 de agosto de 1841; una de ellas es la única contribución directa que expresa el artículo 25 equivalente al antiguo donativo voluntario que solían conceder las Cortes de Navarra a sus monarcas, y la otra la de Clero según el artículo 26, la cual se fijó de acuerdo con los comisionados de la Diputación en tres millones de reales por Real Orden de 22 de abril de 1846... bajo este principio todo cuanto manifiesta dicha Dirección es inadmisibles en Navarra, y nada necesario para el gobierno; porque la forma del repartimiento sólo interesa a los naturales del país; y su Diputación siguiendo la índole de sus costumbre y arreglándose al texto de su legislación particular, lo verificó por los medios más equitativos, sencillos y menos costosos que hoy se han conocido.

Las leyes autorizan en Navarra a los pueblos para satisfacer sus contribuciones por medios de arbitrios que la Diputación puede concederles a virtud de las atribuciones administrativas que se le reservaron también en la Ley de 16 de agosto de 1841; y cuando es necesario exigir las por repartimientos, acuerda también las reglas catastrales que deben observarse para la debida igualdad entre los contribuyentes; y en estas bases incluyen indistintamente toda la riqueza territorial, industrial, y comercial de cada individuo.

Muchos pueblos, incluso la capital, lo pagan todos por medios de arbitrios municipales, resultando de consiguiente una imposibilidad absoluta de presentar los repartimientos

individuales que la dirección solicita cuya providencia sólo es aplicable a las otras provincias de la monarquía, entre las cuales el gobierno necesita hacer las corporaciones convenientes para conocer la balanza de igualdad en la aplicación de los respectivos contingentes, según los presupuestos que anualmente son aprobados por las Cortes; pero en la provincia de Navarra, donde eran designadas las cantidades fijas y con qué deben contribuir, no puede aplicarse las ideas que emite dicha dirección, a quien conviene tanto no ocuparse de indagaciones inútiles supuesta la exactitud de esta provincia en satisfacer lo que se le tiene asignado, como a los pueblos en que no se les moleste con exigencias imposibles, y que además excitan a cada paso su natural suspicacia sobre la observancia del Convenio de Vergara con el que la Nación adquirió la paz, y Navarra cedió parte de sus antiguas libertades, reservándose las que contiene la Ley de 16 de agosto de 1841 que Su Majestad tiene prometido, repetidas veces, observar religiosamente”.

En sesión de 24 de septiembre de 1847 conoció la Diputación de la Real Orden del día 18 de septiembre en la que se analizaba el contenido de su anterior pronunciamiento sobre el modo de efectuar el reparto. En la parte expositiva se dice que “ese modo de discutir y de aplicar las Leyes y reales determinaciones es ciertamente contrario al espíritu y letra de las mismas... debiéndose observar en esa provincia todo lo que se haya preceptuado respecto a la contribución territorial y sea compatible con la referida Ley Foral que nada dice de repartimientos, de donde se deduce evidentemente que estos deben formarse anualmente según se dispuso en la Real Orden de 22 de abril de 1846, expedida con posterioridad al nuevo sistema tributario y cimentada en la misma Ley Foral, que con equivocado empeño invoca en sentido diverso la Diputación Provincial. Del mismo que queda probado, que el cupo total de la contribución directa puede alterarse, y que debe formarse anualmente el repartimiento general entre los pueblos y los individuales por los Ayuntamientos, es también incontestable que siendo directa la contribución sobre determinada riqueza no es admisible la forma que para cubrirla ha escogido la Diputación, estableciendo impuestos indirectos sin conocimiento del gobierno; porque este método no puede tener aplicación, cuando Navarra con sujeción a la propia Ley Foral de 16 de agosto de 1841 debe satisfacer por contribución directa un millón ochocientos mil reales y lo que le que corresponda por la del culto y clero, que igualmente era directa arreglándose en todo a la ley general e instrucciones que rigen en las demás provincias del Reino, sin que para adoptar otros medios la Diputación pueda apoyarse en sus funciones administrativas, porque éstas conforme al artículo 10 de la dicha Ley sobre modificación de fueros están limitadas a los productos de propios, o rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, y las facultades de los Ayuntamientos, según el artículo 6, a solo la administración económica respectiva a los propios, fondo, derechos y propiedades”

La Real Orden dispuso:

1.º Que tenga cumplido efecto lo prescrito en el artículo 2.º de la Real Orden de 22 de abril de 1846, disponiendo V.I. en su consecuencia que la Diputación Provincial que ya presentó en la Administración el reparto entre los pueblos de los tres millones de reales cuya cobranza está a cargo de las oficinas de hacienda presenten también el de un millón ochocientos mil reales cuya recaudación está y continuará sometida a la misma Diputación con arreglo a la Ley de 16 de agosto de 1841.

2.º Que los Ayuntamientos fornen y presenten a la Administración para los fines que previenen las instrucciones, los repartos individuales de sus cupos respectivos, debiendo ellos mismos, y la Diputación Provincial facilitar los datos estadísticos que esa intendencia y administración de contribuciones juzguen oportuno reclamar con lo cual tendrán exacta observancia lo mandado en la Real Orden de 22 de abril de 1846.

3.º Que para cumplir debidamente con la Ley Foral y demás disposiciones vigentes, se haga la exacción de contribuciones de un modo directo como su propia naturaleza lo exige, y sobre la riqueza territorial y pecuaria cobrándose por repartimientos, y no por arbitrios o impuestos indirectos los cuatro millones ochocientos mil reales con que esa provincia debe contribuir al Estado ínterin no se altere este cupo total”.

La Diputación acordó “que en lo sucesivo lo verifiquen en todos imponiendo ambas contribuciones sobre riqueza territorial, industrial y comercial y no por medio de arbitrios ni otros indirectos”... “al mismo tiempo ha acordado también que en el preciso término de dos meses todos los Ayuntamientos presenten los resúmenes catastrales en que se comprendan las cantidades líquidas imponibles de cada contribuyente, las cuotas de las respectivas contribuciones y el total de ambas; de manera que llevadas que sean a efecto estas disposiciones la Diputación tendrá el placer de proporcionar a V.S. todos los datos que sean exigibles en la materia”.

Con motivo de la Ley de culto y clero de 20 de abril de 1849 se negoció por los comisionados navarros Marichalar y Vicuña el cupo de Navarra, dando lugar a la Real Orden de 22 de septiembre de 1849, que se dictó “deseando conservar el pensamiento esencial de la citada Ley Foral de 1841 y cortar nuevas interpretaciones acerca del cumplimiento de su artículo 26”. De la misma conoció la Diputación en sesión de 4 de octubre de 1849.

Se fijó la contribución de culto y clero en 3.600.000 reales, “cuyo cupo se considera invariable como lo es el de 1.800.000 reales, verificándose en común y en la misma forma que lo hacía por la directa”. Se autorizó a la Diputación para incluir la riqueza industrial y comercial, aun cuando debía facilitarse a la administración de Hacienda los datos de los repartimientos

#### 4. Resistencia y consecuencias de la reforma en Navarra

La reforma de 1845 trataba de establecer una imposición directa sobre el producto de inmuebles, del cultivo, de la ganadería y de las actividades comerciales e industriales, con unos sistemas de reparto y recaudación más objetivados y equitativos. El impuesto sobre los inmuebles es el eje del sistema, tal como lo constata el dictamen de la Comisión de Presupuestos del Congreso:

“Sometiéndose en adelante al impuesto toda la riqueza inmueble del Reino, de la cual gozó hasta ahora una gran parte exenciones tradicionales de que los buenos principios del gobierno no permiten la continuación...”<sup>44</sup>.

En el debate entre el Ministerio de Hacienda y la Diputación se comprueba cómo aquél trata de establecer la contribución directa, integrando en ella el donativo y la del culto y clero, distribuida objetivamente, no recaudada por medios indirectos.

Sin embargo la Diputación se negó porque Navarra ya satisfacía las necesidades del culto y del clero y, aceptar el plan de Mon significaría abrir las puertas a una fiscalidad que perjudicaba a las clases dominantes. Como dice de la TORRE “si el gobierno insistía en esa equiparación fiscal con el resto de sus administrados era porque sencillamente los navarros pagaban menos de lo que les correspondía y, además, la Diputación no entregaba el cupo anual a la Hacienda española, sino que lo retenía para el pago de las obligaciones de la deuda foral. Aferrándose a las antigüedades de la Ley del 41, la estrategia de la burguesía que controlaba la Diputación pasaba por desarrollar unos mecanismos impositivos más laxos que los que se aplicaban en otras partes y por seguir salvaguardando la deuda pública”<sup>45</sup>.

Entre los años 40 y principios de los 70 el Estado no recaudaba nada por concepto de cupo porque la deuda navarra lo absorbía íntegro: “el resultado de esta nueva foralidad tributaria residía en que Navarra quedaba en una situación privilegiada respecto al resto de las provincias -a excepción de las vascongadas-, puesto que en relación a su riqueza pagaría

44. Diario de Sesiones... cit., pg. 2282.

45. TORRE, J. de la: Hacienda Foral y Sistema Financiero, en Navarra siglo XIX, Pamplona 1994, pg. 142.

menos y se salvaguardaban los intereses de los acreedores de la deuda pública. Y más aún, el éxito radicó en quedar fuera del sistema tributario general que regía en España desde 1845. La cuestión inmediata pasa por buscar las respuestas a cómo fue posible que los liberales navarros -que, no se olvide, habían ganado la guerra contra los carlistas- consiguiesen un status de privilegio fiscal. Habría que tener en cuenta que adaptarse a la unidad constitucional tuvo un precio: renunciar a algunas características de su pasado feudal -el cordón aduanero y sus Cortes estamentales- para obtener las ventajas del presente y futuro capitalista -integrarse en el mercado española y pagar menos impuestos que el resto de los españoles- pero, además, la amenaza de una nueva guerra y evitar los costes del sistema fiscal castellano tuvieron que jugar en esa apuesta de las clases dominantes navarras<sup>46</sup>.

La justificación de la tolerancia de los gobiernos de Madrid con esta situación puede basarse en “la permanente amenaza de una nueva guerra -esgrimida tanto por liberales como por carlistas- un motivo para esa concesión del Estado burgués; si bien no cabe designar que Navarra seguía siendo una zona fronteriza estratégica en las relaciones exteriores de España y que la misma contienda carlista había significado enormes exacciones fiscales de difícil reintegro por el Real erario. En todo caso, tampoco conviene despreciar el hecho de que si la hacienda del Estado ingresaba poco de Navarra, no tenía que asumir la deuda provincial e igualmente se ahorraba gastos que sí realizaba en otras provincias. En resumidas cuentas la burguesía navarra había conseguido un status privilegiado en sus relaciones con la hacienda estatal. Todo lo que en Navarra se recaudaba, en Navarra se gastaba<sup>47</sup>.”

Frente a la idea burguesa de ajustar la capacidad de pago a las exigencias tributarias “en Navarra se obtuvo una fórmula regresiva que había funcionado durante su pasado feudal: la contribución foral se distribuirá en relación al número de habitantes de cada localidad -la capitación-, sin distinguir entre pobres y ricos. Los efectos de ese sistema de reparto tenían un beneficiario claro: la burguesía agraria que controlaba los Ayuntamientos y que así estará en condiciones de repartir la cuota impositiva sin la equidad que se derivase de la capacidad de pago según los distintos niveles de renta... así se comprenderá mejor que el modelo fiscal mantenía la desigualdad por partida doble. A escala regional mantenía un status diferenciado y a escala interna los privilegios fiscales beneficiaban a una minoría: la oligarquía terrateniente” 48.

Desde la Diputación nada se hizo por cambiar el sistema de capitación y sustituirlo por los catastros, justificando la escasa posibilidad de utilizar el sistema de reparto catastral por la falta de elementos estadísticos e informativos, lo que potenció el fraude y la ocultación:

“Los efectos son claros: aplicar la capitación como mecanismo de reparto de la carga tributaria resultaba injusto tanto desde el punto de vista de las clases sociales que salían peor tratadas, como por las desigualdades geográficas entre zonas con mayor o menor riqueza. Hundiendo sus raíces en el Antiguo Régimen y consolidado durante la segunda mitad de la centuria, la capitación proyecta una enorme falta de equidad en el reparto interno de la fiscalidad<sup>49</sup>.”

De la Torre estudió la desigual e injusta distribución de la carga de forma que “las comarcas con mayor producto agrícola, con unas cosechas más integradas en una economía mercantilizada y con una burguesía agraria beneficiada de los procesos de liberalización del mercado de la tierra estuvieron muy interesadas en que no se implantará el catastro”. Corresponde a las zonas de la ribera y la zona media occidental. Por el contrario las zonas mediorientales y montaña sufrieron más carga. De este modo “la baja presión fiscal relativa de la zona sur se consiguió a costa de los ciudadanos de la zona norte que, históricamente y

46. TORRE, J. de la: Hacienda..., cit., pg. 143.

47. Ibidem, pg. 144.

48. Ibidem, pg. 144.

49. Ibidem, pg. 145.

en términos comparados, soportaron una carga tributaria superior, carga que sólo el catastro podía corregir. En resumen, la desigualdad geográfica interna ayuda a explicar porque se optó y mantuvo a capa y espada la capitación frente al catastro: un determinado régimen de distribución social de la propiedad rústica a favor de las oligarquías y burguesías agrarias volcadas al mercado español se complementaba con un sistema de reparto fiscal que preservaba los intereses de esas clases dominantes”<sup>50</sup>.

Tal comportamiento es un claro exponente de las consecuencias del control burgués del poder, como las describió GIANNINI diciendo:

“Que la burguesía en el poder haya utilizado el Estado como instrumento de dominio es una cuestión sobre la que no es posible dudar. Contra los disturbios de las clases sometidas se utiliza la policía y la justicia; contra la prensa “subversiva” se utilizan medios represivos; se prohíben las asociaciones profesionales, se envían comisarios gubernativos a los municipios revoltosos, pero al mismo tiempo no vacilan, si se constituyen alianzas entre grupos parlamentarios suficientes para constituir mayorías, en otorgar privilegios a grupos de la misma burguesía afectados en sus intereses económicos: limitaciones a las importaciones, ayudas para la exportación o para ciertas producciones, incremento en ciertos lugares de la expansión urbana, subvenciones a la navegación, a la siderurgia, etc. Todo aquello que se negaba en teoría en nombre de la libertad, se concedía en la práctica en nombre del auxilio público a los intereses económicos amenazados o de gran dinamismo”<sup>51</sup>.

Navarra no es una excepción, sino un claro reflejo de las líneas definidoras de las actitudes de la burguesía moderada: la obtención de los máximos beneficios desde la ocupación de las instituciones, en un marco de seguridad que lo permita. Aunque ello se haga aceptando pactos con el absolutismo y con el orden antiguo, generando la corrupción del propio sistema y sin hacer en España la revolución liberal. Todo ello condicionará el futuro y separará a España de la evolución europea.

---

50. *Ibidem*, pg. 147.

51. GIANNINI, M.S.: *La denominada crisis del Estado*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1988, pg. 13.