



Concierto Económico

Los Antecedentes

En el Fuero Nuevo de Bizkaia (1526) se recogían los tributos a pagar por los vizcaínos a su Señor, que desde 1379 era el Rey de Castilla. Fuera de estos impuestos, estaba escrito que el Señor no podía pedir más tributos, lo que no quería decir, necesariamente, que no se pagaran otros, por ejemplo, para sostener instituciones como las Juntas Generales. El Señorío afrontaba sus gastos, como el donativo, mediante el uso de las fogueraciones o repartos proporcionales del pago de la cuantía total de la recaudación entre los vecinos de cada pueblo, censados éstos por fuegos u hogares. Las fogueraciones fueron paulatinamente desapareciendo y siendo sustituidas por el cobro de arbitrios. Este esquema se mantuvo, con más o menos altibajos, hasta la abolición foral, tras la segunda guerra carlista, y la aprobación del primer Concierto Económico en 1878.

En 1526, en una casa en La Naja (Abando), se reunió la comisión encargada de reformar el Fuero Viejo de Bizkaia (1452) para dar lugar al conocido como Fuero Nuevo de Bizkaia. En éste se recogían los tributos a pagar por los vizcaínos a su Señor, que desde 1379 era el Rey de Castilla. Fuera de estos impuestos, estaba escrito que el Señor no podía pedir más tributos, lo que no quería decir, necesariamente, que no se pagaran otros, por ejemplo, para sostener instituciones como las Juntas Generales. Los pueblos pagaban sus tributos realizando el cobro de derramas entre sus vecinos, para hacer frente a sus obligaciones, como mantener los caminos u organizar el aprovisionamiento, en caso de necesidad. Luego tenemos el impuesto eclesiástico por excelencia, el diezmo, que lo recaudaba el propio clero cuando no los patronos laicos de las iglesias. Los nobles, también recaudaban sus impuestos por los derechos de uso de los molinos, o puentes de su propiedad, etc. Hasta el "Consulado de Bilbao", asociación de comerciantes fundada en 1511, cobraba sus impuestos: los derechos de averías. Además de todo lo mencionado, en Bizkaia, en caso de necesidad de su Señor, se pagaba un donativo o servicio voluntario –que a veces no lo era tanto–, con el que se contribuía a sufragar parte de los grandes gastos de la monarquía hispánica de los siglos XVI, XVII y XVIII.



Concierto Económico

El Señorío afrontaba sus gastos, como el donativo, mediante el uso de las fogueraciones o repartos proporcionales del pago de la cuantía total de la recaudación entre los vecinos de cada pueblo, censados éstos por fuegos u hogares. Cuando el Rey tomaba medidas unilaterales para ampliar sus recaudaciones por medio de lo que se denominaban estancos, se producían revueltas populares, matxinadas. Un significativo ejemplo de estas revueltas fue el gran tumulto que produjo en Bilbao, en 1631, el intento real de estancar la sal, la matxinada de la sal. El año anterior, mediante la Concordia de 1630, se había llegado a un arreglo sobre la representación de las diferentes partes de Bizkaia en las Juntas, pero también se había insistido en la prohibición de fijar arbitrios (recargos sobre los precios de los productos de comer, beber y arder). En este acuerdo, también se llegó a un arreglo sobre la representación territorial de las diferentes partes de Bizkaia en las Juntas Generales. Pese a las resistencias, las necesidades de recursos obligaron desde marzo de 1640 a recaudar el primer arbitrio común para Bizkaia, de 8 maravedíes por quintal de vena de hierro. El medio para llegar a este arbitrio del Señorío fue aplicar el sistema previsto en el propio Fuero para que los pueblos los recaudaran. Se trataba de conseguir una mayoría suficiente en las Juntas Generales, de dos tercios, para que se solicitara después a la Corona el visto bueno. Con estos trámites cumplidos el arbitrio se pudo hacer efectivo para todo el Señorío. Desde 1640 se constata que existen en Bizkaia cargos concretos de gestión económica: el Tesorero del Señorío o el Contador General del Señorío. El representante del Rey en Bizkaia, el Corregidor, también tenía un importante papel en la administración fiscal, porque era el que autorizaba los repartimientos y los pagos.

El sencillo esquema inicial se complicó, sobre todo en el siglo XVIII, tanto por el incremento de los pedidos de donativos a la Corona, como por el aumento de los gastos de defensa que corrían a cargo de la Diputación. Además, desde mediados del siglo XVIII aparece una nueva actividad de la Diputación, como fue la construcción de carreteras. La primera obra emprendida por la Diputación, junto con el Consulado y el Ayuntamiento de Bilbao, – puesta en servicio desde 1771 – fue el enlace por Orduña de Bilbao y Pancorbo, en donde conectaba con la carretera a Madrid. Esta iniciativa significó un enorme



Concierto Económico

esfuerzo económico, aunque sólo fuera un tercio lo que tenía que pagar la Diputación, por lo que hubo de buscar nuevos ingresos para financiarla. La solución fue la recaudación de los peajes, cobrados con el paso de cada carro, carreta o caballerías. Así las cosas, los arbitrios se fueron imponiendo como el principal sistema de financiación de las instituciones del Señorío. En 1804 se dejaron de utilizar las fogueraciones puesto que ya no daban más de sí, quedando los arbitrios, muy y cada vez más amplios, y los peajes como únicos recursos para la hacienda del Señorío. Según se fueron ampliando los arbitrios se estableció la práctica de las "cajas"; es decir, cada arbitrio se recaudaba en la cantidad necesaria para sufragar un gasto determinado. Encontramos entonces una Caja General, la Caja de Guerra (o del "Ejército"), creada en 1793, primero para guardar los donativos más o menos voluntarios de los particulares, y luego contribuciones obligatorias varias (como el 6% de las rentas del comercio y la propiedad) para garantizar con sus fondos los préstamos pedidos a particulares; la del Tabaco (1794) percibía los ingresos de arbitrios sobre ese producto; la de Caminos recibía el del vino; la del Donativo (1801) ingresaba recursos de arbitrios sobre el azúcar, canela, cacao y bacalao.

No fue hasta 1802 cuando se volvió a centralizar el control de los ingresos en un Tesorero único, el Tesorero del Señorío, aunque las cajas continuaron existiendo hasta bien entrado el siglo XIX. Así que, según los arbitrios se fueron ampliando, también lo hicieron las cajas. El sistema de recaudación efectivo podía ser por medio de funcionarios del Señorío, o bien por medio del arrendamiento de sus rendimientos. La Caja del Tabaco era la única que tenía asociado un arbitrio recaudado directamente por un empleado de la Diputación: el Consultor. Esta situación especial del Señorío de Bizkaia, junto con las de las otras provincias hermanas, como se conocía a Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, comenzó a tener problemas durante el siglo XVIII. Desde la llegada al trono español del borbón Felipe V, los Decretos de Nueva Planta significaron la igualación a Castilla de los territorios que hasta entonces mantenían sus propios sistemas representativos en la Corona de Aragón, quedando por ello en una situación cada vez más excepcional. Pese a los intentos de establecer la uniformidad aduanera –dictada en 1718 y anulada en 1720– y ocasión de una nueva matxinada, o los de intervenir más directamente la autoridad real en el funcionamiento de las instituciones forales, se puede decir que durante casi todo el siglo



Concierto Económico

XVIII se mantuvieron las franquicias vascongadas sin mayores problemas. El comienzo de los problemas serios datan del final de la Guerra de la Convención (1793- 95), en la que las tropas movilizadas por las Diputaciones Generales no hicieron un papel muy brillante. Esta movilización y otros aspectos relacionados con la guerra, supusieron para la Hacienda del Señorío un esfuerzo económico extraordinario. Este esfuerzo no hizo más que incrementarse con las guerras subsiguientes: la de Independencia (1808-1812), la conflictiva implantación de un régimen constitucional en el Trienio Liberal (1820-1823), y de forma mucho más intensa con la Primera Guerra Carlista. Si a ello unimos que la monarquía requería cada vez más recursos, resulta que, efectivamente, los problemas económicos y políticos del régimen foral no hicieron más que agravarse. Las Diputaciones, fueran absolutistas o liberales, tenían que movilizar crecientes recursos para defender su legitimidad, la del reino o la de la nación según en qué momento.

Entre 1794 y 1801 se produjo la gran expansión del sistema fiscal del Señorío: la aparición de nuevos impuestos directos e indirectos y la creación de tres cajas nuevas: Guerra, Tabaco y la del Donativo. Los gastos no sólo aumentaron en magnitud sino también en variedad. De esos servicios al Rey o donativos, se pasó a un fuerte incremento de inversiones en las defensas costeras, cañones, munición, personal de la Diputación - que en el siglo XVIII rondaba los 40 empleados -, y nuevos puestos de trabajo que esa reforma fiscal estaba configurando.

La crisis social y económica de fines de siglo también trajo más inseguridad, más pobreza, por lo que hubo de aumentar los gastos en beneficencia, pero también en orden público con la creación de la "Partida volante", germen de lo que luego serán los Miqueletes y Miñones. Ya en el siglo XIX la Hacienda del Señorío hubo de actualizarse; los gastos de guerra, los de caminos, la llegada de la hacienda central constitucional, con la reforma de Mon-Santillán y la introducción de nuevos sistemas contables (partida doble) o el propio presupuesto como previsión de gastos e ingresos fueron las nuevas exigencias ante las que reaccionar. En 1815 se redujo el número de cajas con una tesorería centralizada, quedando sólo como tales la de Caminos, por poco tiempo, y la de



Concierto Económico

Tabacos, que permaneció hasta 1877. En 1842 se redactó el primer proyecto de presupuestos. Éstos inicialmente no eran publicados, si bien pasaron a serlo a partir de 1864. Sin embargo, los problemas graves surgieron cuando la monarquía absoluta fue definitivamente sustituida por una constitucional, con Isabel II (desde 1833). En unos momentos en que también el Estado-Nación en España se estaba conformando, y no sin dificultades, la convivencia de un régimen constitucional, que por definición tomaba como base la igualdad ante la ley, era de difícil combinación con el Fuero y la particularidad que éste significaba. La Primera Guerra Carlista (1833-1839) fue una guerra dinástica, pero en su desarrollo el Fuero sirvió de elemento de movilización. Al finalizar con el Abrazo de Bergara entre los generales Maroto –carlista– y Espartero –liberal–, este último se comprometió a proponer una solución del problema foral al Gobierno. Su consecuencia fue la Ley de 25 de octubre de 1839, por la que quedaron confirmados los Fueros sin perjuicio de la unidad constitucional, disponiendo una futura audiencia a las diputaciones para efectuar su reforma dentro del interés general de la Nación. Repuestas las Diputaciones Forales, en el terreno fiscal fue en donde más se concentró su "rareza". Desde 1841 diversos elementos de la foralidad tradicional desaparecieron definitivamente tras un fracasado levantamiento contra Espartero en el que se alinearon las Diputaciones vascongadas. Ello supuso el traslado de aduanas del interior a la costa. Esta peculiaridad consistía en que las aduanas se situaban no en los puertos o fronteras con países extranjeros sino en puntos del interior más o menos fronterizos con la meseta (Balmaseda, Vitoria y Orduña), de forma que los productos importados en el País Vasco no pagaban derechos de entrada hasta que no se introducían en Castilla. Estas aduanas interiores, o el conocido como cordón del Ebro, se mantuvieron no sin dificultades durante la Edad Moderna, pero como decimos, en octubre de 1841 se decretó la definitiva integración del País Vasco en el mercado nacional. Otra institución que se derogó fue el pase foral, que significaba que todas las determinaciones del Monarca o de su Gobierno habían de ser visadas por las autoridades forales y sólo se cumplían si no contradecían los respectivos Fueros. También las peculiaridades en la constitución de los Ayuntamientos desaparecieron por la obligación de organizarse conforme a las leyes generales. Las competencias de justicia de las instancias municipales o forales pasaron a los Juzgados de 1ª instancia o a las Audiencias. El Estado liberal, en su organización administrativa municipal o judicial, era poco compatible con los ordenamientos



Concierto Económico

tradicionales forales. Sin embargo continuaron –porque fueron repuestas tras la caída de Espartero– las Diputaciones Forales, las Juntas Generales, los donativos y la fiscalidad particular sobre el tabaco. Por ejemplo, en 1845 se reformó profundamente la Hacienda del Estado, la conocida reforma de Mon-Santillán, que prácticamente formó la base del sistema fiscal español hasta 1977, pero en Bizkaia tuvo un efecto limitado porque la mayoría de los impuestos en ella establecidos continuaron sin recaudarse. Los únicos ingresos, en efecto, que el Estado recibía eran los procedentes de los donativos, de las rentas de aduanas, los derechos de hipotecas y las cédulas personales.