

**DESARROLLO PRÁCTICO DE LA NUEVA
FISCALIDAD: LA HACIENDA FORAL
DE NAVARRA, 1841-2000**

Fiskalitate berriaren garapen praktikoa: Nafarroako foru ogasuna, 1841-2000

The practical development of the new taxation system: the special finance
system in Navarre, 1841-2000

Joseba DE LA TORRE CAMPO
Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 12-12-2008.

Fecha de aceptación / Onartze-data: 23-03-2009.

Se analiza la evolución de la hacienda foral de Navarra desde la Ley de modificación de Fueros hasta la actualidad, tanto desde la perspectiva de los ingresos como de la del gasto. Se articula en tres grandes etapas: a) la hacienda liberal (1845-1936), bajo el impacto de los Convenios de 1876, 1927 y la Segunda República; b) la hacienda foral durante el Franquismo (1936-1977) y su relación con la industrialización de Navarra; y c) la hacienda foral en la España democrática de las autonomías.

Palabras clave: Navarra. Hacienda foral. Fiscalidad. Legislación. Ingresos. Gasto. Edad Contemporánea.



Nafarroako foru ogasunaren eboluzioa aztertzen du, Foruen aldaketa Legeatik gaur egun arte, diru-sarreraren eta gastuaren ikuspegitik. Hiru etapa handi bereizten ditu: a) ogasun liberala (1845-1936), 1876ko, 1927ko eta Bigarren Errepublikako Hitzarmenen eraginpean; b) foru ogasuna Frankismoaren garaian (1936-1977) eta Nafarroako industrializazioarekin izandako harremana; eta c) foru ogasuna erkidegoen Espainia demokratikoan.

Giltza hitzak: Nafarroa. Foru ogasuna. Fiskalitatea. Legeria. Diru-sarrerak. Gastua. Aro Garaikidea.



This paper analyses the evolution of the special finance system in Navarre from the enactment of the law modifying the charter of Navarre to the present day, focusing on the perspectives of both revenue and expenditure. It is articulated around three broad phases: a) the liberal finance system (1845-1936), under the impact of the Agreements of 1876, 1927 and the Second Republic; b) the finance system during the Francoist regime (1936-1977) and its relationship to the industrialisation of Navarre; and c) the Navarre finance system in the democratic Spain of the autonomous communities.

Keywords: Navarre. Navarre finance system. Taxation. Legislation. Revenue. Expenditure. Contemporary Age.

SUMARIO

I. HACIENDA FORAL Y HACIENDA LIBERAL (c. 1841-1936). 1. El ingreso: génesis y evolución de la «contribución foral». 2. El gasto: escaso, pero eficaz. II. LA FISCALIDAD NAVARRA DURANTE EL FRANQUISMO. 1. Los gastos y su impacto sobre un desarrollo económico retardado. 2. Presión fiscal e impuestos. III. EL TRIUNFO DEL FEDERALISMO FISCAL A LA NAVARRA, c. 1978-2000. IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

Como es sobradamente conocido, desde 1978 en España se inició un proceso de descentralización fiscal y financiera que, lejos de estar cerrado, permanece como un debate intenso que afecta a la articulación territorial del Estado. En cada ocasión en que se publican las Balanzas Fiscales –y ya van unas treinta en los últimos veinte años–¹ se reabre la polémica entre los dos sistemas de financiación autonómica existentes, el régimen común *versus* el régimen foral. Incluso hay fuerzas políticas que reclaman para Cataluña un modelo fiscal como el de Navarra y el País Vasco. Se suele explicar con detalle cuál ha sido el proceso de puesta en marcha del régimen aplicado en estas dos comunidades autónomas, a partir de la disposición adicional primera de la Constitución de 1978, y el desarrollo del sistema de Convenio en Navarra y del sistema de Concierto en el País Vasco, pero se elude el análisis histórico de largo plazo, más allá de la alusiones a un pasado remoto que explicaría la existencia de una fiscalidad diferenciada dentro de la unidad constitucional. Y en esto seguimos utilizando un lenguaje más propio del siglo XIX que del XXI.

Sin embargo, las lecciones del pasado pueden enriquecer el debate y, además, permiten observar lo que ha dado de sí un proceso de descentralización territorial no exento de potentes paradojas. De hecho, las comunidades forales

¹ LÓPEZ LABORDA, J., Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas. *Working paper*, 2006. Un estado de la cuestión sobre las balanzas fiscales, URIEL, E. *et alii*, *Una Aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*. Bilbao: Fundación BBVA, 2007. Las ofrecidas por el gobierno central en julio de 2008 se pueden consultar en la web del IEF.

pueden ser un buen espejo, ya que han sido las que han podido cumplir plenamente los principios de autonomía financiera; es decir, decidir el nivel y la composición de sus ingresos y gastos y, en consecuencia, poseer la capacidad de obtener ingresos directamente de sus ciudadanos y ser responsables en la provisión de los bienes y servicios públicos a los habitantes de su región². En el anverso se sitúa la crítica a su no participación como comunidades ricas en los mecanismos de corrección de los desequilibrios de renta hacia las comunidades más desfavorecidas en los índices de bienestar. Asimismo, los incentivos fiscales a la localización de empresas han sido motivo de controversia con las comunidades limítrofes al espacio foral y sancionado recientemente a favor de las haciendas vascas y navarra por los tribunales de la Unión Europea³.

En cualquier caso, nuestro punto de partida sitúa el nivel de autonomía tributaria y financiera de Navarra como un fenómeno diferenciado dentro del marco constitucional español y lo presenta como una conquista muy reciente en términos de largo plazo. Tan reciente que, en el medio plazo, remite a la construcción del modelo en sus características estructurales en 1927, 1941 y 1969 (alrededor de los tres convenios firmados en esas fechas) y el triunfo absoluto de su consolidación y expansión entre 1978 y la actualidad. Trasladado a los términos de la historia política, la excepcionalidad tributaria y financiera de Navarra se labró entre las dos dictaduras y salió muy reforzada de la transición democrática y el nuevo mapa territorial español. Y quienes lo gestionaron en una y otra etapa fueron hábiles en el manejo de los tiempos y en el diseño de competencias que afectaron al ingreso y el gasto de esa hacienda foral. Dicho con otras palabras, una de nuestras hipótesis es que la herencia tributaria del siglo XIX sirvió sobre todo para construir el discurso político de los derechos históricos a lo largo del siglo XX y por ende para consolidar el estatus foral, una *rara avis* en el panorama fiscal español y europeo.

En esta ponencia pretendemos proporcionar los fundamentos de este planteamiento a partir de la síntesis del recorrido histórico de la hacienda foral de Navarra desde la entrada en vigor de los principios fiscales que alumbraron la ley de modificación de fueros de 1841 y la ley general de reforma tributaria de

² Para la CAV, ZUBIRI, I., *El sistema de Concierto Económico en el contexto de la Unión Europea*. Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos, 2000; y para la CFN, LOS ARCOS, B., *Las Cuentas Públicas de Navarra entre 1980 y 1999*. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 237-256.

³ Véase, por ejemplo las conclusiones de la abogada general sra. Juliane Kokott presentadas el 8 de mayo de 2008 al recurso planteado por la Unión General de Trabajadores de la Rioja contra Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya y otros (Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco). C-428/06. <http://curia.europa.eu>

1845 hasta los comienzos del siglo XXI. Esto es posible gracias a las aportaciones de la historiografía económica y tributaria de la Navarra de las últimas dos centurias realizadas desde los años ochenta del pasado siglo a la actualidad⁴. La ponencia se divide en tres partes que se corresponden con las tres grandes etapas de desarrollo de la hacienda foral de Navarra: en la primera, se resume lo que dio de sí la interacción entre ingresos, gastos y relaciones con la hacienda central en lo que, en términos hacendísticos, denominaremos fase liberal (1845-1936); en la segunda se analiza la compleja evolución de esa hacienda bajo el franquismo, adquiriendo nuevas funciones y competencias, pese a las restricciones inherentes al régimen político; y en la tercera se aborda el impacto de la transición democrática sobre una hacienda que adquiere todos los rasgos propios de los Estados del Bienestar y que, con retraso, se ajustó a la hora europea y alcanzó unas dimensiones inéditas en perspectiva histórica.

I. HACIENDA FORAL Y HACIENDA LIBERAL (c. 1841-1936)

Es sobradamente conocido como el prolongado ciclo de revolución y contrarrevolución en España acabó por desembocar en el triunfo de los liberales y en el establecimiento de un nuevo marco de relaciones entre Navarra y el Estado, es decir, en una nueva foralidad mediante la cual el viejo reino se habría insertado como provincia en la monarquía constitucional. Suprimidas las aduanas internas, implantadas las leyes relativas al servicio militar y, con matices, al funcionamiento de ayuntamientos y diputaciones y reconocida la vigencia del derecho civil navarro, fueron sobre todo una serie de prerrogativas en materia administrativa y una cierta autonomía fiscal las que encarnaron en 1841 el axioma de los fueros *racionales y útiles*; es decir, fueros fiscales y económicos conformaron el núcleo básico del nuevo marco legal. En el transcurso de las conversaciones, representantes del Estado y de la Diputación trataron de lograr un difícil equilibrio entre el principio constitucional de igualdad (entre ciudadanos y entre territorios) y la herencia del pasado hacendístico que Navarra había acumulado en la fase final del antiguo régimen, y a la que la burguesía navarra

⁴ Excepto cuando se indique otra referencia bibliográfica, este texto se fundamenta en: DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA, M., Hacienda foral y crecimiento económico en Navarra durante el siglo XIX. En De la Torre, J. y García-Zúñiga, M. (eds.), *Hacienda y crecimiento económico, siglos XIX y XX. La reforma de Mon, 150 años después*, Madrid, 1998, pp. 183-210; Hacienda foral y reforma tributaria, 1841-1876. En *La reforma fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después, Hacienda Pública Española*, monografías, 1996, pp. 151-65; *Idem*, Entre la inercia y el cambio: evolución del gasto público en Navarra, 1900-1970. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 213-235.

no estaba dispuesta a renunciar⁵. Conviene recordar que había sido precisamente en la etapa final del viejo sistema cuando la hacienda foral adquirió tres rasgos estructurales: una amplia capacidad de gestión tributaria, un gasto marcado por el fuerte peso que en ella tenía la inversión en capital social fijo (tras la cesión por la corona de la competencia en materia de caminos en 1783) y la capacidad de endeudamiento como mecanismo ordinario para financiar este gasto⁶.

1. El ingreso: génesis y evolución de la contribución foral

Desde una perspectiva fiscal, el arreglo de fueros reforzó el nivel de auto-gobierno de la diputación, sancionó la cogestión tributaria, estableció dos contribuciones directas –el viejo donativo convertido en un cupo anual fosilizado y la de culto y clero– y exoneró a los navarros del pago de algunos impuestos indirectos. Vayamos por partes. En primer lugar, junto a las atribuciones que el régimen común confería a las diputaciones, la de Navarra añadió la de fiscalizar la actividad de los municipios y su patrimonio comunal, además de una total libertad en todo lo concerniente a la forma de cubrir el cupo y repartirlo entre los pueblos de la provincia sin tener que rendir cuentas ni tan siquiera a éstos.

En segundo lugar, la cogestión de los impuestos significaba que la parte más sustancial de las cargas directas correría por cuenta de la hacienda foral, mientras los restantes y todos los indirectos se regirían por las leyes generales y serían percibidos por la hacienda del Estado. En lo que se refiere a la *única contribución directa* del art. 25 de la ley, suponía convertir el viejo donativo que ofertaban las cortes cada vez que eran convocadas en un impuesto de carácter anual. Su cuantía se fijó en 1.800.000 reales⁷ y al no prever actualizarla respecto

⁵ GARCÍA-ZÚÑIGA, M., Tesis Doctoral inédita, 1994, dos vols., Universidad del País Vasco. Cf. RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de reino a provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968; MINA APAT, M. C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza, 1981; y DEL RÍO, R., *Las últimas cortes del reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián: Aramburu Eds., 1983.

⁶ GARCÍA-ZÚÑIGA, M., Haciendas forales y reformas borbónicas: Navarra, 1700-1808, *Revista de Historia Económica*, 11: 2 (1996), pp. 307-334. En 1820 el pasivo contra la hacienda foral superaba los cinco millones de pesetas, casi catorce veces más de lo que reportaban los ingresos ordinarios. Diputación (1820: estados números 1-4). Archivo Histórico Nacional, Hacienda, leg. 2839. Se entiende así que la resolución de la deuda fuese un capítulo esencial en el tránsito del viejo al nuevo sistema

⁷ De esa cuantía se detraerían 300.000 rs. por gastos de recaudación, los 87.537 rs. con que en el antiguo régimen estaba gravado el estanco del tabaco y, como el Estado no se hacía cargo de la deuda navarra, “la cantidad necesaria para el pago de réditos de su deuda y demás atenciones que tenían asignadas sobre sus tablas y un tanto por ciento anual para la amortización de capitales de dicha deuda, cuya cantidad será la que produjeron dichas tablas en el año común del de 1829 al 1833, ambos inclusive” (art. 16.1). DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA, M., *La reforma fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después, Hacienda Pública Española*, monografías, 1996, p. 156.

a la evolución económica general y al comportamiento de los precios, el efecto fue su depreciación y, por lo tanto, un descenso de la carga que por este concepto recaía sobre los navarros y una caída de la aportación a las cuentas generales del Estado.

Y, finalmente, la ley de 1841 dispuso el mantenimiento de los estancos del tabaco, pólvora y azufre, estableció el de la sal y eximió expresamente a los contribuyentes navarros del pago de rentas provinciales, derechos de puertas y papel sellado; es decir, algunos de los odiados impuestos indirectos de la hacienda liberal española. Eximiendo a los navarros de su pago, se habría logrado la continuidad de uno de los beneficios que antes se derivaban de las privativas leyes arancelarias: un coste de la vida relativamente inferior. Sobre estas bases no extraña que surgiesen pronto no pocas fricciones y que el carácter de la ley de modificación de fueros se viese sometido a lecturas bien opuestas desde que fue promulgada: provisional para el Ministerio de Hacienda y definitiva e inalterable para las instituciones navarras.

De hecho, el proceso de construcción del Estado liberal en España no fue ajeno a la activación de las tensiones entre la diputación de Navarra y el gobierno de la nación y en la raíz del conflicto siempre estuvo presente la naturaleza del régimen fiscal vigente en el extinto reino. Las fechas de 1845, 1877 y 1893 jalonaron esa diatriba en el Diecinueve que siempre acabaron en acuerdo y no en ruptura. Así, la aplicación de la reforma fiscal de los liberales moderados entre 1845 y 1849 se resolvió en apariencia de manera favorable a los intereses del Erario central al conseguir refundir en la recién creada Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería el cupo de Navarra y, como en el resto de España, el impuesto de sostenimiento del culto y clero. No obstante, las protestas de la diputación y de los representantes en cortes lograron que ese aumento de la carga tributaria se calificase de *invariable* desde entonces y reafirmando la tesis navarra de que cualquier posible cambio del *status* fiscal de la provincia había de ser negociado. El monto de la Territorial quedó así definitivamente fijado en 1.350.000 ptas. brutas (es decir, 1,8 millones de rs. del cupo más 3,6 millones de rs. de culto y clero), cifra que no se alejaba mucho de la que se había asignado a Navarra en el reparto realizado por el técnico de hacienda Ramón Santillán y, sobre todo, que no se modificaría en los casi treinta años siguientes⁸. Por tanto, el aumento de la riqueza y la inflación aligeraron la carga que por este concepto

⁸ Nació así la denominada *contribución foral* que englobaba en cada ejercicio económico el cupo –del culto y clero se llevaba cuenta aparte–, y diversos expedientes para atender el incremento de las inversiones en caminos, enseñanza y asistencia social, y que se distribuía entre los municipios según su número de habitantes y a nivel local eran las oligarquías que controlaban los ayuntamientos las que derramaban la cuota entre los vecinos en base a unas estimaciones de riqueza de, cuando menos, incierta fiabilidad. Algo muy parecido a lo que sucedía en las provincias de régimen común.

recaía sobre los navarros y más aún sobre las posibilidades de acumulación de los terratenientes.

Restaurado el orden conservador tras el Sexenio y la guerra carlista, el gobierno Cánovas se propuso corregir en el parlamento las relaciones fiscales establecidas desde 1841, con el objetivo de homologar fiscalmente a Navarra sin diferencias con las demás provincias⁹. Entre 1876 y 1877, la Diputación se enfrentó al problema esperando una vez más que lo resolviese el poder ejecutivo, con quien creía poder negociar, y no el legislativo. Iniciadas las conversaciones en Madrid y continuadas en Pamplona a través de un comisario regio —el conde de Tejada de Valdosera—, acabaron por revisar el cupo al alza¹⁰. Las discrepancias giraron en torno a su cuantía, fijándose finalmente en 2.000.000 pesetas, un aumento del 48 por ciento sobre la suma que se venía pagando desde 1849¹¹. Tampoco esta vez se dijo que el cupo era inalterable, mientras que la aplicación de los impuestos indirectos contemplada en el proyecto de homologación quedó de nuevo pospuesta. Navarra seguiría disfrutando de un privilegiado *status* fiscal, recurriendo a la movilización de masas cuando sus instituciones lo consideraron necesario. En 1893 la diputación interpretó como una amenaza el intento del ministro Gamazo por incrementar la contribución de Navarra a las cargas generales y peleó por preservar una presión fiscal inferior a la del resto del Estado. Esta había sido la principal ventaja que se derivaba de la nueva foralidad surgida en 1841 y no fue enmendada hasta la dictadura de Primo de Rivera, ya bien entrado el siglo XX.

Sólo a partir de 1900 se firmaron acuerdos para exigir también en Navarra los impuestos sobre azúcares, alcoholes y cervezas (y de forma muy ventajosa para la Hacienda foral)¹², pero durante casi un cuarto de siglo los navarros se ve-

⁹ MARTÍNEZ TOMÁS, A., *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*. Tesis doctoral inédita. Universidad Complutense de Madrid, 1972, p. 298.

¹⁰ Un resumen de las conferencias en AAN, Diputación, leg. 2333.

¹¹ Como las deducciones tan sólo habían pasado de 450.000 a 550.000 ptas., para las arcas del Estado el cupo neto se incrementó en un 61 por ciento. No obstante, si en 1849 lo efectivamente pagado por la provincia suponía un 1,8 por ciento sobre el total del ingreso, en 1877 su peso había bajado al 1,2 por ciento. Además, Navarra se insertaba entre las regiones históricamente desgravadas. DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA, M. (eds.), *Hacienda y crecimiento económico, siglos XIX y XX. La reforma de Mon, 150 años después*, Madrid, 1998, p. 195.

¹² Por R.D. de 16 de octubre de 1900 se concertaba el impuesto sobre el azúcar. La Diputación ingresaría la parte correspondiente al que, producido en Navarra, se consumiese dentro de la provincia, fijándose un tope máximo de 400.000 ptas., cifra que se estimaba reportaría el consumo interno, en tanto el Estado percibiría lo recaudado por encima de aquella cantidad y por el consumido fuera de Navarra. Igual práctica se había de seguir con el impuesto de alcoholes y aguardientes, concertado por los RR.DD. de 9 y 17 de septiembre de 1904. *Cuentas del Estado. 1890-91 a 1907*, p. 507; OROZ, L., *Legislación tributaria de Navarra*, Pamplona, 1917, pp. 429-33, 455 y ss.

rán libres de la principal innovación de la reforma de Fernández Villaverde, las utilidades. Hasta la firma del Convenio de 1927 no se concertaron las tres tarifas de esta contribución, los impuestos de derechos reales y transmisiones de bienes, pagos, transportes, explotaciones mineras, consumos específicos y cédulas personales. El criterio básico de armonización impositiva fue el de territorialidad: la hacienda foral recaudaría los ingresos realizados en Navarra en concepto de estas figuras tributarias, entregando al Estado una suma de 6 millones de pesetas; para los consumos se establecían unos cupos máximos, revisables cada cinco años. La diferencia iría a las arcas forales. Igualmente ese mismo acuerdo sirvió para revisar la parte correspondiente al cupo.

Pero, junto a las tensiones fiscales con el gobierno de la nación, las relaciones de la diputación con sus administrados no estuvieron exentas de enfrentamientos. El principal se derivó al sustituir el reparto de la contribución foral por el sistema de capitación —es decir, conforme al número de habitantes—, por otro basado en la riqueza catastral —a priori más equitativo—. En 1888 las protestas de los medianos y grandes propietarios de la mitad sur de Navarra no impidió que el catastro se implantase, si bien harían valer su influencia al fijarse tipos imponibles muy por debajo de la realidad y, además, inferiores a los que se aplicaban en las provincias de régimen general. Esa fue la gran baza de una agricultura que en la primera mitad del siglo XX resultó cada vez menos gravada, perdiendo importancia gradualmente en los ingresos de la hacienda foral, por más que siguiese teniendo un peso relativo notable sobre la riqueza regional. Para compensar esta situación, los impuestos directos sobre el comercio y, sobre todo, la industria ganaron representatividad cuando, desde 1921 y más claramente desde 1927, se implante el llamado impuesto de utilidades, un gravamen sobre los rendimientos del trabajo, del capital y del ejercicio de la industria. No obstante, también en el caso de las cargas sobre la industria las exacciones resultaron inferiores a las vigentes en el Estado.

2. El gasto: escaso, pero eficaz

Reconocida y consolidada la capacidad de repartir y recaudar impuestos, la otra clave para la autonomía financiera de la diputación de Navarra se concretó en su mayor capacidad de gasto sin tener que rendir cuentas a ninguna instancia superior de su gestión —todo lo contrario que las diputaciones provinciales de régimen común—. Y la autonomía radicaba en que la hacienda foral —una vez liquidado el cupo— decidía en qué invertía lo que entraba en sus arcas. Inversiones en infraestructuras y provisión de bienes preferentes (enseñanza, beneficencia y sanidad) fueron las dos principales funciones asumidas por las instituciones que surgen de la ley de arreglo de fueros y a las que se irán añan-

diendo muy gradualmente nuevas partidas conforme el papel de la intervención pública cobre protagonismo el tránsito del siglo XIX al XX. La deuda foral será una pieza decisiva en la gestión del gasto.

Entre 1840 y 1870 la estructura de gasto registró un descenso gradual de las transferencias al Estado vía cupo (del 44 al 34 por ciento del total), un incremento de las obligaciones de la deuda (del 20 al 28 por ciento) y una leve ganancia de los bienes preferentes (del 2 al 7 por ciento), mientras las inversiones en servicios económicos se mantuvieron estables (un 27 por ciento de la data). En los treinta años siguientes (1870-1900) lo más destacado fue un sostenimiento al alza del gasto en inversiones económicas y sociales (las primeras, tras las dificultades de la segunda guerra carlista, absorbieron un tercio del total y las segundas, en forma de cobertura sanitaria, asistencial y educativa lograron superar el 10 por ciento). Ese efecto estuvo relacionado con el arreglo de la deuda impulsado desde 1884 y que redujo sus atenciones hasta situarla en el 9 por ciento. Mientras las transferencias aumentaron por efecto del Convenio de 1877, si bien pronto tenderían a disminuir.

Sostener en el tiempo la inversión en carreteras y caminos facilitó sobre todo la vía de especialización agraria que tomó el capitalismo en Navarra. Además acuñó la imagen del compromiso institucional con el crecimiento a través de la dotación de una red viaria que se concentraba prioritariamente en la mitad sur, logrando ser 3,5 veces más densa que la española ya a finales del diecinueve, en un signo que no se detendrá en el siglo siguiente, resolviendo así la distribución del producto agrícola en el estrecho mercado interior y en los más amplios mercados exteriores¹³. No obstante, la hacienda foral tardó en sufragar en términos apreciables las inversiones directas en agricultura, ganadería y montes. Sólo la crisis de la filoxera propiciará que la agricultura reciba mayor atención.

En primer lugar, la diputación financió los ensayos para reconstruir el viñedo –además de desgravar fiscalmente a los viticultores–, y a continuación impulsó una serie de organismos públicos al servicio del sector agropecuario y forestal que fueron ganando un mayor peso relativo en las dos primeras décadas del Novecientos, combinando enseñanza e innovación tecnológica¹⁴. Y aunque

¹³ GARCÍA-ZÚÑIGA, M., Tesis Doctoral inédita, *op. cit.* URABAYEN, L., Una interpretación de las comunicaciones en Navarra, *Revista Internacional de Estudios Vascos*, vol. XVII, pp. 289-290.

¹⁴ Se pusieron en marcha los trabajos de selección de semillas para cereales, tratando de encontrar las variedades óptimas para cada zona agrícola, en paralelo a campañas y ayudas para la difusión y empleo de abonos minerales y maquinaria. Se comenzó a importar vacuno para establecer libros genealógicos, organizando paradas de sementales y obteniendo una mejora de razas. Más tarde se fomentaría el ganado de cerda, caballo y lanar y la avicultura. El laboratorio agrícola mejoró la patata, se estudiaron las plagas del campo y se facilitó a los campesinos productos anticriptogámicos e insecticidas a bajos precios. Por último, con las campañas de venta de plantones de frutal criados en los viveros públicos se

se estancaron entre la I Guerra Mundial y hasta los años finales de la Dictadura de Primo de Rivera, su peso relativo remontó entre 1931 y 1936. Fue en la etapa republicana cuando se consolidaron los gastos en beneficencia, sanidad y educación que desde el arranque del siglo habían ganado entidad. Sin embargo, la hacienda foral gastó comparativamente poco en instrucción. Antes de 1939 corría con una muy pequeña parte del coste de la enseñanza primaria (financiada básicamente por cuenta del Estado)¹⁵, sostuvo los institutos de Bachillerato, la Escuela Normal de Magisterio y la de Peritos Agrícolas y subvencionó apenas la de Artes y Oficios.

En cualquier caso y dadas sus reducidas dimensiones sobre la riqueza provincial, el gasto público de la hacienda foral difícilmente podía repercutir sobre el crecimiento económico navarro¹⁶. De hecho, hasta los años veinte no se detectó un cierto despertar de la inversión industrial¹⁷. Dicho de otro modo, esta primera gran etapa de la hacienda foral había corrido en paralelo a la extensión de un modelo de crecimiento agrario, principal sector generador de rentas y empleo, si bien insuficientes dada la sangría demográfica que vivió la Navarra contemporánea¹⁸. Al menos, la fiscalidad no constituyó un obstáculo al mismo proceso y pudo contribuir a un nivel de bienestar relativo superior al de otras regiones, puesto que la elevada autonomía fiscal y financiera de la Diputación permitió que el gasto por habitante en servicios sociales y económicos fuese mayor en Navarra que en los territorios de régimen común. Lo cual, en ningún caso, significa que este territorio permaneciese al margen de una conflictividad profunda en el medio rural. Al contrario. Una cosa era una fiscalidad privilegiada para los propietarios burgueses y otra bien distinta el resultado de todas las transformaciones implícitas al funcionamiento del capitalismo y de los merca-

trató de impulsar esta riqueza, base de la muy importante [industria] conservera, en calidad y variedad. Cf. GALLEGO, D., *La producción agraria de Álava, Navarra y La Rioja desde mediados del siglo XIX a 1935*, Madrid, 1986, y SIMPSON, J., *La agricultura española (1765-1965): la larga siesta*, Madrid, 1997.

¹⁵ Conforme al R. D. de 8 de abril de 1914 y órdenes sucesivas, la Diputación tenía que coadyuvar a los gastos de primera enseñanza con 585.780,24 ptas. OROZ, L., *Legislación administrativa de Navarra*, Pamplona, 1923, pp. 1015-28. Esta cuantía, que permanecerá invariable, fue complementándose con gratificaciones varias a los maestros de Navarra, que en los años sesenta cuadruplicaban aquella suma.

¹⁶ Véase para el conjunto de la hacienda española, COMÍN, F., *Reforma tributaria y política fiscal*. En J. García-Delgado (dir.), *España. Economía*, Madrid: Espasa Calpe, 1989, pp. 295-97.

¹⁷ GARRÚES, J., *Del lento despertar de la empresa industrial Navarra y el acelerado tránsito al capitalismo gerencial*. En García Ruiz, J.L. y Manera, C., (eds.), *Historia empresarial de España. Un enfoque regional en profundidad*, Madrid: Lid, 2006, pp. 173-210.

¹⁸ ARDAIZ, I., *Navarra elementos para su estudio regional*, Pamplona: Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza, 1981.

dos de factores tierra, trabajo y capital; es decir, una sociedad agraria desigual de propietarios, arrendatarios y jornaleros¹⁹.

II. LA FISCALIDAD NAVARRA DURANTE EL FRANQUISMO

Una de las recompensas que obtuvo la Navarra oficial –al igual que Álava– por el apoyo brindado al golpe de Estado de 1936 y su contribución de sangre para la victoria de 1939 fue el reconocimiento y vigencia del régimen foral durante la dictadura. En consecuencia, –y al contrario que las haciendas de Vizcaya y Guipúzcoa, donde la foralidad fue abolida por su desafección al bando rebelde–, la diputación de Navarra continuó gestionando ingresos y gastos al margen del régimen general. Los rasgos más destacados de esta segunda etapa fueron, de un lado, la extensión de la capacidad de la diputación como sujeto activo de los impuestos y, de otro, en consecuencia, de un mayor margen de maniobra para propiciar un gasto público directamente relacionado con las expectativas de desarrollo económico y social de la provincia. En suma y a medio plazo, se habilitó el camino de recaudar más para gastar más en funciones económicas, si bien para la economía regional el apoyo institucional más importante y decisivo fue una presión tributaria inferior a la del resto de España. No obstante, esta secuencia estuvo lejos de ser lineal y, además, fue nítido reflejo de lo que sucedió tanto en la economía como en la fiscalidad española bajo el franquismo.

1. Los gastos y su impacto sobre un desarrollo económico retardado

De hecho, algunos de los principales epígrafes del gasto experimentaron un serio retroceso durante la etapa autárquica. Así los desembolsos en funciones económicas (carreteras) y sociales (sanidad) se redujeron fuertemente entre 1936 y 1957 y recuperar el nivel perdido costaría veinte años. No obstante, desde mediados de los cincuenta unos y otros empezaron a crecer con intensidad al compás de las transformaciones estructurales de la región. La inversión en carreteras renovó su protagonismo en la política de gasto y se reveló como un poderoso factor de localización industrial y tuvo que impactar de modo positivo en el desarrollo económico provincial, por más que un informe encargado por la Diputación en 1963 tachara esa fiebre carreteril como un *viejo concepto de*

¹⁹ DE LA TORRE, J. y LANA, J. M., El asalto a los bienes comunales. Cambio económico y conflictos sociales en Navarra, 1808-1936, *Historia Social*, 37 (2001), pp. 75-95. Cf. MAJUELO, E., Movimientos sociales contemporáneos en Navarra, 1808-1936, *Príncipe de Viana*, Anejo núm. 16 (1992), pp. 619-635, y GASTÓN, J. M., Los campesinos navarros ante la revolución burguesa, 1841-1868, *Historia Social*, 46 (2003), pp. 25-48.

*desarrollo*²⁰. No en vano, casi tres cuartas partes del gasto ejecutado en los años sesenta vía presupuestos extraordinarios fue absorbido por las infraestructuras viarias, al que se fue añadiendo el gasto en vivienda y urbanismo. Y es que el crecimiento urbano y de la esperanza de vida significó una demanda de bienes sociales que, en su vertiente sanitaria y unida a los avances médicos y a una incipiente Seguridad Social, aumentó de modo exponencial alcanzando en los años sesenta un nivel de gasto parejo al de los servicios económicos. Estamos ante dos piezas distintivas de la hacienda foral que pasaron de padecer las miserias de la autarquía a mejorar bajo el efecto expansivo del desarrollismo.

Esta dinámica también se observó en el caso de la inversión educativa. Además de una cuantía creciente, lo más trascendental es que, a medio plazo, las instituciones navarras parecieron apostar por algo que hoy denominaríamos *sistema navarro de educación* y que fue abarcando desde la enseñanza elemental a la secundaria, la profesional y la superior, y ampliando el gasto más allá de lo que estrictamente fijaban las leyes: en 1939 se creaban las escuelas de temporada, en 1945 la Escuela de Comercio, un año después el primer centro de formación industrial de los Salesianos, al que poco más tarde se añadirían otros en las cabeceras de comarca y desde 1953 se trató de paliar la ausencia de una universidad pública con generosas subvenciones al instituto universitario del Opus Dei y a la Escuela de Ingeniería Técnica de El Sario (desde 1968), junto a las Escuelas de Capacitación Agrícola y a la ya existente de Peritos Agrícolas²¹. Fue, en consecuencia, en los años cincuenta y sesenta cuando la inversión en capital humano mejoró posiciones con efectos positivos sobre la economía real. El dinero público para cualificar el capital humano que empleaba el sector secundario se multiplicó por ocho y eso sería bien aprovechado por las industrias nacientes.

En cuanto se refiere a la agricultura soportó durante los años cuarenta los efectos perversos de la política agraria de la primera versión del franquismo: un intervencionismo extremo que redujo gastos, si bien las instituciones forales continuaron con la política de regadíos iniciada durante el periodo republicano, se implicaron en los proyectos de colonización y reforma parcelaria, promovieron ayudas para mecanizar el campo y recuperaron el apoyo institucional a la difusión y mejora de cultivos agrarios y pecuarios²². Ese *triste campo triunfal* hubo de esperar a las medidas liberalizadoras de 1951 para romper esa tendencia e ini-

²⁰ ARCHIVO FÉLIX HUARTE (AFH), doc. n. 970, p. 867. Para el papel de la infraestructura pública como instrumento directo de política regional, véase, entre otros, MAS, J., MAUDOS, J., PÉREZ, F. y URIEL, E., Infraestructures and Productivity in the Spanish Regions, *Regional Studies*, vol. 30, núm. 7 (1996), pp. 641-49.

²¹ DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA M., Trabajadores, empresarios y tecnócratas en el desarrollo industrial de Navarra (c. 1950-1980), *Gerónimo de Uztariz*, 22 (2006), pp. 75-103.

²² AAN, Comisiones en Madrid, Cj. 2325; Hacienda, Cj. 2486.

ciar un proceso de recuperación que elevó su producto y contribuyó a normalizar los mercados, mientras la inversión pública en tareas de reforestación ganaban tamaño²³. En 1960-1969 agricultura, ganadería y montes absorbían un 29 por ciento del gasto presupuestario en servicios económicos, tres veces más que en 1891-99. Esa inversión se había multiplicado por cerca de 15. Una muestra más de que el sector primario no fue abandonado a la suerte del cambio estructural es que entre 1965 y 1969 se dotó un *Plan de Promoción Agrícola* con cerca de quinientos millones de pesetas para la mejora de las estructuras agropecuarias y forestales e incentivar la industrialización y mercantilización de sus productos. Esas inversiones continuadas en el sector agropecuario influyeron en la capitalización de la agricultura y ganadería navarras y en su diversificación²⁴.

Como poderoso contraste, la industria sólo empezó a recibir un tratamiento específico desde 1953 y ayudas presupuestarias directas desde 1957. Y no es casual que fuese entonces, pues vino a ser la respuesta institucional, aún muy incipiente, a un proceso en el que el mundo rural se vaciaba y en que la iniciativa privada en empresas manufactureras marchó siempre por delante del apoyo público. Desde mediados de esa década se estaban fundando las nuevas empresas que protagonizarán el cambio a la industrialización. Es más, sólo desde 1964 se logró un volumen presupuestario capaz de contribuir a la transformación del sector secundario por medio del bautizado *Programa de Promoción Industrial*. Sin embargo, los presupuestos apenas traducen la participación de la hacienda foral, puesto que ésta se canalizó fundamentalmente a través de los denominados *gastos fiscales*, es decir, las exenciones o bonificaciones tributarias, de las que se llevaba cuenta a parte. Desde el punto de vista financiero se trataba de que la acción pública de apoyo a la localización de industrias *no le cueste dinero a Navarra*, pues a medio plazo –confiaban– *los ingresos, directos e indirectos, producidos por las industrias beneficiarias* elevarían la recaudación para seguir sufragando el impulso institucional al desarrollo²⁵. El núcleo

²³ Iniciado en 1923, el plan perseguía repoblar unas sesenta mil hectáreas en un plazo de treinta años, mejorando además pastizales y construyendo caminos forestales. AAN, Hacienda, Cj. 2470. Cf. LANA, J. M., *Triste campo triunfal. Economía agraria y sociedad Rural en Navarra (1936-1953)*, Gerónimo de Ustariz, 22 (2006), pp. 39-73.

²⁴ IRIARTE GOÑI y LANA BERASAIN, J. M., El sector agrario navarro durante el siglo XX: modelo productivo y acción pública. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 79-112.

²⁵ DE LA TORRE, J., Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo, *Revista de Historia Industrial*, núm. 27 (2005), p. 131. Cf. DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA, M., Entre la inercia y el cambio: evolución del gasto público en Navarra, 1900-1970. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2002, p. 228.

fabril en manos privadas que recibió cerca del setenta por ciento del capital público puesto a disposición para ese reto fue el de las empresas metálicas y la automoción, un ramillete reducido de grandes empresas capaces de generar las externalidades positivas que condujeron al despegue industrial de Navarra, mientras un centenar largo de pymes recibieron el resto y contribuyeron a esa dinámica tanto del lado de la oferta como del de la demanda subyacente a una economía industrial y a una sociedad urbana²⁶. Y todo ello sin tener que rendir cuentas al Estado.

Sin embargo, una capacidad de inversión en bienes preferentes superior a la de las provincias de régimen común, en aumento desde los años 50 y el éxito industrial de los sesenta, deben ser matizados. Si establecemos el cociente entre los gastos totales de la diputación y PIB navarro, el resultado arroja unos valores que quedan lejos de poder imputar a la hacienda foral una influencia decisiva en el ciclo: de representar el 2,8 por 100 en 1955, pasó al 3,8 por 100 en 1965 y al 6 por 100 en 1969, y en ese entorno se mantendría durante el siguiente decenio. Se había duplicado el porcentaje de PIB que redistribuía la diputación, pero todavía se movía en unos niveles con efectos multiplicadores escasos sobre la economía. La capacidad de ingresar y, por lo tanto, de gastar de la diputación foral en Navarra era diez veces superior a la media de las diputaciones provinciales. En suma, la clave estuvo más allá del presupuesto, en una autonomía fiscal y financiera con vocación normativa que fue aprovechada para dos elementos estratégicos: uno, impulsar un contexto de incentivos favorables a la atracción de empresas y capitales vía exenciones fiscales; y dos, mantener una presión tributaria sustancialmente inferior a la de los territorios de régimen común que captase capitales en forma de ahorro y de inversión para financiar el desarrollo.

2. Presión fiscal e impuestos

A lo largo de la dictadura el cuadro tributario foral continuó modernizándose bajo la triple presión de los cambios que iba experimentando la economía de Navarra, de las modificaciones registradas en la fiscalidad española y de los efectos inducidos en cada una de las dos renovaciones del Convenio Económico. Negociado en plena posguerra, el convenio de 1941 se concertó de forma similar a las innovaciones fiscales de la contrarreforma de Larraz, y tuvo como principales efectos elevar el cupo hasta 21 millones de pesetas y perfeccionar las

²⁶ DE LA TORRE, J., Trabajadores, empresarios y tecnócratas en el desarrollo industrial de Navarra (c. 1950-1980), *Gerónimo de Uztariz*, 22 (2006), pp. 83-85.

reglas de armonización del régimen fiscal navarro con el general del Estado²⁷. Asimismo reforzó el esquema de 1927 para facilitar el incremento de la fiscalidad indirecta, ahora al incorporar el regresivo impuesto de usos y consumos que Navarra recaudaba y liquidaba al Estado. Hubieron de transcurrir veintiocho años para fijar el siguiente convenio con la Hacienda del Estado. Además de actualizar la aportación a las cargas generales, que desde 1969 pasó a ser de 230 millones de pesetas, el cupo aumentó a través de las compensaciones y ajustes por la atribución a Navarra de impuestos indirectos sobre Tráfico de Empresas (futuro IVA), Lujo y especiales (carburantes y otros), que incluían la cláusula de revisión automática anual, y de la desgravación fiscal a las exportaciones. En el fondo se trataba de introducir las novedades tributarias de la fiscalidad estatal y adaptarlas al esquema foral como ente recaudador. Así, por ejemplo, el novedoso ITE de la reforma fiscal de 1964 proporcionará de inmediato a las arcas forales hasta un 26,5 por 100 de sus ingresos tributarios.

En suma, prevalecía ese esquema, reforzado vía convenios, en el que los impuestos directos corrían por cuenta de la hacienda foral y los impuestos indirectos eran compartidos con el Estado. La fiscalidad indirecta permitirá, además, mejorar el ingreso total y se convertirá en una de las palancas para hacer tributar a algunas de las nuevas oportunidades de negocio emergente –de la electricidad a los carburantes–, aligerando el peso de la fiscalidad directa que se evidencia en la pérdida de posiciones del Catastro. La hacienda foral conocía a fondo la subimposición de la que disfrutaba la agricultura, el comercio y la industria y así pudo aplicar sucesivas elevaciones de los tipos imponibles sin generar excesivo malestar durante las cuatro décadas del franquismo²⁸. Analizadas en el largo plazo, las tarifas navarras reflejan dos hechos: de un lado, la tendencia a converger con las estatales, bien que con una enorme lentitud y de forma diferenciada; de otro, que, pese a las revisiones al alza, la riqueza agropecuaria e industrial siguió soportando en Navarra unos gravámenes inferiores, si exceptuamos los

²⁷ AAN, Catastro, Cj. 16.554, c. 10, y Diputación, Legislación y Fueros, Cj. 2354. Sobre las reformas tributarias del franquismo, véase Albiñana (1998), pp. 82-87. Hay que tener en cuenta que desde 1961 el cupo no era ya la única transferencia de la Hacienda foral a la del Estado. Eliminadas las aportaciones hechas por el canon de coincidencia y por el convenio sobre los montes del Estado –partidas que figuran también en el capítulo de ingresos, ya que la Diputación actuaba como mera recaudadora–, a los 21 millones del convenio de 1941 hay que añadir el exceso de cupo en el impuesto de gasto. Los artículos VIII.4 y 8 del convenio de 1941 recogían que, de lo recaudado en Navarra por la Contribución de Usos y Consumos, correspondería a las arcas forales un cupo de 9,5 millones de pesetas, debiendo ingresar la Diputación el exceso en el Tesoro, y que dicho cupo sería revisable cada cinco años. En la revisión de 1962 el cupo asignado a la Hacienda foral quedó fijado en 97,2 millones.

²⁸ Ya se había hecho en 1925 y 1929, y se aplicó al menos en 1937, 1942, 1948, 1952, 1954, 1959 y 1963. OROZ, L., *Legislación tributaria de Navarra*, Pamplona, 1969.

pastos²⁹. En pesetas constantes, la aportación de la riqueza rústica a las arcas de la hacienda foral era la misma a finales de los años sesenta que en 1945³⁰. Por su parte, la industria siguió la senda de ganar representatividad en el conjunto de los impuestos directos a través de las Utilidades, manteniendo unos niveles de exacción inferiores a los del Estado. A la altura de 1950 las tarifas navarras equivalían aún a la mitad de las vigentes en el régimen general. Sin embargo, esa desgravación relativa del sector secundario, como ya hemos indicado, no fue condición suficiente para activar un proceso endógeno de desarrollo industrial, ni para atraer inversiones de fuera de la provincia antes de 1955. Y partir de entonces su influencia combinó menor presión fiscal comparada con gastos fiscales, es decir, exenciones tributarias a las empresas.

La gran paradoja es que fue la diputación franquista la que elevó y consolidó la capacidad normativa en materia tributaria e incorporó competencias inexistentes, en lo fundamental las relativas a la política industrial. Y es que fue en el contexto expansivo del desarrollismo cuando ese modelo potenció sus posibilidades de intervención pública, jugando a favor de una rápida industrialización y en base a una autonomía fiscal que posibilitaba precisamente una autonomía financiera para recaudar y gastar *in situ*. La Diputación pudo así drenar recursos públicos hacia servicios económicos y bienes preferentes en unas proporciones netamente superiores a las que en los territorios de régimen común podían proveer las haciendas provinciales. Así, adaptó los sucesivos cambios fiscales introducidos por la hacienda del Estado a la medida de sus necesidades normativas y con una relativa celeridad, elevando la recaudación para gastar más en esas funciones y, además, sin aumentos desmesurados de la presión sobre los contribuyentes.

A pesar de todo, con esos instrumentos presupuestarios y de política económica, las posibilidades de la hacienda foral de influir sobre la economía no podían ser muy elevadas ya que apenas significaban poco más del 6 por ciento del PIB regional al finalizar la dictadura. Es cierto que ello no le impide incidir de manera activa en determinadas políticas de gasto, financiadas con los tributos que gestiona³¹. Sin embargo, es más trascendente su poder simbólico a me-

²⁹ Los valores obtenidos al efectuar el estudio comparativo con territorios de régimen común limítrofes con Navarra no sólo corroboran, sino que refuerzan esa imagen. Por cada cien pesetas de 1954 que tributaban zaragozanos, riojanos y guipuzcoanos los navarros pagaban alrededor de cincuenta y cinco en concepto de riqueza rústica y pecuaria y cincuenta en el caso de la urbana. AAN, Catastro, Cj. 1999.

³⁰ Si en las postrimerías del XIX la riqueza rústica y pecuaria allegaba en torno al cuarenta y cinco por ciento de los ingresos totales (sin resultas) de la hacienda foral, en los años sesenta tan sólo proporcionaba un 3 por ciento, en tanto su aportación al PIB provincial se situó en un 27 por ciento como promedio.

³¹ LOS ARCOS, B., *Las Cuentas Públicas...*, *op. cit.*

dio plazo, ya que ese presupuesto reducido escondía un potencial inadvertido. La trascendencia del Programa de Promoción Industrial iba más allá de la pura atracción de nuevas empresas, puesto que sentó unas nuevas bases de intervención pública de las que la diputación carecía hasta entonces y a las que el Estado franquista no se opuso. No en vano, la gestión industrial corrió en paralelo a la larga negociación del Convenio Económico de 1969 y al rearme del discurso foralista que culminaría en el Fuero Nuevo de 1973³². Esa excepcionalidad administrativa y, sobre todo, tributaria –construida a partir de un exiguo nivel competencial a mediados del siglo XIX y desarrollada y consolidada durante las dos dictaduras que jalonaron el siglo XX español– ya no retrocedería. Al contrario, había de ser encajada e integrada en el sistema constitucional español de 1978.

III. EL TRIUNFO DEL FEDERALISMO FISCAL A LA NAVARRA, c. 1978-2000

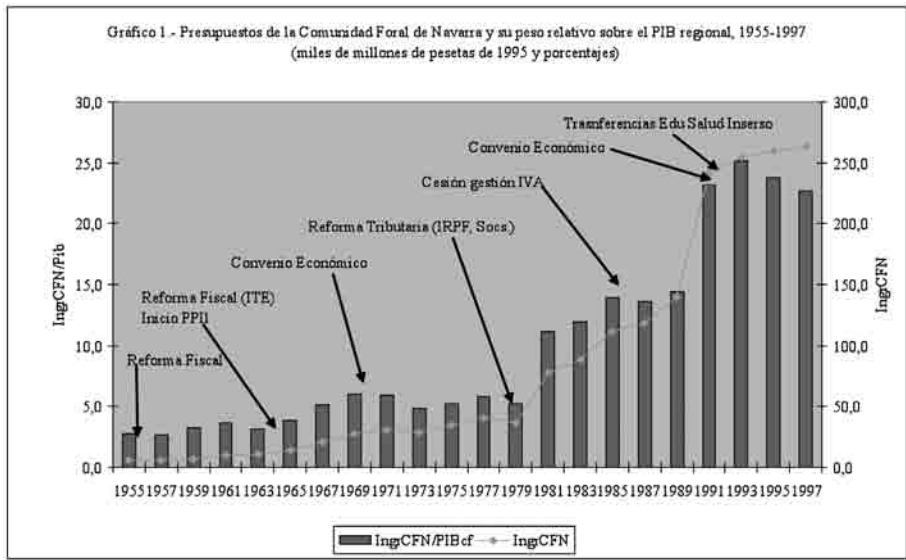
Unos cuantos datos ilustran lo que ha dado de sí la fiscalidad foral de Navarra en un cuarto de siglo de la España democrática. En el arranque del siglo XXI el gobierno de Navarra se había situado como el principal agente público de la región y el presupuesto que manejaba equivalía ya al 22,4 por 100 del PIB de la comunidad, triplicando el de veinte años atrás; es decir, unos niveles capaces de influir relativamente ahora sí sobre la economía y, sobre todo, la sociedad. Lo relevante es que tal hegemonía fiscal carecía de parangón histórico. El gasto en sanidad, educación y bienestar social absorbía, descontada la aportación al Estado, nada menos que el 62,2 por ciento del total³³. En otras palabras, la excepcionalidad navarra dentro del panorama fiscal español ha alcanzado unas dimensiones inéditas, sólo comparables a las de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y se han conquistado –sobre una base histórica– en los tiempos más recientes. Una de las explicaciones de este auténtico salto hacia delante es de naturaleza política, por más que haya que reservar algunos argumentos a la habilidad y eficacia de sus gestores en la parte técnica. El modo en que se resolvió en Navarra el tránsito de la dictadura a la democracia encierra buena parte de la respuesta.

En síntesis y desde una perspectiva jurídico-política, cabe señalar dos cuestiones: una, que la Diputación franquista y neoforalista se mantuvo en el

³² Sobre esta última cuestión y desde una vertiente jurídico-política, véase LOPERENA, D., El acceso de Navarra a la autonomía vía Amejoramiento. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX*, op. cit., pp. 379-390.

³³ La mayor parte de los datos estadísticos, salvo cuando se indique otra fuente, son de LOS AR-COS (2002).

poder hasta abril de 1979 y, por lo tanto, pilotó en buena medida el proceso al negociar con el gobierno central la vía de acceso de Navarra a la España de las Autonomías; y dos, que la *reintegración foral plena*, en diversas interpretaciones, fue compartida por todas las fuerzas políticas, de viejo y de nuevo cuño. De hecho, la Carta Magna de 1978 amparaba los regímenes forales en el marco de la constitución y de los estatutos. El acceso de Navarra a la autonomía se realizó a través del denominado Amejoramiento del Fuero, aprobado en agosto de 1982 –la LORAFNA–, tres años más tarde de que las instituciones navarras se hubiesen democratizado, y cuya piedra angular radicó en sumar fueros y constitución³⁴. En otras palabras, se conservaba el viejo orden foral que reservaba el poder tributario a la diputación –los *derechos históricos*– a la vez que se incorporaba el nivel de competencias equivalente de las comunidades autónomas.



Fuente: Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Diputación Foral de Navarra y del Gobierno de Navarra (1955-1997) y BBV (1999).

³⁴ Una aproximación sintética todo el proceso en LOPERENA, D., El acceso de Navarra..., *op. cit.*, pp. 382-389. Cf. RAZQUIN, J.A., *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989. El art. 39.1 de la ley de Amejoramiento recoge que *corresponden a Navarra: a) Todas aquellas facultades y competencias que actualmente ejerce al amparo de lo establecido en la ley paccionada de 16 de agosto de 1841 y disposiciones complementarias. B) Todas aquellas facultades y competencias que expresamente se le integran por la presente... c) Todas aquellas facultades y competencias que la legislación del estado atribuya, transfiera o delegue con carácter general a las comunidades autónomas o a las provincias*. Por su parte el art. 95 aborda el Convenio en cuanto a su actualización y armonización (2) y fija que Navarra *tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario*.

En definitiva, se producía la versión corregida y ampliada de las leyes *racionales* y *útiles*, ya no en 1841 sino siglo y medio después, en 1982, y aplicada tanto a los fueros como a las ventajas que iba a otorgar la descentralización del Estado en el marco territorial de las autonomías bajo la forma de transferencias de competencias hasta entonces propias del gobierno central. Retrospectivamente, el poder económico y financiero del desde entonces denominado Gobierno de Navarra se ha visto potenciado a través de ese juego de integrar sin apenas estridencias foralidad y constitucionalidad, en paralelo al desarrollo del Estado del bienestar en España y de las nuevas funciones del sector público. Navarra ha seguido manteniendo esa senda de adaptar con rapidez los cambios fiscales y normativos del ministerio de Economía y Hacienda –y desde 1985 también los de la Comisión Europea–.

Unos cuantos ejemplos abundan en esta cuestión y quedan representados en el Gráfico 1. No hubo que esperar a la aprobación del estatuto de autonomía para adaptar el cuadro fiscal a los nuevos tiempos. Del lado de los ingresos, el Convenio Económico de 1969 fue modificado y adaptado para introducir en Navarra el IRPF y el Impuesto de Sociedades en el entorno de los Pactos de la Moncloa y las Medidas Urgentes de Reforma fiscal; es decir, que la reforma tributaria de la democracia sobre la renta, patrimonio y empresas fue replicada de inmediato, entre 1977 y 1978, y ajustada en sus fases posteriores. No obstante, el incremento de la capacidad de gestión tributaria hubo de esperar a la implantación del IVA en 1986 y –tras doce años de democracia– a la firma del Convenio Económico de 1990³⁵. Mientras tanto persistió la necesaria modernización de la gestión de la hacienda foral, emprendida desde principios de los años setenta³⁶ y prolongándose en los inicios de los años ochenta. Así, en 1980 desapareció por fin la doble contabilidad de presupuestos ordinarios y extraordinarios, lastrada durante todo el franquismo, y se aprobó la Norma general presupuestaria. Desde 1981 comienza la fiscalización de las cuentas públicas por la Cámara de Comptos³⁷.

Del lado del dispendio, la intensificación del gasto se produjo sobre todo en su vertiente social y al ritmo marcado, en primer lugar, por la expansión desde mediados de los años ochenta de las funciones benefactoras del Estado inherentes a una democracia tardía que se integraba en el modelo europeo de

³⁵ Para el contexto general, véase COMÍN, F., Reforma tributaria..., *op. cit.* Para Navarra, MURUZÁBAL, J., El sistema de los Convenios Económicos en Navarra, *Boletín de Economía*, 1 (1991), pp. 13-16.

³⁶ DE LA TORRE, J., Instituciones, empresarios y mercado..., *op. cit.*; *Idem*, trabajadores, empresarios y tecnócratas..., *op. cit.*

³⁷ LOS ARCOS, B., El modelo financiero definido en el Convenio Económico. La aportación a las cargas generales del Estado, *Boletín de Economía*, 1 (1991), pp. 92-94; *Idem*, Las Cuentas Públicas de Navarra..., *op. cit.*

protección social y, en segundo lugar, a la asunción de las primeras transferencias en 1985 y 1986 y las de mayor gasto asociado de Educación no universitaria, Instituto Nacional de Salud y del Instituto Nacional de Servicios Sociales en 1990 y 1991. La ganancia de las funciones sociales –hasta llegar a pesar dos tercios por 100 del total–, ha hecho que el gasto económico en los sectores productivos y en infraestructuras haya pasado a una segunda posición –un 19 por ciento en esa fecha– (mientras las transferencias a las corporaciones locales y la deuda pública representarían el otro 19 por 100). Es claro que esa expansión del gasto ha corrido en paralelo al aumento de la presión fiscal de los impuestos directos e indirectos y de un crecimiento de la deuda que se ha mantenido en niveles soportables. Al mismo tiempo y ajeno a la oleada privatizadora de los años noventa, el gobierno regional ha creado un potente sector empresarial de titularidades pública y/o mixta en toda gama de industrias y servicios³⁸.

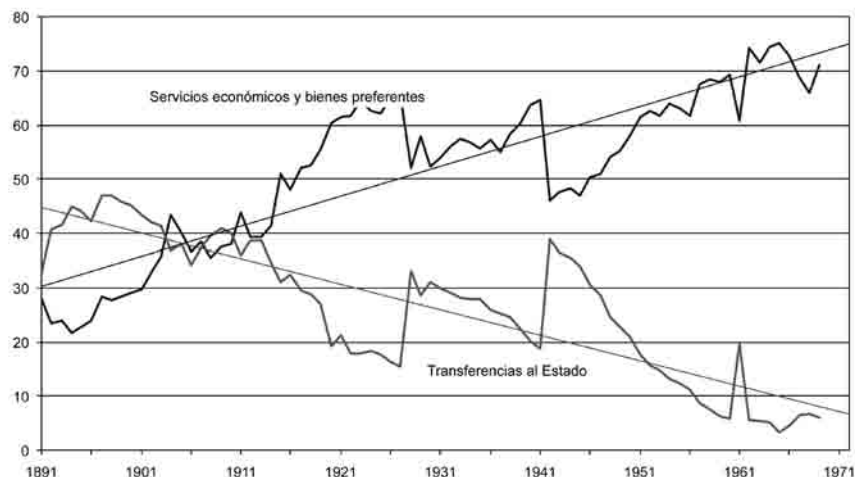
Así, pues, el sistema foral ha merecido en general un juicio favorable desde la perspectiva de los principios de autonomía financiera y responsabilidad, al tiempo que se critica sus acciones de *dumping* fiscal con las comunidades del régimen común. Mientras tanto, éstas también se han visto favorablemente impactadas por la descentralización del gasto del Estado y la consolidación del *welfare state* –han pasado a gestionar un 25 por ciento del gasto total de las administraciones públicas–, desempeñando un federalismo tributario que lejos de estar cerrado, permanece abierto ante el debate de la financiación autonómica y la asimetría con los casos vasco y navarro y la persistencia de los desequilibrios territoriales en términos de desarrollo económico y, asimismo, social.

Sin duda las diferencias en gasto social entre comunidades autónomas derivan de las diferencias en las fuentes de financiación: mientras Navarra cubre sus gastos con sus ingresos, los territorios de régimen común lo hacen en gran medida por medio de las transferencias que reciben desde la Administración central. En los tiempos recientes esto ha sido así porque conforme aumentaba el gasto al asumir nuevas transferencias, la hacienda Navarra incrementaba en similar intensidad su capacidad recaudatoria vía Convenio Económico³⁹. Lejos de ser algo absolutamente novedoso, hay que recordar que esta práctica no era desconocida en la construcción del régimen privativo de Navarra.

³⁸ LOS ARCOS (2000) y CUENTAS DE NAVARRA (1999). En el año 1999 las empresas con una participación pública foral de al menos el 50% del capital social ascendían a 29, acumulando 1.163 empleos, un volumen de gastos de 27.000 millones de pesetas y unas subvenciones recibidas de 2.642 millones de pesetas.

³⁹ LOS ARCOS, B., Las Cuentas Públicas de Navarra..., *op. cit.* La reforma en 1993 del Convenio del 90 se hizo asumiendo el nuevo hecho imponible de las adquisiciones intracomunitarias y el impuesto sobre determinados elementos de transporte. Su modificación en 1997 permitió la gestión de los impuestos sobre la electricidad, primas de seguros, hidrocarburos y labores de tabaco.

GRÁFICO 2
Gasto en bienes preferentes y servicios económicos y en transferencias al Estado
 (porcentajes sobre el gasto total sin resultados)



Fuente: De la Torre y García-Zúñiga (2003).

Y es que una hipótesis verosímil es que esa mayor capacidad de gasto de la hacienda foral en funciones sociales y económicas estuvo históricamente relacionada con la trayectoria del cupo, de la cantidad a pagar al Estado⁴⁰. Descendente en el largo plazo, se aprecia un incremento puntual cada vez que se renueva el acuerdo con el ministerio de Hacienda –1927, 1941– y, luego, una pronunciada caída. Su fosilización durante largos periodos de tiempo –dos millones de pesetas corrientes entre 1878 y 1927, seis desde 1928 hasta 1941 y veintiuno hasta el nuevo convenio de 1969– posibilitó, de un lado, que el incremento de la presión fiscal fuese menor que en el resto de España; de otro, habría liberado recursos que se podían destinar a otros fines. El gráfico 2 refleja la relación inversa que existe entre el porcentaje de la data dedicado a atenciones económicas y sociales y el destinado a liquidar el cupo y demás transferencias al Estado⁴¹.

⁴⁰ DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA, M., *Entre la inercia y el cambio...*, *op. cit.*

⁴¹ Aunque en la trayectoria del gasto en bienes preferentes y servicios económicos intervienen también otros factores y, por lo tanto, no puede afirmarse que dependan causal y unilateralmente del porcentaje de la data absorbido por las transferencias al Estado, no es menos cierto que entre ambas variables existe una cierta relación de dependencia, tal y como revela el análisis gráfico y el estadístico. Considerando las atenciones sociales y económicas como la variable dependiente y como independiente al cupo, los resultados del análisis de correlación son bien significativos: $R^2 = 0,878$; $R^2 = 0,876$.

La historia económica y financiera más reciente proporciona de este modo una de las claves explicativas del hecho diferencial navarro en materia tributaria y, asimismo, de algunas de sus dimensiones políticas.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALBIÑANA, C., Las reformas tributarias legales en España (1845-1995). En De la Torre, J. y García-Zúñiga, M. (eds.), *Hacienda y crecimiento económico, siglos XIX y XX. La reforma de Mon, 150 años después*, Madrid, 1998, pp. 65-98.
- ARDAIZ, I., *Navarra elementos para su estudio regional*, Pamplona: Eusko Ikaskuntza, 1981.
- BBV, *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea. Años 1955 a 1993 y avances 1994 a 1997*. 3 vols. Bilbao: Fundación BBV, 1999.
- COMÍN, F., Reforma tributaria y política fiscal. En J. García-Delgado (dir.), *España. Economía*, Madrid: Espasa Calpe, 1989, pp. 295-297.
- *Historia de la hacienda pública, II. España*. Barcelona, 1994.
- DE LA TORRE, J., Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el franquismo, *Revista de Historia Industrial*, 27 (2005), pp. 121-161.
- Trabajadores, empresarios y tecnócratas en el desarrollo industrial de Navarra (c. 1950-1980), *Gerónimo de Uztariz*, 22 (2006), pp. 75-103.
- DE LA TORRE, J. y GARCÍA-ZÚÑIGA, M., Hacienda foral y reforma tributaria, 1841-1876. En *La reforma fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después*, *Hacienda Pública Española*, monografías, 1996, pp. 151-65.
- Hacienda foral y crecimiento económico en Navarra durante el siglo XIX. En De la Torre, J. y García-Zúñiga, M. (eds.), *Hacienda y crecimiento económico, siglos XIX y XX. La reforma de Mon, 150 años después*, Madrid, 1998, pp. 183-210.
- Entre la inercia y el cambio: evolución del gasto público en Navarra, 1900-1970. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 213-235.
- DE LA TORRE, J. y LANA, J. M., El asalto a los bienes comunales. Cambio económico y conflictos sociales en Navarra, 1808-1936, *Historia Social*, 37 (2001), pp. 75-95.

- DEL RÍO, R., *Las últimas cortes del reino de Navarra (1828-1829)*, San Sebastián: Aramburu Eds., 1983.
- GALLEGO, D., *La producción agraria de Álava, Navarra y La Rioja desde mediados del siglo XIX a 1935*, Madrid, 1986.
- GARCÍA-ZÚÑIGA, M., Haciendas forales y reformas borbónicas: Navarra, 1700-1808, *Revista de Historia Económica*, 11: 2 (1996), pp. 307-334.
- *Fiscalidad en Navarra durante el Feudalismo desarrollado*. Tesis Doctoral Inédita, 1994, dos vols., Universidad del País Vasco.
- GARRÚES, J., Del lento despertar de la empresa industrial Navarra y el acelerado tránsito al capitalismo gerencial. En García Ruiz, J.L., y Manera, C., (eds.), *Historia empresarial de España. Un enfoque regional en profundidad*, Madrid: Lid, 2006, pp. 173-210.
- GASTÓN, J. M., Los campesinos navarros ante la revolución burguesa, 1841-1868, *Historia Social*, 46 (2003), pp. 25-48.
- IRIARTE GOÑI y LANA BERASAIN, J. M., El sector agrario navarro durante el siglo XX: modelo productivo y acción pública. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 79-112.
- LANA, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002.
- Triste campo triunfal. Economía agraria y sociedad rural en Navarra (1936-1953), *Gerónimo de Uztariz*, 22 (2006), pp. 39-73.
- LOPERENA, D., El acceso de Navarra a la autonomía vía Amejoramiento. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 379-390.
- LÓPEZ LABORDA, J., Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas. *Working paper*, 2006.
- LOS ARCOS, B., El modelo financiero definido en el Convenio Económico. La aportación a las cargas generales del Estado, *Boletín de Economía*, 1 (1991), pp. 92-94.
- Las Cuentas Públicas de Navarra entre 1980 y 1999. En Lana, J. M. (ed.), *En torno a la Navarra del siglo XX. Veintiún reflexiones acerca de Sociedad, Economía e Historia*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2002, pp. 237-256.

- MAJUELO, E., Movimientos sociales contemporáneos en Navarra, 1808-1936, *Príncipe de Viana*, Anejo núm. 16 (1992), pp. 619-635.
- MARTÍNEZ TOMÁS, A., *La naturaleza jurídica del régimen foral de Navarra*. Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 1972.
- MAS, J., MAUDOS, J., PÉREZ, F. y URIEL, E., Infraestructures and Productivity in the Spanish Regions, *Regional Studies*, vol. 30, 7 (1996), pp. 641-649.
- MINA APAT, M. C., *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid: Alianza, 1981.
- MURUZABAL, J., El sistema de los Convenios Económicos en Navarra, *Boletín de Economía*, 1 (1991), pp. 13-16.
- OROZ, L., *Legislación administrativa de Navarra*, Pamplona, 1923.
- *Legislación tributaria de Navarra*, Pamplona, 1917. Reed. 1969.
- RAZQUIN, J. A., *Fundamentos Jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, R., *Navarra de reino a provincia*, Pamplona: Universidad de Navarra, 1968.
- SIMPSON, J., *La agricultura española (1765-1965): la larga siesta*, Madrid, 1997.
- URABAYEN, L., Una interpretación de las comunicaciones en Navarra, *Revista Internacional de los Estudios Vascos*, vol. XVII, pp. 289-290.
- URIEL, E., La incidencia territorial del Gasto Público. En *Las balanzas fiscales a debate*. Documentos del Centro de Estudios Andaluces, 2005.
- URIEL, E. *et alii*, *Una Aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Bilbao: Fundación BBVA, 2007.
- ZUBIRI, I., *El sistema de Concerto Económico en el contexto de la Unión Europea*, Bilbao: Círculo de Empresarios Vascos, 2000.