

LAS HACIENDAS FORALES DE ÁLAVA, GUIPÚZCOA Y VIZCAYA ENTRE 1800 Y 1878

JOSEBA AGUIRREAZKUENAGA
JOSÉ MARÍA ORTIZ DE ORRUÑO

Universidad del País Vasco

Palabras clave: Haciendas forales, consolidación de la fiscalidad autonómica, Antiguo Régimen, Revolución liberal.

Nº de clasificación JEL: E65, P35

0. INTRODUCCIÓN

Las páginas que siguen pretenden analizar tanto la relación de la Hacienda central con las Haciendas forales como la estructura interna de éstas en un período decisivo para la sociedad vasca que, a grandes rasgos, coincide con la crisis del Antiguo régimen y la revolución liberal. Y, de paso, adentrarse en un terreno historiográfico bastante desatendido. En efecto, aunque ahora se cumplen setenta años desde que J.A. Schumpeter (1) proclamara las enormes posibilidades analíticas de la sociología fiscal aplicada a la investigación histórica, la adopción de este postulado metodológico entre nosotros ha sido bastante reciente. Semejante retraso resulta aún más paradójico teniendo en cuenta la abundancia de declaraciones institucionales que identifican la

autonomía financiera con la simple exención y ésta, a su vez, con la totalidad del régimen foral (2).

Esta paradoja ha sido advertida por diversos autores. M. Artola asegura que, en el contexto de la monarquía castellana, las provincias vascas «*constituyen el territorio peor conocido por lo que respecta a su organización político-administrativa, y aún lo es más en lo que concierne a la Hacienda*» (3). Bien pudiera pensarse que la mera calificación de *exentas* con la que genéricamente eran conocidas durante el Antiguo Régimen hubiera anulado la necesidad misma de plantearse el problema. Sorprende, por ejemplo, que la descripción del entramado tributario alavés realizada por P. Madoz en su célebre *Diccionario* aún no haya sido superada (4). Y es que el balance

(1) «El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que puede preparar su política, todo esto y más está escrito con claridad en su historia fiscal y sin retórica de ningún género (...); la historia fiscal de un pueblo es, sobre todo, una parte esencial de su historia general... y nuestros pueblos han llegado a ser lo que son bajo la presión fiscal del Estado», J.A. Schumpeter, «La crisis del Estado fiscal», *Hacienda Pública Española*, 2 (1970), pp. 145-169. La edición original, aparecida en alemán, data de 1918.

(2) «El derecho del País es perfecto, su libertad y exención de todo pecho y tributo constituyen la esencia del régimen foral, y cualquier innovación de esta línea viola el fuero y deja ineficaces los grandes fundamentos en que descansa...». Archivo Provincial de Álava —APA—, Actas de la Junta general ordinaria —AJGO— celebrada el 23 de noviembre de 1807, p. 107.

(3) M. Artola, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, 1982, p. 203.

(4) P. Madoz, *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de Ultramar*, Madrid, 1846-1850,1, pp. 214-218; el autor recoge y comenta una *Memoria sobre el estado de la Hacienda de la Provincia de Álava*, editada por la Diputación provincial en 1842.

historiográfico, con una limitada información de tipo fiscal nada sistematizada y dispersa en la copiosa literatura foral, resulta desalentador.

Cuando los autores que podemos llamar «clásicos» se acercan a la fiscalidad anterior a la abolición foral están movidos casi siempre por unas preocupaciones concretas que les conducen a buscar en el pasado una apoyatura argumental para defender sus postulados del presente. Quienes escriben «ad probandum» a menudo sostienen tesis dispares, por no decir contradictorias. Mientras Alzola, por ejemplo, se remonta al siglo XVI para mostrar las ventajas de los arbitrios sobre el consumo frente a los impuestos directos y su continuidad desde entonces en las Haciendas aforadas, Gascue, en cambio, acude a la tradición foral para defender la bondad de la contribución directa, cuyo precedente más inmediato identifica con los repartos foguerales (5). Ajenos por completo a tales servidumbres, los trabajos más recientes siguen dos líneas de investigación muy concretas. Por una parte, cuantificar las aportaciones de los territorios vascos a la Real Hacienda con anterioridad al R.D. de 28 de febrero de 1878 y, por otra, analizar la estructura interna de las Haciendas forales y su evolución cronológica (6). Aunque todavía quedan

multitud de aspectos por aclarar cabe esperar que el creciente interés por la sociología fiscal vaya dando progresivamente sus frutos.

1. LA HACIENDA CENTRAL Y LAS HACIENDAS FORALES

Las monarquías medievales europeas asumieron sin demasiados problemas los particularismos locales de los distintos territorios que se iban incorporando al núcleo original. Una vez reconocida su soberanía, los monarcas no ponían excesivos reparos para conceder una cierta autonomía administrativa y un tratamiento especialmente benévolo en materia fiscal a los territorios recién incorporados. Ambas circunstancias eran resultado, más que de voluntad política de los reyes, del escaso desarrollo de su aparato burocrático. Aunque de forma individualizada y en momentos diferentes, la integración de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya en la corona de Castilla se realizó sobre esos mismos fundamentos doctrinales y cristalizó en tres ordenamientos forales semejantes, pero no idénticos (7). El forcejeo posterior de las instituciones provinciales con el poder central para delimitar el verdadero alcance de aquellos textos

(5) Esta polémica gira en torno a la estrategia impositiva que deben seguir las Diputaciones vascas en relación con la autonomía fiscal contemplada en el régimen concertado y en ella participaron destacadas personalidades de la vida política vasca como P. Alzola (*Régimen económico-administrativo, antiguo y moderno de Vizcaya y Guipúzcoa*, Bilbao, 1910) o F. Gascue («El concierto económico y las Haciendas Municipales Vascas» en *Asamblea de la Administración Vasca*, San Sebastián, 1919). La misma intención polémica se advierte en el vitoriano E. de Velasco (*La tributación en Álava*, Vitoria, s.a.).

(6) Entre los primeros merecen destacarse los trabajos, L.M. Bilbao, «Relaciones fiscales entre la Provincia de Álava y la Corona. La alcabala en los siglos XVI y XVII» en *La formación de Álava. Comunicaciones*, Vitoria, 1985, I, pp. 73-92 y J.I. Tellechea, «El donativo voluntario de Guipúzcoa a la Corona (1778)», *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, (1974), pp. 125-51. Entre los trabajos más inclinados hacia el análisis estructural pueden citarse los de J. Aguirreazkuenaga, *Vizcaya en el siglo XIX: Las finanzas públicas de un Estado emergente*, Vitoria, 1987; L.M. Bilbao, «La fiscalidad de las provincias exentas de Vizcaya y Guipúzcoa durante el siglo XVIII» en M. Artola-L.M. Bilbao (eds.), *Estudios de Hacienda: De Ensenada a Mon*. Madrid, 1984, pp.

67-83 y J.M. Ortiz de Orruño, *La Hacienda foral alavesa en la crisis del Antiguo Régimen, (1850-1876)*, tesis de doctorado leída en la Facultad de Filología y Geografía e Historia de la Universidad del País Vasco, Vitoria, 1987 (en trámite de publicación).

(7) Este esquema también resulta aplicable a Navarra. Sin embargo, el caso navarro tiene sus propias características tanto por la mayor complejidad institucional del viejo reino como por la temprana constitucionalización de su régimen privativo a raíz de la ley de 16 de agosto de 1841. Sobre su estructura tributaria, M. Artola, «La Hacienda Real de Navarra en el Antiguo Régimen», *Saioak*, 3, (1979), pp. 205-226; C. Bartolomé, «Cuarteles y alcabalas en Navarra (1513-1700)», *Príncipe de Viana*, M3, (1984), pp. 561-594 y F. Idoate, «Notas para el estudio de la economía navarra y su contribución a la Real Hacienda (1500-1650)», *Príncipe de Viana*, 78-79, (1960), pp. 77-129. Sobre la gestación y significado de la ley del 41, impropriamente calificada como paccionada, A. Martínez Tomás, «El régimen financiero y tributario de Navarra», ponencia presentada al seminario celebrado en Madrid, en noviembre de 1978, sobre *Aspectos económicos y financieros de las Autonomías* (ejemplar xerocopiado). En idéntico sentido se pronuncia M.C. Mina, *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Madrid, 1981, pp. 208 y ss.

acabó incubando una vigorosa conciencia diferencial a pesar de sus semejanzas político-administrativas y socio-culturales, tan evidentes para las gentes de allende el Ebro que apellidaban «vizcaínos» indistintamente a todos los habitantes del país.

Aunque las Haciendas de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa surgieron de la mano de los regímenes forales a los que servían de base, no conviene olvidar su posterior utilización por la monarquía autoritaria del siglo XVI como un mecanismo informal de administración relativamente autónomo valiéndose para ello del concurso de las oligarquías provinciales. Dos fueron, por tanto, los principios conformadores de las Haciendas forales a partir de entonces. Como soportes de una administración autónoma debían obtener los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de un todavía rudimentario aparato burocrático, como circunscripciones integradas y dependientes de la corona de Castilla debían contribuir también al sostenimiento de las cargas comunes del reino, si bien con el paso del tiempo se fueron perfilando unos procedimientos distintos al régimen general. Lo limitado de estas aportaciones comparadas con las realizadas por las provincias contribuyentes dio pie a que se las calificase de exentas. Exención que no alcanzaba por igual a Vizcaya, Guipúzcoa y Álava porque ésta «*fue una conquista histórica progresivamente adquirida, tenazmente defendida y constantemente renovada a través de unos privilegios desiguales, aunque no tan disímiles*» (8).

1.1. La consolidación de un poder fiscal autónomo

En los territorios aforados surgieron dos circuitos impositivos de ámbito provincial, paralelos e independientes, que gravitaban sobre unos mismos contribuyentes. Uno estaba vinculado a la Real Hacienda en tanto que el otro nutría las tesorerías forales y su supervisión escapaba a los funcionarios del Tesoro. Los tributos reales tenían, a su vez, una doble naturaleza. El grupo más numeroso y también el más arcaizante, estaba formado por una serie

de impuestos de claras resonancias señoriales (9), aunque de escasa relevancia. Tan escasa que a comienzos del XIX no superaban los 22.000 rs. en Vizcaya y probablemente ni siquiera alcanzaban esa cantidad en Álava ni en Guipúzcoa. Incluso es muy posible que dejaran de exigirse tras la muerte de Fernando VII. Así al menos lo aseguró en el Senado Joaquín Barroeta Aldamar en 1864.

El impacto de la alcabala, aunque desigual pues nunca se aplicó en Vizcaya, fue muy superior. Este impuesto en cascada sobre las transacciones mercantiles creado por Alfonso XI a mediados del siglo XIV representó un avance considerable sobre los viejos tributos señoriales tanto por su concepción fiscal como por sus rendimientos. Pero el temprano encabezamiento a perpetuidad de la alcabala en Guipúzcoa, hizo de Álava la provincia menos eximida de las exentas (10). Este calificativo cobró su verdadero significado cuando a partir del XVI los territorios forales quedaron eximidos de las nuevas figuras tributarias creadas por los monarcas castellanos. El País Vasco no sólo quedó libre de cientos y millones, sino también del pago de los géneros estancados y de los derechos de aduanas. A tenor de estas exenciones la presión fiscal que soportaban sus habitantes, medida en reales per cápita, era incomparablemente más suave que en aquellas regiones donde se aplicaba

(9) F. García de Cortázar-M. Montero, *Diccionario de Historia del País Vasco*, San Sebastián, 1983, 1, pp. 395-402.

(10) Guipúzcoa obtuvo el encabezamiento perpetuo de sus alcabalas, fijado en 34.756 reales y 14 maravedís, en 1509, P. Gorosábel, *Noticia de las casas memorables de Guipúzcoa*, Bilbao, 1900, 1, pp. 639-646. En Álava el encabezamiento a perpetuidad de las alcabalas se demoró hasta 1727 y quedó en 80.840 rs. y 30 mrs. en metálico más el importe de 507 fanegas de trigo al precio corriente en el mercado de Vitoria durante el mes de mayo, P. Madoz, I, p. 218. Ahora bien, mientras la tesorería provincial guipuzcoana salió responsable del pago de este impuesto por R.C. de 20 marzo de 1553, los municipios alaveses se entendían directamente con los agentes del real erario pues la Provincia nunca se mezcló en el pago de la alcabala. En 1845 las alcabalas quedaron refundidas en el impuesto de consumos, aunque en Álava y Guipúzcoa se mantuvieron hasta la entrada en vigor del régimen concertado debido a la especial aplicación que en las provincias vascas tuvo la reforma fiscal de Mon-Santillán.

(8) L.M. Bilbao, «Relaciones...», p. 74.

el modelo tributario castellano en su integridad. Esta última afirmación, sin embargo, debe ser matizada tanto por el peso de las contribuciones estrictamente forales como por los pedidos extraordinarios realizados por el monarca.

Al carecer de capacidad fiscal propia, potestad exclusiva del soberano, las Juntas generales, máxima representación institucional de los territoriales aforados, se limitaban a fijar la cuantía de las necesidades que luego eran cubiertas a prorrata por el vecindario. Al igual que los repartimientos vecinales de tan arraigada tradición bajomedieval, la periodicidad y la cuantía de las derramas variaban en función de las urgencias del momento y recaían sobre los cabezas de familia inscritos en el censo fogueral. Los procuradores quedaban encargados de recaudar el montante que había cabido a su distrito y ponerlo a disposición del tesorero de la provincia. Con ligeras variantes, el procedimiento era similar en las tres provincias si bien desde el punto de vista institucional tenía una significación distinta. Mientras en Guipúzcoa primaba la representación personal, en función del número de fuegos o pagadores de cada distrito, en Álava y Vizcaya tenía un marcado carácter territorial (11).

Aunque esos criterios de representación se mantuvieron hasta la abolición del régimen foral, la sencillez del primitivo entramado tributario se fue complicando con la aparición de los impuestos sobre el consumo. El surgimiento de la imposición indirecta, ya en el XVIII, fue el inevitable resultado del incremento de la presión fiscal inducida desde la capital de la monarquía para financiar su política continental. Los pedidos regios, hasta entonces extraordinarios por lo ocasionales,

(11) Sobre el funcionamiento del régimen foral vizcaíno, vid. G. Monreal, *Las instituciones públicas del Señorío de Vizcaya (hasta el siglo XVIII)*, Bilbao, 1974. Aunque las otras dos provincias carecen de un estudio analítico hecho desde los modernos presupuestos metodológicos, los trabajos de C. Echegaray (*Compendio de las instituciones forales de Guipúzcoa*, San Sebastián, 1924) y B. López (*Sucinta reseña del fuero consuetudinario de Álava*, Bilbao, 1926) permiten subsanar parcialmente esta carencia.

constituían la lógica contrapartida a los privilegios tributarios de los territorios exentos. Ante el escaso desarrollo del aparato administrativo de la monarquía en las provincias vascas, las Diputaciones quedaban encargadas de recaudar y poner a disposición del real erario los *donativos* (12) —nombre que se daba en el país a los pedidos regios para enfatizar la naturaleza voluntaria y graciosa del servicio que, sin embargo, no siempre podía ser rechazado en aras de la consabida exención fiscal—.

Hasta mediados del seiscientos los donativos se abordaron mediante repartos vecinales extraordinarios siguiendo la costumbre foral. Pero cuando las derramas se mostraron insuficientes para atender los continuos pedidos de la Corona, las Diputaciones vascas obtuvieron la autorización correspondiente para recaudar su importe gravando temporalmente el consumo de ciertos artículos. Esta nueva fórmula, que de hecho otorgaba a las instituciones forales un poder fiscales que nunca habían tenido, aseguraba la inmediata recaudación de los donativos con los capitales censales suscritos al efecto por las Haciendas forales. La hipoteca de los impuestos concedidos en favor de los censualistas garantizaba, cuando menos en teoría, tanto la devolución del principal como el pago de intereses. Cuando se demostró la insuficiencia de estos recursos para liquidar la deuda contraída por las tesorerías forales las concesiones se hicieron permanentes (13).

(12) Los donativos derivaban de las prácticas bajomedievales cuando los reyes convocaban Cortes para pedir al Reino determinadas cantidades en metálico. Esta costumbre, no exenta de riesgos políticos por cuanto su concesión dependía de la receptividad del monarca para atender las demandas presentadas por los procuradores, decayó en la misma medida que fue cristalizando un sistema impositivo permanente, capaz de proporcionar recursos suficientes para atender los gastos reales. Como en las provincias vascas no se llegó a implantar el entramado tributario castellano, la Corona mantuvo vigorosa la costumbre de solicitar estos pedidos para afrontar sus necesidades extraordinarias.

(13) En 1626 el Señorío de Vizcaya obtuvo correspondiente facultad para gravar la exportación de venta de hierro y tres años después se creó en Guipúzcoa la *caja del donativo* dotada con varios gravámenes sobre el consumo de bacalao, congrio, cecina y vino. Casi un siglo más tarde y después de haber sido varias veces prorrogados,

De esta forma se fueron configurando una especie de subestados tributarios, destinados en principio a colaborar con la Real Hacienda en el sostenimiento de los gastos de la monarquía si bien por cauces desconocidos en el resto de los territorios peninsulares. Pronto, sin embargo, alcanzaron una relativa autonomía funcional, paralela y a la vez derivada de la autonomía administrativa que les servía de base. Con el triunfo del sistema impositivo indirecto se consolidó el poder fiscal de las Juntas y el papel de las Diputaciones como instancias recaudatorias. A partir de ese momento se fueron moldeando unos mecanismos tributarios particulares que acabaron generando en cada provincia su propia dinámica impositiva. Y es que tal como asegura L.M. Bilbao «*al nacimiento de la fiscalidad provincial en el siglo XVII le sucedió en el siglo XVIII el nacimiento de una administración propiamente provincial de sus impuestos*» (14). La personalidad diferenciada de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya se fue robusteciendo en la misma medida en que su especificidad les permitía asumir la creación de determinados servicios públicos, como la apertura de una red caminera interprovincial, que en otras latitudes corría por cuenta del Estado.

Por otra parte, la cada vez más desesperada situación de las finanzas españolas aceleró ese proceso a comienzos del XIX. La Real Hacienda repercutió su propio abatimiento sobre las Haciendas aforadas (15) pero a cambio tuvo que delegar en ellas su hasta entonces indiscutido poder fiscal. Como ya ocurriera dos siglos antes, el incremento de la presión tributaria llevaba aparejadas una serie de concesiones de amplitud creciente que no hacían sino reforzar y ensanchar la capacidad impositiva de las instituciones forales encargadas de dirigir y supervisar las labores recaudatorias (16). Al

amparo de ese poder fiscal recién adquirido y apelando tanto a su propia insolvencia como a las crecidas sumas invertidas en el real servicio, las Diputaciones no sólo manipularon las tarifas originales sino que, a partir de 1823, acabaron creando nuevos impuestos con el consentimiento más o menos tácito de Fernando VII. Más tarde, en el tránsito del Antiguo al Nuevo Régimen, lograron retener esas competencias fiscales y desembarazarse de los controles inherentes a su primitiva concesión, haciendo pasar a su propias unas atribuciones obtenidos en precario y de forma provisional.

1.2. La monarquía absoluta y las Haciendas forales en la postrimería del Antiguo Régimen

Si desde el punto de vista teórico la monarquía absoluta nunca cuestionó esta autonomía funcional ni puso reparos a la relativa exención fiscal del país, en la práctica los responsables del Tesoro intentaron, sobre todo a partir del reinado de Carlos III, exigir algunos impuestos de nuevo cuño al margen de cualquier declaración doctrinal. Pero Álava, Guipúzcoa y Vizcaya defendieron sus privilegios con un empeño comparable por lo menos al demostrado por los ministros de Hacienda. Pero con más éxito. La estrategia era bien simple. Valiéndose de la argumentación pactista acuñada por los teóricos de la foralidad desde el siglo XVI, las Diputaciones tildaban de contrafuero cualquier disposición tendente a rebajar sus exenciones y, tras exponer la acrisolada lealtad de sus representados y los enormes sacrificios hechos en favor del Trono, solicitaban al monarca su inmediata derogación. Esta vigilia permanente que no toleraba el menor recorte era una cuestión de principios.

Felipe V concedió a Guipúzcoa un tercio de su recaudación para atender sus gastos ordinarios quedando los dos tercios restantes para la redención de censos y pago de intereses, P. Gorosábel, I, pp. 647 y ss.

(14) «La fiscalidad...», art. cit., p. 82.

(15) P. Fernández Albadalejo, *La crisis del Antiguo Régimen en Guipúzcoa, 1766-1833: cambio económico e historia*, Madrid, 1975, pp. 319-332.

(16) La R.O. de 17 de mayo de 1794 prorrogaba en favor de la Hacienda foral de Guipúzcoa el cobro

de los llamado «derechos mercantiles» que recaían sobre géneros coloniales «por el tiempo que dure la guerra, y que fenecida ésta sea reducida la exacción de estos arbitrios a la mitad de su cuota bajo cuyo pie siga hasta que se rediman los capitales que se tomasen sobre ellos», cfr. P. Fernández Albadalejo, *La crisis...*, p. 321. Apenas unos años más tarde, Miguel Cayetano Soler permitió a la Diputación de Álava servirse «de los arbitrios que tenga a bien adoptar esa misma Provincia para conseguir la recaudación» de un donativo pedido por R.O. de 1 de febrero de 1800.

Porque según refirió airadamente en cierta ocasión el Diputado general de Álava a López Ballesteros, «*en materia de tributos igual se ofende por lo mínimo como por lo máximo*» (17).

Ni siquiera cuando la crisis financiera de la monarquía absoluta se agudizó los responsables del Tesoro consiguieron torcer la férrea voluntad de las instituciones forales, empeñadas en canalizar su aportación siguiendo la fórmula tradicional, es decir, vía donativo. Cerrada la puerta a las innovaciones, la Corona apuró los mecanismos tradicionales y no dudó en extender a las provincias vascas el reemplazo del ejército para luego reconocer sus exenciones militares a cambio de un donativo en metálico. Esta práctica, adoptada desde comienzos de siglo, alcanzó su punto culminante a raíz de la nueva leva ordenada por R.D. de 11 de diciembre de 1817 que sirvió de excusa a Fernando Vil para solicitar a las provincias vasconavarres diez millones de reales. Cantidad no excesivamente elevada si se tiene en cuenta que estos territorios habían sido excluidos de la reforma fiscal puesta en planta por Garay aquel mismo verano (18).

Con López Ballesteros en Hacienda, ya durante la segunda restauración absoluta de Fernando Vil, cobró nuevos bríos la idea de hacer contribuir a las provincias vascas de forma permanente. La actuación del ministro venía dictada en parte por el abatimiento del Tesoro, cuya crítica situación conocemos por las monografías de J. Fontana, y en parte por su resuelta actitud en defensa de las regalías de la Corona. Su empeño revela de forma explícita la voluntad del poder por encima de cualquier argumentación de corte historicista. El R.D. de 16 de febrero de 1824 marcó el primer episodio

de una pugna soterrada entre el ministro y las autoridades forales que se prolongó durante una década. En aquel documento se pedía un «*donativo voluntario*» de tres millones de reales por espacio de «*tres a cuatro años*» corriendo su recaudación por cuenta de las Diputaciones según la forma acostumbrada. La apelación a la costumbre no desmentía el carácter antiforal de la petición tanto por los términos en los que estaba hecha como por la manifiesta intención de Ballesteros de transformar un servicio extraordinario en una contribución forzosa.

Reunidos en Bilbao el 27 de marzo, los comisionados de las tres provincias sólo ofrecieron siete millones a pagar en siete plazos de siete meses cada uno alegando la misma naturaleza voluntaria del donativo. Como contrapartida exigían, además, la supresión de los derechos de extranjería, el cierre de fronteras a los productos siderúrgicos europeos, la libre circulación de moneda entre las dos márgenes del Ebro y el reconocimiento de las exenciones militares (19). Ballesteros criticó con dureza la mezquindad de la oferta y la «*inconexión de mezclar con esta materia las reclamaciones de agravios*». Lamentaba el ministro, asimismo, la intransigencia de los comisionados desplazados a Madrid pues con su actitud desmentían la pretendida generosidad del país, aunque el pago del donativo «*en el fondo no fuese más que el desempeño de las obligaciones que todos los pueblos tienen de contribuir cada uno según sus leyes y fueros, a los gastos de la conservación, seguridad e independencia del Estado*» (20). De esta forma el titular de Hacienda no sólo rechazaba el ofrecimiento y se reafirmaba en el exacto cumplimiento de lo dispuesto en el R.D. de 16 de febrero de 1824, sino que, además, exponía con claridad y sin rebozo sus tesis antiforalistas y niveladoras.

La tozudez de las Diputaciones, contrarias a satisfacer los cuatro millones

(17) APA, 31-2. El contencioso se planteó cuando Valentín de Verástegui, Diputado general, se negó a cursar a las imprentas alavesas la R.O. de 11 de abril de 1824 expedida por el ministro de hacienda exigiendo 30 rs. anuales a todos los establecimientos del ramo.

(18) El decreto de 30 de mayo de 1817 aludía sólo a las «provincias contribuyentes», expresión que permitía excluir a las «provincias exentas» sin nombrarlas, M. Artola, *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid, 1986, p. 56. Sobre el llamado «plan de Garay», vid. también, J. Fontana, *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*, Barcelona, 1978, pp. 165-177.

(19) J. Aguirreazkuenaga, pp. 462-469.

(20) R.O. de 30 de junio de 1827. La «mezquindad» de los comisionados no fue impedimento, sin embargo, para que el erario se embolsase los tres millones adelantados a cuenta del donativo mientras se resolvía el contencioso.

restantes mientras no fuesen atendidas sus peticiones, molestó tanto al equipo ministerial que al menos en dos ocasiones, en 1827 y en 1830, se pensó utilizar la fuerza armada. Pero el remedio era peor que la enfermedad porque el régimen, amenazado a su izquierda por los liberales y a su derecha por los apostólicos, no estaba para buscarse conflictos innecesarios. Por otro lado, las Diputaciones demostraron gran habilidad al desligar sus diferencias con el ministro de la lealtad al Trono. En noviembre de 1827, nada más conocerse el levantamiento de los agraviados catalanes, enviaron una delegación para entrevistarse con Fernando VII en Barcelona y ofrecerle «espontáneamente» tres millones de reales (21). Además la rápida movilización de los naturales armados, variante local de los voluntarios realistas, desbarató la intentona ultra de Lausagarreta evitando la aparición en suelo vasco de un segundo foco insurreccional. Tres años después ese formidable aparato militar, equipado y mandado por las Diputaciones forales, entraría de nuevo en acción al lado de las tropas regulares para dispersar los efectivos del general Mina llegados del otro lado de los Pirineos (22).

Si los postulados ideológicos del absolutismo monárquico no eran incompatibles, la existencia de los fueros, el reformismo abanderado por López Ballesteros y su equipo de tecnócratas conducía inexorablemente a una «nivelación» efectiva, comparable a

(21) Los tres millones ya estaban satisfechos a comienzos del año siguiente como se asegura en el agradecimiento público contenido en la R.O. de 31 de enero de 1828. Es difícil saber con exactitud cuánto se pagó al final aunque sumando los distintos desembolsos hechos por las tesorías forales es probable que a la muerte de Fernando VII aún se estuviera debiendo un millón largo para completar los siete prometidos.

(22) Los voluntarios realistas, réplica de la milicia nacional de los liberales, era un cuerpo paramilitar que fue creado por la Junta Provisional de 1823 y cuya dirección se encomendó en las provincias vascas a las Diputaciones forales. El extraordinario desarrollo de esa fuerza paramilitar en los territorios aforados, embrión del ejército carlista, era mirada con desconfianza por el Gobierno y así lo reconoció el conde de Salazar, ministro de Marina, ante sus compañeros de gabinete en la sesión celebrada el 3 de septiembre de 1825, Archivo de la Presidencia del Gobierno, Actas del Consejo de Ministros, fo. 425-427.

efectos prácticos con la unidad de códigos propugnada por los liberales. Es muy posible que la «defensa de los fueros» no explique por sí sola la masiva adhesión de los vascos a la causa de don Carlos. Pero quienes como Valentín de Verástegui o Pedro Novia de Salcedo habían seguido de cerca el contencioso planteado en torno al donativo, la creciente intransigencia de la Corona para admitir las exenciones militares o las continuas presiones gubernamentales para aceptar el traslado de las aduanas a la costa, tenían sobrados motivos para desconfiar de un régimen cada vez proclive a respetar los privilegios del país.

1.3. Revolución liberal y las Haciendas forales

Aunque por distintos caminos y desde coordenadas políticas muy diferentes, también los liberales procuraron deshacerse de la gravosa hipoteca foral. La constitución de Cádiz no sólo silenciaba deliberadamente la existencia de los regímenes particulares, sino que, además, articulaba la nación española como un conjunto —libre, independiente y soberano— de individuos iguales entre sí. La igualdad jurídica suponía, de hecho, la abolición de los fueros y, por consiguiente, la desaparición de las Haciendas forales. Por eso el artículo 8 del texto constitucional obligaba a «*todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado*» y el 131 encomendaba a las Cortes la fijación y distribución por provincias del presupuesto nacional. La universalidad de los impuestos, su proporcionalidad a la riqueza individual y la racionalización del procedimiento exactivo serían los principios informadores del «nuevo plan de contribuciones», aprobado el 13 de septiembre de 1813 que imponía 4.369.695 rs. a Álava, 2.615.848 a Guipúzcoa y 5.548.759 a Vizcaya (23).

Si el primer episodio liberal careció del tiempo suficiente para plasmarse en

(23) Sumadas, esas cantidades equivalían al 2,4 % del montante de la «única contribución», 516,3 millones de rs., aprobada por las Cortes, J. Canga Argüelles, *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1968 (reed. I, voz: directa (contribución)).

Cuadro n.º 1. Contribuciones de cupo giradas por las Cortes durante el trienio constitucional a las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa

(En miles de reales)*

PROVINCIAS	Territorial-rústica		Consumos		Casas		Totales	
	A	B	A	B	A**	B	A	B
Álava	1.388	1.509	780	608	—	40	2.168	2.158
Guipúzcoa	1.089	1.183	936	770	—	65	2.025	2.019
Vizcaya	891	968	1.353	1.186	—	79	2.244	2.234
TOTALES	3.368	3.662	3.069	2.565	—	184	6.438	6,412

A: Primer año económico (julio de 1821/junio de 1822) B:

Segundo año económico (julio de 1822/junio de 1823)

* Puede haber en los totales diferencias por redondeo.

** La contribución de casas del primer año económico está subsumida en la contribución territorial.

Fuente: J. Canga Argüelles, *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1968 (reed.), I, pp. 384-5 y J. del Moral, «La presión...», pp. 63-67.

realidades concretas porque en mayo del año siguiente Fernando VII restableció el absolutismo monárquico, la segunda experiencia constitucional (1820-23), resultó decepcionante. Disueltas las instituciones forales, las recién nombradas Diputaciones provinciales se hicieron cargo interinamente de la Administración de sus fondos mientras se discutía en el Congreso la adopción de una reforma impositiva que vendría implementada por la reducción del diezmo a la mitad. Ante la inevitable desaparición de la autonomía fiscal, los parlamentarios vascos asumieron los intereses de los censualistas y solicitaron que el Estado se hiciera cargo de la deuda pública contraída con anterioridad por las provincias vasconavarras. Las Cortes adoptaron una solución de compromiso y, por decreto de 8 de noviembre, acordaron no gravarlas con nuevas contribuciones mientras no fueran «relevadas» de tan gravosa carga (24).

(24) Según una *Memoria* presentada a las Cortes en 1821 por Canga Argüelles, ministro de Hacienda, la deuda contraída por las provincias vasconavarras sobrepasaba los 147 millones de

Las esperanzas de los acreedores, sin embargo, pronto quedaron defraudadas porque la manifiesta insolvencia del Tesoro dejaba al Gobierno un escaso margen de maniobra. El 25 de junio de 1821, una semana antes de la entrada en vigor del nuevo plan de contribuciones, las Cortes destinaron a la amortización de la deuda de las provincias vascas el producto de los bienes nacionales vendidos en su distrito al tiempo que prorrogaron el cobro de algunos viejos arbitrios sobre el consumo. Pero esto expedientes ni siquiera alcanzaron para satisfacer con puntualidad los intereses corrientes. En vista de ello, al año siguiente las Diputaciones solicitaron al Congreso un porcentaje anual de sus contribuciones para el abono de réditos y la progresiva liquidación de capitales que, después de algunas negociaciones, quedó fijado en el 2,5 % (25).

reales y generaba anualmente otros dos y medio en concepto de réditos, cfr. J. del Moral, «La presión fiscal en el Trienio constitucional (1820-1823)», *Hacienda Pública Española*, 27, (1974), p. 70.

(25) La legislación producida por las Cortes en torno a la deuda de las provincias vascas está recogida y comentada en APA, 127-10.

A esos 6,4 millones, producto de las contribuciones de cupo, había que añadir el impuesto de patentes también de nueva creación, el gravamen sobre los géneros estancados castellanos exigidos por vez primera en el país así como los derechos de registro y papel sellado y, por último, los aranceles de aduanas tras la unificación del mercado nacional. Pero es que, además, la adopción del nuevo entramado tributario no reemplazaba completamente al antiguo, como ya hemos comentado. Tan desproporcionado incremento de la presión fiscal, compárese estas cifras (cuadro n.º 1) con las ofrecidas en el cuadro n.º 2 para el período inmediatamente posterior a la retirada napoleónica, no podía ser compensado con la simple reducción del diezmo a la mitad. Por otro lado, la insuficiencia del soporte estadístico empleado por las Cortes arruinó cualquier posibilidad de conseguir un reparto más equitativo del esfuerzo fiscal. Al tomar como principal referencia para establecer la base imponible de las provincias el *Censo de frutos y manufacturas* se cometieron «equivocaciones inmensas y agravios monstruosos» (26), agudizados si cabe por los turbios manejos de las comisiones repartidoras municipales.

Al identificar el aumento de contribuciones o el reemplazo del ejército con la pérdida de las «libertades forales», el Trienio dejó una huella indeleble en la memoria colectiva de la sociedad vasca. A tenor de esta penosa experiencia dos cosas resultaban evidentes. Por una parte que las exenciones fiscales y militares garantizadas por el régimen foral eran preferibles a la libertad y a la igualdad de los constitucionales y, por otra, que la recuperación de esas «libertades» estaba condicionada a la vuelta de la monarquía absoluta. No es de extrañar que los jauntxos, principales beneficiarios de un sistema que además ponía en sus manos el control del

(26) Sobre la escasa fiabilidad de aquel documento estadístico, J. Fontana, «El Censo de frutos y manufacturas de 1799: un análisis crítico». *Moneda y Crédito*, 101, (1967), pp. 54-68. Las inexactitudes rondaban el puro disparate. Así, resulta que la riqueza estimada para Álava, con 67.523 habs. y 90,5 leguas cuadradas, era de 54,1 millones de reales cuando a La Mancha, con 205.548 almas y 630 leguas, se le calculaban 34,6 millones.

gobierno provincial, capitalizaran el descontento de los censualistas, del clero y de las clases populares. Esta amarga experiencia marca el primer paso hacia la reconciliación de la sociedad vasca en torno a los fueros (27), reconciliación que no culminará hasta pasada la primera guerra carlista cuando los notables concedan determinadas reparaciones políticas y económicas, antes negadas en nombre de la ortodoxia foral, a la burguesía urbana.

Como es sabido, el definitivo triunfo del Estado liberal no supuso la inmediata derogación del régimen foral. Es más, la dialéctica constitución-fueros acabó generando una redefinición de la foralidad que, ya en el reinado de Isabel II terminó por identificarse con la autonomía administrativa tras haber renunciado a sus contenidos políticos (28). Por eso a juicio de Pedro Egaña, principal ideólogo de la nueva foralidad pero también militante del partido moderado y varias veces ministro de la Corona, la unidad del Trono y el reconocimiento de un mismo poder legislativo bastaban para asegurar la «unidad constitucional». Porque «una constitución no es otra cosa que una declaración de ciertos principios capitales, que ligan a los gobiernos con los súbditos y a los súbditos entre sí» (29). Esta simplificación interesada fue

(27) La crisis del Antiguo Régimen, en realidad un conjunto de crisis sectoriales, condujo al desgarramiento de la sociedad vasca polarizado en torno a la pugna que enfrentaba a los notables rurales y a la burguesía comercial sobre el modelo económico a seguir, aunque no era el único frente conflictivo. Pero el penoso recuerdo de la experiencia constitucional reforzó la cohesión de la sociedad campesina en torno a las «libertades» forales y agudizó el enfrentamiento campo-ciudad. Para más detalles, J.M. Ortiz de Orruño, «El final de la guerra carlista y la plasmación de un nuevo equilibrio en el sistema de poder provincial: la elevación al rango de *cuadrilla* del ayuntamiento de Vitoria», *Noveno Congreso de Estudios Vascos. Antecedentes próximos de la Sociedad Vasca actual. Siglos XVIII y XIX*, Bilbao, 1983, pp. 481-484.

(28) J.M. Portillo, *Los poderes locales en la formación del régimen foral. Guipúzcoa (1812-1870)*, Bilbao, 1987.

(29) Cfr. P. Fernández Albadalejo, «Guipúzcoa, 1839-1868: La recomposición de una sociedad». *Moneda y Crédito*, 155, (1980), p. 51. Sobre las presiones externas al partido moderado, M. Vázquez de Prada, *Negociaciones sobre los fueros entre Vizcaya y el Poder Central, 1839-1877*, Bilbao, 1984.

impuesta a los moderados por la Reina Madre y por las fracciones más conservadoras del partido, que utilizaron la cuestión foral para desmarcarse de los progresistas y establecer una sólida alianza, conciliable en términos de clase, con la oligarquía vasca.

Precisamente el reforzamiento de la foralidad y el intento de buscarle acomodo en el Estado constitucional evitó la absorción de las haciendas aforadas por la Hacienda central tras la muerte de Fernando VII. Esta situación excepcional se prolongó por la incapacidad de los progresistas para reemplazar el entramado tributario heredado de López Ballesteros, primero, y, a partir de la reforma fiscal de 1845, por la condescendencia de los moderados con la clase política vasca. Mientras tanto, la aportación de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya a los gastos generales de la monarquía siguió canalizada a través de subsidios más o menos voluntarios negociados con los representantes del Tesoro.

Si bien desde 1835 el presupuesto estatal contemplaba como donativo forzoso el pago de tres millones, la realidad era bien distinta. En plena guerra civil, sus caudales de las Haciendas forales estaban de hecho intervenidos por las autoridades militares para atender el aprovisionamiento de las tropas gubernamentales. Con la llegada al poder de los progresistas y la promulgación de la constitución del 37 se produjo la unificación institucional y unas Diputaciones elegidas por el procedimiento general se hicieron cargo de la administración del país. Pero estas innovaciones apenas tuvieron repercusión en el ámbito fiscal porque los vocales de las nuevas corporaciones, excepción hecha de los progresistas donostiarros, actuaron más como depositarios de la legitimidad foral que como representantes de la legalidad constitucional (30). Restablecido provisionalmente el régimen foral y con los moderados al frente del Estado, en el verano de 1840 los parlamentarios

(30) Esta actitud queda muy clara en la *Memoria en la que la Diputación provincial de Álava da cuenta de su administración a la Junta general reunida el 16 de diciembre de 1839 en la M.N. y M.L. Ciudad de Vitoria*, Vitoria, 1839.

vascos impugnaron la inclusión de sus provincias en el reparto de la contribución extraordinaria anunciada por el ministro de Hacienda. En virtud de la ley de 25 de octubre del año anterior (31), entendían —y así lo reconoció el Gobierno— que el Ejecutivo no estaba autorizado para exigir contribución alguna en tanto no estuviese concluida la modificación del régimen foral.

Durante la regencia de Espartero los progresistas anduvieron con menos contemplaciones, en especial tras la frustrada sublevación de Montes de Oca que contó con el apoyo más o menos explícito de las Diputaciones forales. Ya en el preámbulo del decreto de 25 de octubre de 1841 el duque de la Victoria se declaraba, en clara referencia a la ley del 39, «libre de obstáculos opuestos antes legítimamente» y ordenaba la unificación administrativa, económica y judicial de las provincias vascas. Nada decía, en cambio, sobre el servicio militar del que siguieron exentos los vascongados, ni tampoco del sistema tributario, que mantuvo su anterior estructura impositiva, aun cuando el artículo quinto encomendaba la recaudación, distribución e inversión de los caudales a las Diputaciones provinciales. Como ya ocurriera durante la guerra civil, estas corporaciones no estaban dispuestas a dejarse arrebatar la autonomía fiscal. Máxime después de la escasa atención dispensada por el Estado a los acreedores de las tesorerías forales en épocas precedentes y los cuantiosos capitales que la burguesía comercial, ahora al frente de la administración provincial, tenía comprometidos. Este sentimiento quedó recogido de forma palmaria en los tres anteproyectos de arreglo foral que las Comisiones económico-consultivas, precedente inmediato que las

(31) En su art. I la ley de 25 de octubre de 1839 confirmaba los fueros «sin perjuicio de la unidad constitucional», en tanto que por el art. II ordenaba al Gobierno, «tan pronto como la oportunidad lo permita y oyendo antes a las Provincias Vascongadas y a Navarra», proponer a las Cortes «la modificación indispensable» de los mismos para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior. A diferencia de los jauntxos, los terratenientes navarros acogieron sin reservas la oferta hecha por Espartero para ultimar el arreglo foral que quedó recogido en la ley de 16 de agosto de 1841.

Diputaciones provinciales, elevaron al Congreso por orden del regente (32).

Mientras tanto. Espartero solicitó al país por R.O. de 17 de agosto de 1842 «*la mayor cantidad posible por cuenta del donativo corriente*» y autorizó con este objeto la reunión conjunta de los delegados de las tres provincias. Allí surgió el ofrecimiento de un millón de reales —de los que, siguiendo las proporciones fijadas con anterioridad para casos semejantes, correspondían 276.286 rs. a los alaveses, 344.000 a los guipuzcoanos y 379.714 a los vizcaínos—. Oferta tan reducida, que sin embargo fue aceptada, no puede desligarse de la creciente debilidad política del regente cuestionado incluso por amplias fracciones de su propio partido. En coyuntura tan inestable las Diputaciones vascas, que resultaron menos maleables de lo que hubiera deseado el duque de la Vitoria, no dudaron en agitar el espantajo de una nueva sublevación armada para rebajar las pretensiones del Gobierno (33). Tras la caída de Espartero las Diputaciones forales, restablecidas en julio de 1844, recuperaron su tradicional autonomía administrativa, retuvieron sus exenciones militares y obtuvieron un tratamiento

fiscal especialmente benévolo al quedar descolgadas de la reforma tributaria de Mon-Santillán (34).

Las Diputaciones forales, como antes lo habían hecho las provinciales, continuaron ejerciendo un poder fiscal al margen del ministerio de Hacienda por cuanto decidían libremente la elección de la materia imponible y la inversión de los caudales recaudados. A cambio, asumieron el mantenimiento del culto y clero que en las demás provincias corría por cuenta del Estado desde 1841. Sin embargo, las cargas religiosas pesaban sobre las tesorerías municipales, no sobre las provinciales, porque las Diputaciones no hicieron sino endosar esta obligación a los ayuntamientos que, en muchos casos, optaron por mantener la prestación decimal más o menos reducida. Para cubrir las apariencias esta práctica recibió cobertura legal en 1850. La R.O. de 22 de marzo mandaba que «*el importe de las obligaciones del culto y clero de las Provincias Vascongadas... se compense con igual cantidad del crédito que resulta a las mismas Provincias por los cupos de contribución territorial que les ha sido señalado*» (35). Fórmula tan

(32) Así, por ejemplo, la Comisión económico-consultiva alavesa, en perfecta coordinación con sus homónimas de Vizcaya y Guipúzcoa, dejó bien claro en su proyecto que «la Diputación será la verdadera y única recaudadora y administradora de todos los fondos de la provincia» —art. 10—, sin perjuicio de contribuir anualmente «con un donativo en metálico que no exceda de 400.000 rs.» —art. 11—. Se contemplaba, asimismo, tanto la exención del papel sellado —art. 14—, como de los estancos del tabaco y de la sal —art. 15—, *Memoria sobre el estado de la Hacienda provincial de Álava y proyecto que con arreglo al art. 2 de la ley de 25 de octubre de 1839 propone al Gobierno la Comisión económica de la misma sobre el arreglo y modificación de sus fueros*, Vitoria, 1842.

(33) «No faltarán perturbadores—advirtió confidencialmente la Diputación de Vizcaya al jefe político de aquella provincia— que agiten los ánimos con la siniestra interpretación de la exención tributaria que gozaron y de las exigencias pecuniarias que hoy se ponen en planta». Archivo de la Diputación de Vizcaya, Acuerdos, libro 90, 29 de abril de 1842. Con anterioridad a ese donativo, último verificado durante la minoría de edad de Isabel II, Jacinto Manrique, Intendente de rentas de Cantabria, había exigido a las tres provincias el pago a partes iguales de un millón setecientos mil reales tras la frustrada sublevación de Montes de Oca.

(34) Sobre el contenido normativo de aquella reforma, F. Estapé, *La reforma tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideraciones de sus precedentes inmediatos*, Madrid, 1971. Un buen resumen sobre su alcance y su impacto en la sociedad española puede consultarse en G. Tortella, «La economía española, 1830-1900» en *Historia de España dirigida por M. Tuñón de Lara*, Barcelona, 1981, VIII, pp. 136 y ss.

(35) Según la contabilidad del Ministerio de Hacienda, desde la implantación del nuevo sistema tributario, en mayo de 1845, hasta la entrada en vigor del régimen concertado, en febrero de 1878, los cupos de la territorial ascendieron a 297,5 millones de rs. portan sólo 186,8 millones invertidos en el mantenimiento del culto y clero. Archivo del Ministerio de Hacienda, leg. 11.520. La diferencia, pasados de 110 millones a favor de la Hacienda central, nunca fue satisfecha por las provincias vascas que dejaron esta operación para cuando se resolviese definitivamente el «arreglo foral». De hecho, las liquidaciones anuales realizadas por estos dos conceptos ante la Dirección General de Contabilidad, entidad encargada de extender las correspondientes cartas de pago, eran «simple fórmula contable» pues se trata de unas cantidades «puramente nominales para el Tesoro», R. Santillán, *Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 hasta 1854, añadida con nota de sus ampliaciones y*

excepcional ponía en aprietos al titular de Hacienda cada vez que la oposición dirigía alguna interpelación por este motivo (36).

Las Diputaciones vascas no sólo se opusieron con éxito a la reforma tributaria de Mon-Santillán sino que, además, eludieron las figuras impositivas de nuevo cuño aparecidas después de 1845. Muchas veces fue el propio Gobierno en uso de sus facultades discrecionales quien eximió a las provincias de algunos impuestos generales por medio de las correspondientes reales órdenes. Así, la R.O. de 7 de enero de 1852 proclamaba la antiforalidad del papel sellado, en tanto que la R.O. de 3 de marzo de 1868 declaraba inaplicable el gravamen sobre caballerías y carruajes a los territorios vasco-navarros (37).

Tampoco los progresistas cuando accedieron al poder abordaron la cuestión foral y, desde luego, nunca se plantearon la posibilidad de extender a las provincias vascas la reforma tributaria de Mon-Santillán. Durante el bienio 1854-56 se limitaron a mantener el status quo sin hacer la más mínima variación y en los meses que siguieron al destronamiento de Isabel II aplicaron sin demasiada convicción las nuevas figuras tributarias creadas para evitar la quiebra

efectos hasta 1863, Madrid, 1888, p. 117. En contrapartida el Estado demoró el abono de los suministros entregados por la población vasca a los ejércitos gubernamentales desde la guerra de la Independencia en adelante.

(36) «En el repartimiento de la contribución territorial —ironizó Cantero durante la discusión presupuestaria de 1861— se imputan a las Provincias Vascongadas cuatro millones y pico de reales, los cuales no pagan porque no tienen ninguna contribución. Esto, señores, no es más que una ficción. El Estado dice a las Provincias: 'Vosotros pagáis cuatro millones de reales'; y dicen las Provincias: 'En el papel cuanto quieras, que nosotros no pagamos nada'. Luego viene el Ministerio de Gracia y Justicia y dice a su vez: 'Ahí hay un culto y clero que cuestan cinco millones, pues como nada percibo no los pago'; de lo cual resulta que el Estado tampoco paga nada. De modo, señores, que tenemos dos ficciones: una de las Provincias Vascongadas..., que no pagan; y otra del Ministerio... que tampoco paga». Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Legislatura de 1861, sesión de 5 de enero, vol. I, p. 5.

(37) P. Gorosábel, I, pp. 622-623 proporciona más ejemplos.

fiscal del Estado (38). Pero éstas, o gravaban actividades muy concretas —como los beneficios bancarios y mineros—, o cuando tenían un carácter más general —como en el caso de las cédulas personales— admitían tantas excepciones que desfiguraban por completo su naturaleza original. A pesar de su escaso rendimiento y del reducido número de sujetos fiscales al que iban dirigidas, las instituciones forales impugnaron su ejecución. Y es que tal como advirtiera Valentín de Verástegui hacía casi medio siglo «en materia de tributos igual se ofende por lo mínimo como por lo máximo».

Durante el período de entreguerras, por tanto, las escasas aportaciones de las Haciendas forales a los gastos generales del Estado conservaron la forma del donativo tradicional. Es decir, se ofrecieron y se admitieron como un expediente voluntario, coyuntural y desde luego ajeno a los presupuestos estatales. No le faltaba razón a Fermín Lasala, ilustre patricio guipuzcoano varias veces diputado por aquella provincia, cuando aseguraba, y él tenía sobradas razones para saberlo, que «*proclamada la unidad constitucional, los Gobierno progresistas y moderados cometieron desde 1839 la falta inexcusable, ya que no se resolvían a pedir servicios a las Vascongadas según la nueva fórmula, de no pedírselos tampoco según la antigua. Pedir impuesto y quinta en forma constitucional era peligroso, según creían; pedir donativo y tercio en forma foral era desdoro para el nuevo régimen. Así se opinaba en Madrid, y el resultado iba siendo que inevitablemente los Vascongados se desacostumbraban con gusto de todo servicio*» (39).

(38) Sobre la problemática financiera estatal, J. Martín Niño, *La Hacienda española y la Revolución de 1868*, Madrid, 1972. Vid., asimismo, M. González Portilla, «La Hacienda Pública y el fracaso del Sexenio revolucionario» en V.V.A.A., *La revolución burguesa en España*, Madrid, 1985, pp. 81-99.

(39) F. Lasala, *Última etapa de la unidad nacional. Los Fueros Vascongados en 1876*, Madrid, 1924, p. 351. Durante el reinado personal de Isabel II (1844-68), solamente en dos ocasiones se hicieron donativos a S.M. En 1848 las instituciones forales mostraron su solidaridad al gobierno Narváez, asustado por la oleada revolucionaria que amenazaba la tranquilidad de la Europa conservadora, ofreciendo

Si con la ley de 21 de julio de 1876 Cánovas dio por concluida la unidad constitucional (40), el R.D. de 28 de febrero de 1878 sancionó de forma incuestionable el principio de la universalidad tributaria y lo plasmó de forma efectiva en unas cantidades alzadas y equivalentes, al menos en teoría, al esfuerzo fiscal exigido a las demás provincias españolas. Pudiera pensarse que así concluía una situación de facto cuya provisionalidad y falta de transparencia había dañado la credibilidad del propio sistema político isabelino. Pero la posterior evolución de los cupos, por un lado, y, por otro, las atribuciones concedidas a las Diputaciones provinciales vascas en materia impositiva prolongaron la excepcionalidad de los antiguos territorios aforados y aseguraron la permanencia de una «zona de baja presión fiscal» (41) también durante la Restauración. Esta afirmación, sin embargo, deberá ser matizada porque si bien es cierto que la aportación de las tesorerías vascas a los gastos generales del Estado durante el reinado de Isabel II resultó insignificante, en cambio la fiscalidad propiamente provincial se desarrolló extraordinariamente.

un millón de rs.: en agradecimiento, el duque de Valencia consintió el restablecimiento de los cuerpos forales de seguridad —miqueletes y miñones— disueltos por R.O. unos años antes a raíz de la creación de la Guardia Civil. En 1859 y con motivo de la guerra de Marruecos las Diputaciones vascas ofrecieron a O'Donnell, a la sazón presidente del consejo de ministros, cuatro millones de rs. en metálico y la creación de una brigada de tres mil hombres debidamente armados y equipados.

(40) La resuelta actitud de Cánovas por constitucionalizar la peculiar situación de las provincias vascas quedó patente en la discusión parlamentaria como ha documentado M. Vázquez de Prada, «Del régimen foral al concertado: La negociación del primer 'concerto económico' (mayo 1877-enero 1878)», *Revista Vasca de la Administración Pública*, 8, (1984), pp. 91-121. Esa preocupación más tarde también quedó recogida en el preámbulo de la citada ley que puede consultarse en J.M. Estrecha, *Régimen político y administrativo de las provincias vasco-navarras*, Bilbao, 918, p. 226. Sobre la posterior evolución de la legislación y de los cupos, C. Postigo, *Los conciertos económicos*, San Sebastián, 1979.

(41) La expresión procede de V. Theotonio et alii, «Los conciertos de Álava y Navarra. (Una visión crítica)», *Hacienda Pública española*, 54, (1978), pp. 111-140.

2. ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN DE LAS HACIENDAS FORALES EN EL SIGLO XIX

Tanto desde el punto de vista administrativo como fiscal entre 1800 y 1876 se pueden distinguir dos períodos bien distintos, separados entre sí por la primera guerra carlista. El primero se caracteriza por el creciente reconocimiento de las Diputaciones como las instituciones públicas más relevantes en la vida del país y es el resultado inmediato de la consolidación de su poder fiscal, entendido como la capacidad para crear y gestionar sus propios impuestos (42). El otro, superados ya los trastornos ocasionados por la guerra civil, viene determinado por la progresiva centralización y racionalización administrativa impulsada por esas mismas Diputaciones que, al amparo de la ambigüedad legal establecida por la ley del 39, no sólo suplantaron en determinadas parcelas la acción del Estado, sino que, además, acabaron anulando la influencia de sus agentes (43). Esta suplantación fue especialmente notoria en la creación de un soporte infraestructural y en la dotación de un equipamiento social, muy superior al resto de las provincias españolas.

Este proceso implicaba acabar con la dispersión fiscal propia del Antiguo Régimen. La Diputación del Señorío, por ejemplo, después de no pocas discusiones consiguió que el Consulado renunciara a la imposición de determinados artículos de consumo; más

(42) A comienzos del siglo pasado todavía los ayuntamientos de Vitoria, San Sebastián y Bilbao manejaban un volumen de recursos superior al de las Haciendas forales.

(43) Ese proceso vino determinado por la desaparición de la figura del corregidor, P. Alzola, pp. 16-17. Durante el Antiguo Régimen el corregidor había garantizado la intervención de la Corona en la administración foral y, aunque parte de sus atribuciones pasaron a los gobernadores civiles, éstos resultaron bastante menos eficaces para vencer las reticencias de las Diputaciones. Esta sorda resistencia hubiera sido impensable sin la autonomía fiscal pues, como escribiera P. Azcárate (*Exposición a S.M. sobre el arreglo de los Fueros de las Provincias Vascongadas*, León, 1856), «las tres Diputaciones administran con una independencia asombrosa sus presupuestos, y como no hay intervención ni aprobación del Gobierno Supremo, es un elemento constante de oposición para resistir todo cuanto venga y no esté, a su juicio, en consonancia con los fueros».

tarde forzó la abolición de la prestación decimal, al menos formalmente, al asumir la dotación del culto y clero provincial; por último, obtuvo la fiscalización y el control de las cuentas municipales por R.O. de 12 de septiembre de 1853. Paralelamente impulsó la gestión directa de los impuestos provinciales en detrimento de otros procedimientos más arraigados como el arrendamiento en pública subasta o el encabezamiento por municipios. Desde 1829 los funcionarios provinciales se encargaron de la recaudación del arbitrio sobre el aguardiente y los derechos de la vena exportada del mismo modo que lo venían haciendo con el impuesto del tabaco, y treinta años después extendieron su gestión a los demás impuestos sobre el consumo y a los peajes de carreteras. La modernización del procedimiento recaudatorio, al incrementar los rendimientos, rentabilizaba la expansión del aparato administrativo imprescindible para llevarla a cabo, que en el caso de Vizcaya ocupaba a más de setenta personas. Guipúzcoa siguió una evolución muy similar (44) que, sin embargo, en Álava se vio ralentizada por sus propias limitaciones demográficas. Mientras el cobro de los peajes siempre fue arrendado a particulares por el procedimiento del remate en pública subasta, los arbitrios sobre el consumo de vino estaban encabezados por municipios excepto en Vitoria, ciudad con un considerable volumen de contratación, los funcionarios provinciales recaudaban directamente los impuestos de consumo.

La reforma administrativa también afectó a estructura interna de las Haciendas forales y a la técnica contable. De acuerdo con el modelo tradicional, a comienzos del ochocientos las oficinas de intervención todavía seguían el sistema de afectación de fondos por el que cada partida del gasto se cubría con unos ingresos asignados de antemano. Adoptado para tranquilidad de los acreedores, este principio estaba reñido con la centralización financiera pues impedía al tesorero variar el destino de los caudales recaudados. Además, exigía la dispersión de cajas y la existencia de varias contabilidades parciales que en Guipúzcoa eran cuatro —la general

ordinaria, caminos, guerra y donativos— y en Álava no bajaban de seis. Como tampoco se efectuaba el cierre anual de los ejercicios, cada caja arrastraba su propio balance, positivo o negativo, acumulado a lo largo de los años. Pero estas prácticas se abandonaron al término de la guerra de la Independencia. El cierre de los ejercicios fiscales y la presentación de un balance final unitario acabó con la dispersión de cuentas y el arrastre simultáneo de déficits y superávits. El paso siguiente, dado en los años cuarenta, implicaba la centralización de todos los ingresos con independencia de su destino posterior. Aceptada por los censualistas después de recibir determinadas garantías, esta liberalización otorgó a las Diputaciones el control de los impuestos provinciales antes hipotecados y, al permitir el trasvase de fondos, aumentó su poder discrecional. Sin embargo, la existencia de distintas cajas relativamente autónomas dentro de la cuenta general se prolongó hasta la total liquidación, a mediados de los sesenta, de los gastos surgidos con ocasión de la guerra de Marruecos.

Cada provincia contaba con sus propios mecanismos políticos de control. El *Cuaderno* alavés de 1476 ya contemplaba el nombramiento por sorteo entre los junteros de varios *contadores*, uno por cuadrilla, para recibir la presentación justificada de las cuentas. Hecha la revisión y sustanciadas las interpelaciones consiguientes, elevaban su censura a la Junta general, encargada en última instancia de aprobar la gestión o exigir las responsabilidades consiguientes (45). A lo largo del ochocientos se fueron perfilando unos mecanismos presupuestarios, todavía muy alejados de su verdadera concepción (46), que perseguían una

(45) R. Ortiz de Zárate, *Compendio Foral de la Provincia de Álava*, Bilbao, 1858, pp. 27-28. En Guipúzcoa incluso las cuentas provinciales, acompañadas con el informe de la comisión, se publicaban como anexo de las actas de sesiones.

(46) La práctica presupuestaria nace con el advenimiento de los Estados liberales y, al margen de la previsión anticipada de la evolución financiera, es uno de los instrumentos más eficaces con los que cuenta el poder Legislativo para controlar al Ejecutivo. Sobre el concepto presupuestario, sus fases y los principios doctrinales, A. García-J. Salinas, *Manual de Hacienda Pública general y de España*, Madrid, 1985, pp. 163-180.

(44) *Reglamento para la recaudación de los arbitrios provinciales en Guipúzcoa*, Tolosa, 1857.

previsión anticipada de ingresos y gastos con objeto de corregir los posibles desajustes. Aunque las primeras experiencias en este sentido, símbolo de cierta madurez gestora, son anteriores a la muerte de Fernando VII la práctica presupuestaria, entendida siempre en su versión administrativa, no se consolidará hasta los años sesenta. Desde 1862 los Diputados del Señorío pasaban al Regimiento el proyecto presupuestario bianual antes de someterlo a la consideración de la Junta general. Álava y Guipúzcoa siguieron un método y unos ritmos semejantes. En ambas provincias los presupuestos, en cambio, tenían una duración anual y su elaboración, basada en las estimaciones realizadas por las oficinas de intervención, quedaba en manos de las Diputaciones.

Si a lo largo del período estudiado la censura de cuentas no planteó mayores dificultades, tampoco hubo mayores discrepancias a la hora de definir el cuadro tributario. Esta unanimidad deriva tanto del monolitismo ideológico y social de las Juntas, verdadero instrumento de los notables rurales incluso después de su reconciliación con la burguesía urbana al término de la primera guerra carlista, como de su deseo por evitar a toda costa cualquier injerencia del poder central. El reducido número de apelaciones remitidas al Consejo de Castilla en las postrimerías del Antiguo Régimen cesó por completo tras la reforma fiscal de 1845. El arcaísmo del entramado impositivo, con la consiguiente discriminación de la carga tributaria, aseguraba a las élites provinciales la continuidad de sus tradicionales privilegios fiscales. La peor amenaza para su conservación eran, justamente, las disensiones internas porque, en caso de hacerse públicas, darían pie a la intervención gubernamental. Quizá por eso las Diputaciones se mostraron casi siempre muy receptivas a las quejas de sus administrados y adoptaron como axioma fundamental de su gestión la contención del gasto. Principio sólo abandonado durante la coyuntura expansiva de mediados de siglo cuando los notables utilizaron las Haciendas provinciales para promover el desarrollo económico.

2.1. Los ingresos

Frente a la proliferación de tributos, rentas y rentillas castellanas, las

Haciendas forales descansaban sobre tres pilares bien concretos y de probada solidez: las derramas foguerales, los arbitrios sobre el consumo y los peajes de carreteras. Sin embargo, la progresiva desaparición de los repartimientos, que en Guipúzcoa se produjo hacia 1738 y en Vizcaya a comienzos de la centuria siguiente (47), potenció la importancia de los consumos. Aunque cambiante y distinta en cada provincia, la nómina de artículos gravados era muy reducida: castaña, aceite, vinagre, carne, bacalao, coloniales, vena exportada y, sobre todo, vinos y licores cuyos rendimientos superaban a todos los demás. La sencillez del cuadro impositivo y sus bajos costes de gestión no eran desde luego las características menos relevantes de este modelo fiscal basado casi exclusivamente en la imposición indirecta.

Pero la guerra contra la Convención (1793-95) y la ocupación napoleónica desbordaron los parámetros fiscales heredados de la centuria anterior y dejaron a las tres provincias al borde de la quiebra. La vuelta a la normalidad pasaba por la definición de un nuevo cuadro tributario, entendido como un conjunto ordenado de normas impositivas de carácter permanente, capaz de proporcionar los ingresos suficientes para atender las necesidades de unas tesorerías exhaustas por los conflictos con la Francia revolucionaria. Mas, sería incorrecto suponer que el nuevo marco perfilado después de algunos tanteos entre 1815 y 1830 significó una ruptura radical con el anterior. De hecho, el incremento de la recaudación fiscal se consiguió reforzando las figuras tradicionales mediante la elevación de las tarifas o bien mediante la creación de nuevos impuestos sobre el consumo, y en concreto sobre el tabaco y la sal, cuya comercialización quedó en manos de las Diputaciones. Esta marcada preferencia de los arbitrios sobre el consumo frente a los repartos foguerales y a la contribución catastral, el otro gran descubrimiento fiscal de la época, estaba muy extendida. A tenor de la reducida masa monetaria

(47) Concretamente en 1804, P. Alzola, pp. 90-91. En Álava, en cambio, se mantuvieron hasta la entrada en vigor del régimen concertado aunque en Vitoria, y posiblemente en las villas más populosas, su montate se recaudaba a través de los arbitrios sobre el consumo.

en circulación y del alto grado de autoabastecimiento campesino no es de extrañar que los arbitrios sobre el consumo, a pesar de su conocida regresividad, fueran mejor aceptados que los impuestos directos. Los contribuyentes siempre podían eludirlos empobreciendo la dieta o restringiendo el consumo de los artículos gravados.

Al analizar la cristalización de un poder fiscal autónomo comentamos la génesis de los arbitrios sobre el consumo y su vinculación con la deuda provincial. Veamos ahora el origen y la finalidad de los peajes. Los portazgos constituían la contraprestación obligada por el uso de una carretera en buen estado y fueron concedidos a cuantas instituciones vascas, públicas y privadas, asumieron la construcción de una red interprovincial (48). La apertura del alto de Orduña, que acortaba en una jornada el trayecto entre Burgos y Bilbao, fue el primer camino de rueda costado conjuntamente por el Señorío de Vizcaya, el Consulado de Bilbao y el Ayuntamiento de la Villa. Poco después, todavía en la segunda mitad del setecientos, Álava y Guipúzcoa prolongaron a su costa el camino de postas procedente de Madrid, desde las cercanías de Miranda de Ebro hasta la frontera francesa. La construcción de caminos siguió a buen ritmo en la centuria siguiente (49) y también el rendimiento de los peajes cuya recaudación, sin embargo, se resintió en la segunda mitad de los años sesenta con la apertura de los ferrocarriles Madrid-Irún y Bilbao-Tudela, coincidentes con las carreteras de mayor densidad de tráfico.

En virtud del libre comercio contemplado en el ordenamiento foral los estancos castellanos nunca rigieron en los territorios vascos. Por esta razón, cuando a comienzos de la pasada

centuria quedó patente la insuficiencia de los recursos ordinarios para cubrir los enormes gastos generados por los conflictos bélicos, las tesorerías forales convirtieron este privilegio en una sustanciosa fuente de ingresos. Si ya se estaba gravando el consumo de vino, bien se podía imponer un gravamen especial sobre el tabaco (50) y la sal, aunque la consideración de esta última como artículo de primera necesidad condicionó su tratamiento fiscal. Las protestas, si las hubo, se acallaron en aras de la utilidad pública pues de esta manera se evitaban otros expedientes más impopulares. Por su propia estructura productiva, tanto el tabaco como la sal eran géneros importados, facilitaban el monopolio de su distribución. A las Diputaciones les bastaba con reemplazar al capital privado y actuar como grandes contratistas. Además del respaldo gubernamental para realizar esta suplantación contaban con un aparato coercitivo —el cuerpo de miñones— para reprimir el fraude y perseguir a los defraudadores. Ambos artículos acabaron generando un ciclo impositivo propio durante el reinado de Fernando VII que también fue asumido, aunque con reparos, por el primer Estado liberal (51).

Entre los expedientes extraordinarios cabe citar el recurso a la deuda y la contribución catastral. El recurso a la deuda no era nuevo y desde el siglo XVII las Haciendas vascas afrontaron determinados compromisos remunerando a los capitales privados con un interés más que aceptable sin preocuparse demasiado de su amortización. Pero la crítica situación del primer tercio del XIX redujo de forma

(48) Antes de abordar cualquier obra, la entidad constructora remitía al Consejo de Castilla un proyecto del trazado con las características técnicas y el coste aproximado, solicitando, de paso, los arbitrios necesarios para garantizar su financiación, entre los que nunca faltaba un módico peaje.

(49) Según el *Anuario estadístico... de 1860*, Vizcaya contaba en aquella fecha con 474 kms. de carreteras, de los cuales la mitad eran de primer orden y Álava, según testimonio de su Diputación, con 410.

(50) Inmediatamente después de la guerra contra la Convención las Diputaciones concedieron a determinados comerciantes, previo pago de una elevada cantidad, la comercialización en exclusiva del tabaco aunque pronto rescataron el monopolio de este género colonial. Al mismo tiempo acometieron con éxito la tarea de montar una red para la comercialización de los géneros estancados. En el caso del tabaco se realizaba por vendedores a la menuda que previamente se habían surtido en los almacenes provinciales, y mediante acopios forzosos en el caso de la sal.

(51) El ministerio de Hacienda no pretendía tanto acabar con las exenciones relativas al consumo de tabaco sino evitar la entrada fraudulenta de ese género colonial en las provincias castellanas de allende el Ebro.

Cuadro n.º 2. Ingresos de las Haciendas forales

(Promedio anual, en miles de rs.)

INGRESOS	ALAVA		GUIPUZCOA		VIZCAYA	
	1815-19	1865-67	1828-30	1865-67	1816-20	1864-67
Imp. Directos	1.066 (45)	857 (16)	23 (1)	0 (0)	323 (14)	460 (5)
Id. Indirectos* . . .	591 (25)	1.875 (36)	1.094 (57)	4.355 (60)	1.296 (56)	6.279 (62)
Peajes	320 (14)	601 (12)	274 (14)	479 (7)	10 (1)	2.067 (20)
Empréstitos	183 (8)	1.200 (23)	392 (20)	1.705 (24)	520 (21)	1.054 (10)
Otros	182 (8)	672 (13)	145 (8)	664 (9)	184 (8)	314 (3)
TOTAL	2.342 (100)	5.205 (100)	1.928 (100)	7.203 (100)	2.333 (100)	10.174 (100)

* Incluye arbitrios sobre el consumo y monopolios fiscales.

Fuentes: Para Álava y Vizcaya, ex-J. Aguirreazkuenaga y J.M. Ortiz de Orruño a partir de los trabajos citados en la nota 6; para Guipúzcoa, Registro de las Juntas generales de Guipúzcoa, correspondientes a los años que se citan.

considerable la capacidad de endeudamiento de unas tesorerías al borde de la quiebra. Antes de solicitar nuevos empréstitos, las Diputaciones debían restablecer la confianza de sus acreedores que pasaba, indefectiblemente, por el abono de los intereses corrientes y atrasados. Cerrada esta vía, el saneamiento financiero se consiguió mediante el incremento de la presión fiscal a través, sobre todo, del rápido crecimiento de los impuestos indirectos. Pero tampoco las Diputaciones renunciaron a la contribución sobre la propiedad, figura impositiva traída por Thouvenot durante la ocupación napoleónica (52). Sin embargo, la importancia de este expediente, ocasional y subsidiario, fue decreciendo progresivamente hasta desaparecer casi por completo a partir de 1839. Sólo cuando las Diputaciones liquidaron sus atrasos a mediados de la centuria, pudieron contraer nuevos empréstitos para financiar la expansión

del gasto sin modificar la estructura impositiva que, como vamos a ver, entró en crisis a finales de los sesenta.

Esta evolución queda reflejada en el cuadro n.º 2, que recoge la estructura de los ingresos de las tres provincias en dos momentos significativos. El primero coincide con el final de la guerra de la Independencia, sin duda uno de los más difíciles del primer tercio de la centuria como se desprende al comparar los guarismos de Álava y Vizcaya con los de Guipúzcoa, algo más tardíos; el otro se centra en los años de máximo esplendor de las Haciendas forales.

Se advierte de inmediato el gran salto de la recaudación que se duplicó en Álava, se triplicó en Guipúzcoa y se quintuplicó en Vizcaya. Aunque cualquier intento de evaluar la presión fiscal, considerada como el porcentaje del producto interior bruto deducido por vía impositiva, choca con los inconvenientes propios de cualquier época preestadística, no resulta difícil comprobar que en los años sesenta y traducida en reales per cápita superaba a la media nacional. Así se desprende al cotejar, una vez deducida la emisión de deuda, los ingresos totales recogidos en el cuadro n.º 2 con los ingresos

(52) Con la creación, en febrero de 1810, del Gobierno de Vizcaya desaparecieron las instituciones de fuero y, tras integrarse en una sola, las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa quedaron bajo la autoridad del general Thouvenot, I. Vergniory, «El cambio institucional de Vizcaya en 1810», *Estudios Vizcainos*, 5 (1972), pp. 103-127.

tributarios del Estado (53) proyectándolos sobre el Censo de población de 1860. En proporción, las Haciendas forales manejaban un volumen de recursos comparable al de la Hacienda central y estaban libres de una serie de gastos improductivos —como el mantenimiento del Ejército— que absorbían una parte nada despreciable del presupuesto nacional. Esta diferencia a su favor les permitió, como veremos, comprometerse de manera más decidida en el desarrollo material.

En segundo lugar se comprueba el avance de la recaudación tanto en las cifras globales como en cada una de las partidas desagregadas, excepción hecha de los impuestos directos cuya aportación descendió tanto en términos porcentuales como absolutos. Esta marcada preferencia por los arbitrios sobre el consumo en detrimento de los impuestos directos, y en concreto sobre la contribución catastral, enfatiza la regresividad de un sistema impositivo marcadamente oligárquico (54) y agrava los efectos distorsionales de la elevada punición fiscal. La preponderancia de los arbitrios indirectos, que además incidían con mayor dureza sobre las clases urbanas (55), trasluce la supremacía de los notables rurales en el gobierno provincial. Comerciantes e industriales, y en general los grupos sociales perjudicados, carecían de la fuerza institucional necesaria para imponer otra alternativa como quedó de manifiesto en Álava cuando algunos procuradores propusieron la posibilidad de reconvertir los repartos foguerales en una moderna contribución sobre la propiedad (56). Y

(53) *Cuentas del Estado Español, 1850-1890-91*, Madrid, 1975 (reed.), pp. 50-63. El cálculo no tiene otro valor que el meramente indicativo y viene a desmontar la identificación, tan generalizada en la época como falsa, de las provincias vascas como un paraíso fiscal.

(54) «Los ricos nada pagan como ricos, aseguraba un ex-gobernador civil de Vizcaya, y los impuestos pesan sobre las clases consumidoras, sobre las clases proletarias que son el mayor número, sobre las clases pobres», P. Azcárate, p. 25, nota 1.

(55) En Vizcaya, por ejemplo, el distrito Bilbao-Begoña-Abando proporciona el 45 % de la recaudación de los impuestos sobre el consumo.

(56) Aunque en el cuadro n.º 2 los repartos foguerales alaveses se incluyen en el apartado de contribuciones directas, la hoja de hermandad estaba muy lejos de asemejarse a la moderna contribución sobre la riqueza como ya advirtiera P.

es que, tal como aseguraba refiriéndose a los hacendados vizcaínos Julián de Luna ex-jefe político progresista de Vizcaya y declarado antifuerista, «no se atreven a mentar las contribuciones directas sino para condenarlas como heréticas».

La expansión de los impuestos indirectos tocó techo en la primera mitad de los años sesenta, coincidiendo con el período álgido de la política desarrollista impulsada por las Diputaciones. Los primeros síntomas de falta de liquidez aparecieron en la segunda mitad de la década cuando el ferrocarril acaparó buena parte del tráfico rodado y el descenso de los peajes coincidió también con la caída de los monopolios fiscales debido al triunfo de las tesis liberalizadoras que siguieron al derrocamiento de Isabel II (57). Pero la oligarquía vasca, lejos de reformar en profundidad el entramado tributario introduciendo de forma permanente la contribución catastral, optó por un progresivo endeudamiento de las tesorerías forales creyendo, sin duda, que la crisis sería pasajera. Esta huida hacia delante, que a la postre se reveló insuficiente, terminó por amenazar la continuidad de un sistema fiscal hasta entonces no contestado. Solamente Vizcaya mantuvo, y no sin dificultades, su solvencia gracias al excelente comportamiento del ferrocarril minero de Triano construido y explotado por el Señorío (58).

Madoz. Para más detalles, J.M. Ortiz de Orruño, «Hoja de hermandad versus contribución catastral. El arcaísmo del entramado foral alavés» comunicación presentada al // *Congreso Mundial Vasco. Sección Historia*, celebrado en Bilbao, diciembre de 1987 (en prensa).

(57) El impacto de los ferrocarriles sobre la recaudación de los peajes se acusó de inmediato y su repercusión fue lo suficientemente grave para que la Diputación de Guipúzcoa se viera obligada a suprimir los portazgos interiores, no así los situados en el límite de la provincia, en 1871, P. Alzola, pp. 175-176. Por otro lado, desestancó en las provincias españolas de los monopolios fiscales decretado por Figuerola invirtió los tradicionales flujos del contrabando y no sólo rebajó el consumo, sino que también forzó a los responsables de las Haciendas forales a minorar los derechos exigidos hasta entonces.

(58) En 1871 la Diputación de Guipúzcoa giró una contribución sobre la propiedad, industria y comercio por valor de 1,5 millones de rs.; mientras tanto, la Diputación de Álava se orientaba en la misma dirección aunque los trabajos quedaron inacabados por el estallido de la última guerra carlista.

Cuadro n.º 3. **Gastos de las Haciendas forales**

(Promedio anual, en miles de rs.)

GASTOS	ALAVA		GUIPUZCOA		VIZCAYA	
	1815-19	1865-67	1828-30	1865-67	1816-20	1864-67
Administr.	588 (24)	1.226 (25)	682 (32)	1.575 (21)	586 (23)	1.510 (14)
Donativos*	620 (25)	14 (1)	412 (20)	74 (1)	807 (32)	86 (1)
Invs. económ. ...	405 (17)	1.251 (25)	247 (12)	3.386 (46)	56 (3)	5.374 (52)
Equip. social	0 (0)	946 (19)	394 (19)	892 (12)	187 (7)	1.439 (14)
Carg. financ.	829 (34)	1.514 (30)	361 (17)	1.439 (20)	895 (35)	1.979 (19)
TOTAL	2.443 (100)	4.951 (100)	2.096 (100)	7.366 (100)	2.531 (100)	10.388 (100)

* Incluye todo tipo de transferencias a la Hacienda central.

2.2. Los gastos

Siguiendo el mismo planteamiento del apartado anterior, se han agrupado las diversas partidas del gasto en cinco grandes apartados, idénticos para las tres provincias, con objeto de facilitar las comparaciones. Entre los gastos improductivos destacan los dedicados al mantenimiento de la administración entendida en su sentido más amplio —burocracia provincial, fuerza foral armada, convocatoria de Juntas, gestión de los monopolios fiscales, festejos, etc.—, los donativos y las cargas financieras —pago de réditos y devolución de capitales tomados a préstamo—. Entre las inversiones productivas cabe destacar las estrictamente económicas y aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones asistenciales, sanitarias, intelectuales y religiosas (59) de la población, agrupadas en un renglón especial denominado equipamiento social (véase cuadro n.º3).

Resulta evidente la progresión de todos los renglones, excepción hecha de los donativos. Sin embargo, el avance no fue homogéneo. Así por ejemplo, mientras el apartado destinado a la administración se duplicó holgadamente, su peso porcentual en el conjunto del gasto permaneció estable en el caso alavés, y con una ligera tendencia a la baja en las otras provincias. De donde se deduce que otros apartados crecieron más deprisa; crecimiento que se vio estimulado, además, por el descenso tanto en cifras absolutas como relativas de la aportación de las Haciendas forales a la Hacienda central a partir de 1845 (60). Ese fue el caso de las inversiones económicas —que en Vizcaya y Guipúzcoa llegaron a absorber la mitad del presupuesto provincial— y de las partidas destinadas al equipamiento social que, en conjunto, llegaron a suponer alrededor del 15 % de los gastos provinciales. Como ya sabemos, la incapacidad del cuadro impositivo para

(59) Tras la creación de la diócesis vasca en 1862 el sostenimiento del obispado de Vitoria corrió, caso excepcional, por cuenta de las Haciendas forales. Los haberes del prelado y los gastos del cabildo catedralicio están incluidos en el apartado destinado al equipamiento social, no así los gastos del culto y clero parroquial que corrían por cuenta de los pueblos.

(60) Si, como ya sabemos, durante el primer tercio del siglo XIX la quiebra de la Real Hacienda repercutió sobre las Haciendas forales a través de los continuos pedidos solicitados por el monarca, la reforma tributaria de Mon-Santillán obvió esta dependencia al desbloquear los mecanismos que durante dos generaciones habían impedido el crecimiento de los ingresos estatales.

para seguir de cerca la expansión del gasto provocó el endeudamiento de las tesorerías forales con el consiguiente incremento de las cargas financieras. Veamos con más detalle la evolución de estos apartados.

El creciente intervencionismo administrativo de las Diputaciones comenzó a manifestarse ya en la última década del reinado fernandino. El aumento de los presupuestos provinciales, la centralización de los ingresos y la organización de un cuerpo paramilitar—los naturales armados—convirtieron a las Diputaciones en la institución pública más relevante en cada provincia. Mientras consolidaban su hegemonía extendieron su tutela administrativa y manifestaron su vocación intervencionista en todas las esferas de la cosa pública (61). Lejos de detenerse, este fenómeno se aceleró tras la firma del convenio de Vergara. Las Diputaciones, principal incremento de la élite provincial, reclamaron en beneficio propio el espíritu centralista de los moderados en un doble frente. Ante el Gobierno se presentaban como las depositarias de la esencia foral y, en virtud de la ley del 39, obtuvieron la «administración interior» de sus territorios; ante los municipios vascos, aparecían como las defensoras más cualificadas de los fueros por su bien probada eficacia para obviar las interferencias gubernamentales. Este doble juego convertía a los ayuntamientos en simples ejecutores de sus disposiciones y erosionaba de manera inevitable su autonomía municipal mediante la censura de sus cuentas o la colonización del consejo provincial, una especie de tribunal contencioso-administrativo. Pero puestos entre la espada de los moderados y la pared de las Diputaciones, las corporaciones locales acabaron aceptando, no sin algunas protestas, la situación: era preferible la eficacia gestora y bajo coste de la administración

(61) Esta nueva mentalidad, patente en el organigrama administrativo elaborado por el Señorío de 1829 o en el proyecto presentado dos años después por la comisión de hacienda en las Juntas generales de Guipúzcoa celebradas en Mondragón, quedó plasmada en la construcción de la casa de Juntas de Guernica o en la casa-palacio que la Diputación alavesa comenzó a levantar en Vitoria ya en vísperas de la guerra civil.

foral a la «empleomanía» y la inoperancia de la administración estatal, reconocida incluso por quienes la habían puesto en planta.

La iniciativa de las Diputaciones se manifestó también en el terreno económico. La integración del mercado regional y el desenclave de los puertos, con el consiguiente desarrollo de las fuerzas productivas, fue el resultado de una política infraestructural dictada por la coincidencia de los intereses de las dos fracciones políticas dominantes. Sin embargo, fue la corporación alavesa la primera en involucrarse decididamente en la construcción de una red viaria provincial con Vitoria en el centro (62) que, en lo fundamental, estaba concluida para 1833. En Vizcaya y Guipúzcoa, en cambio, la mayor parte de los caminos abiertos en el primer tercio de la centuria se debió a la iniciativa de varias empresas camineras mediante la emisión de acciones. Pero la escasa rentabilidad del negocio, que repercutía en el mal estado de las carreteras, y el piélagos de arbitrios locales concedidos por el Consejo de Castilla para financiarlos facilitó, ya al término de la guerra civil, la intervención de las Diputaciones que no sólo se hicieron cargo de las arterias construidas, sino también de las que estaban en proyecto (63).

El interés por la infraestructura viaria no acabó con la red de carreteras pues

(62) Los hacendados alaveses, y de forma muy particular los vinateros riojanos, necesitaban unas vías de comunicación rápidas y seguras para ampliar el mercado de sus productos agrícolas; pero también la pujante burguesía comercial surgida en torno a la aduana de Vitoria necesitaba potenciar una ruta alternativa a los nuevos caminos Burgos-Santander y Burgos-Bilbao por Orduña, para no quedar descolgada del tráfico internacional.

(63) Los planes de iguala, Guipúzcoa aprobó el suyo con un ligero retraso sobre Vizcaya en 1850, pretendían refundir y homogeneizar los distintos arbitrios concedidos con anterioridad. Al garantizar la revalorización de las acciones mediante el pago puntual de sus intereses, los accionistas aplaudieron la «paternal» intervención de las Diputaciones. Si bien determinadas arterias tenían un marcado carácter especulativo, parece desproporcionada la observación de R. Navascués sobre la política caminera vizcaína. «La multiplicidad de carreteras no tiene otro objeto plausible que el de procurarle un interés regular al dinero, pues a poco que se conozca el País, su riqueza y necesidades agrícolas y mercantiles se verá que no están en relación con éstas los caminos existentes y en proyecto» (*Observaciones sobre los fueros de Vizcaya*, Madrid, 1850, p. 169).

las Diputaciones percibieron la trascendental importancia del ferrocarril como nuevo medio de transporte y procuraron, cada una dentro de sus posibilidades, no quedar al margen de este fenómeno. Tan pronto como Álava y Guipúzcoa tuvieron conocimiento de la concesión del Ferrocarril del Norte al Crédito Mobiliario, movilizaron toda su influencia para que la línea pasase por sus respectivas capitales de provincia. La Diputación alavesa firmó un convenio con la compañía comprometiéndose a retirar un paquete de acciones por valor de siete millones de reales, que en el caso de Guipúzcoa se elevaba a veinticinco (64). Simultáneamente el Señorío ofreció una subvención de 7,2 millones de rs. al grupo vinculado al Banco de Bilbao que estaba construyendo la línea Bilbao-Tudela, abierta en 1863. Dos años después se inauguró el ferrocarril minero de Triano, financiado íntegramente por el Señorío, que a lo largo de 8 kms. descendía de Ortuella al embarcadero construido en la confluencia del Galindo con la ría del Nervión. Aunque mayoritarias, las inversiones económicas no se agotan en la construcción de una infraestructura viaria. Determinadas subvenciones al sector pesquero, orientadas a la mejora de los puertos, se complementan con el fomento del bosque, la promoción de ferias de ganado y casas de monta o la apertura y sostenimiento de unas Escuelas prácticas de agricultura (65).

También los gastos sociales aumentaron de forma creciente. Aunque

insinuada con anterioridad (66), la labor asistencial no se concretó en desembolsos significativos hasta los años cuarenta. No se piense, sin embargo, que el Estado liberal era ajeno a esas mismas inquietudes. Antes bien, los regímenes forales asimilaron el contenido social de la legislación estatal y ajustaron su comportamiento a las disposiciones generales procurando, eso sí, reducir al máximo la influencia de los agentes gubernamentales. La diferencia fundamental entre las provincias vascas y las demás estriba en que mientras la autonomía administrativa y fiscal de las Haciendas forales les permitía dotarse de la infraestructura material y humana imprescindible para llevar a cabo esta tarea la reforma fiscal de 1845 descuidó la financiación de los entes locales — ayuntamientos y diputaciones provinciales— y los incapacitó para desempeñar su cometido a pesar del protagonismo que les reservaba la legislación.

Si desde comienzos de siglo el ramo de expósitos atrajo la atención de los poderes públicos, al término de la guerra civil se institucionalizaron unas juntas municipales de caridad, presididas por los alcaldes, con la intención de reprimir la postulación y repartir las limosnas recaudadas entre los vecinos más necesitados. Más tarde esos organismos municipales fueron dotados directamente de los fondos provinciales que también corrían con los gastos de los hospitales y asilos destinados a la recogida de enfermos, pobres y vagabundos. Después de la terrible epidemia de cólera de 1855, las Diputaciones impulsaron la creación de distritos médicos con la intención de erradicar posibles focos infecciosos y velar por la higiene pública. Esta red asistencial, financiada con recursos locales y provinciales, se encargaba de hacer llegar la ayuda

(64) Más tarde Guipúzcoa elevó su oferta hasta 34 millones aunque la mayor parte fue suscrita por accionistas particulares, P. Gorosábel, I, pp. 157-163. En Álava la colocación de los siete millones prometidos resultó bastante más problemática aunque la Diputación acabó cumpliendo su compromiso, L. de Velasco, *Memorias del Vitoria de antaño*, Vitoria, 1889, pp. 211-214.

(65) El objetivo de estas granjas experimentales era familiarizar a los labradores del País con las innovaciones tecnológicas desarrolladas allende los Pirineos en el sector agrícola. En el corto espacio de tiempo en que estuvieron funcionando importaron técnicos, maquinaria, abonos y semillas. Su continuidad se vio comprometida por sus altos costes de mantenimiento. Así, por ejemplo, pasaron de dos millones de reales los destinados por la Diputación alavesa a su granja modelo en los diez años largos en que estuvo funcionando.

(66) En materia de enseñanza, por ejemplo, las Diputaciones habían venido sufragando la dotación de algunas cátedras de la Universidad de Oñate. También los expósitos merecían la atención preferente de los poderes públicos. Desde 1796 funcionaba en Vizcaya y bajo el cuidado de su Diputación una casa-asilo que recogía a los lactantes abandonados y procuraba la contratación de nodrizas; en 1815 la Junta general de Guipúzcoa estableció unos arbitrios especiales, más tarde confirmados por R.O., con destino al ramo de expósitos, P. Gorosábel, II, p. 525.

institucional a los grupos sociales más desprotegidos y, en los momentos críticos, administró un volumen de recursos nada desdeñable (67).

Aunque la instrucción primaria estaba encomendada a los pueblos, las Diputaciones les facilitaron cuantos medios estaban a su alcance, desde la imposición de arbitrios locales sobre el consumo a la venta de comunales, para levantar y dotar las escuelas municipales. Pero a través de las respectivas comisiones provinciales de enseñanza y, sobre todo, de los visitadores, se preocuparon de que los ayuntamientos cumplieran sus «obligaciones cívicas». Su eficacia queda patente en la densa red de escuelas diseminadas por todo el país. Diversos índices como la inversión por alumno medida en reales de vellón o las elevadas tasas de escolarización reflejan el temprano compromiso de las autoridades provinciales por extender la educación elemental. El acientifismo y la ideologización, por lo demás moneda corriente en la época, así como la deficiente calidad de la enseñanza —impartida muchas veces por personas sin ninguna titulación académica y reducida por lo general a saber leer y escribir, las cuatro reglas de aritmética y el catecismo— no son obstáculo para reconocer el esfuerzo de las autoridades provinciales en materia de instrucción primaria (68).

La enseñanza media, en cambio si absorbió cantidades crecientes de los presupuestos provinciales. Con la entrada en vigor del plan Pidal, en 1847

el llamado colegio de Vizcaya promovido por un grupo de patricios bilbaínos fue declarado instituto provincial de enseñanza secundaria y pasó a depender exclusivamente del Señorío. Entonces la Diputación construyó un grandioso edificio que durante muchos años albergó también una escuela de náutica y otra de comercio financiadas anteriormente por la Villa y el Consulado de Bilbao. Más tarde, en 1862, puso en marcha una escuela normal de maestros. También Vitoria y San Sebastián contaban desde mediados de siglo con institutos de enseñanza media y escuelas de magisterio, financiados, asimismo, con fondos provinciales.

Las cargas financieras constituyen el último renglón del gasto. Tal como lo practicaron las Haciendas forales durante mucho tiempo, el endeudamiento era algo más que un simple expediente extraordinario para corregir puntuales desequilibrios financieros: era sobre todo una forma de remunerar los capitales ociosos carentes de una inversión alternativa, pues las Diputaciones actuaban como auténticos bancos de depósito. Las conexiones entre los censualistas, conocidos con ese nombre porque sus imposiciones estaban reconocidas mediante una escritura censal, y la oligarquía provincial eran tantas y tan estrechas que en determinados períodos las rentas provinciales estuvieron intervenidas por los acreedores para cobrarse los intereses corrientes y atrasados. Tan sólidas garantías consolidaron un floreciente mercado de capitales en torno a la deuda pública provincial por el simple endoso de los pagarés que hizo las delicias del patriciado urbano y de la nobleza terrateniente (69).

(67) En el trienio 1855-57 la Hacienda foral de Álava destinó 578.427 rs. para combatir los efectos combinados de la carestía y la epidemia de cólera; con motivo de una nueva crisis de subsistencia en 1867-68, la Diputación volvió a subvencionar la compra de alimentos con pasados de cien mil reales.

(68) Al finalizar las estadísticas de mediados de siglo, C. Cipolla (*Educación y desarrollo en Occidente*, Barcelona, 1983, p. 101), señala la existencia de «un estrecho corredor de analfabetismo relativamente escaso» que, desde Madrid, se dirigía al norte de Segovia y Burgos hasta las provincias de Santander, Álava y Vizcaya. Que a las autoridades provinciales no les era indiferente el tema de la instrucción primaria lo prueba también las continuas protestas hechas con la ley general de enseñanza aprobada en 1857, la ley de Moyano, porque retiraba a los pueblos la facultad de nombrar a los maestros.

(69) A los reiterados cortes de cuentas impuestos por los conflictos bélicos —1808, 1821 y 1834— les sucedieron los correspondientes acuerdos —1815, 1824 y 1840— que fueron, como no podía ser de otro modo, especialmente favorables para los censualistas pues no en vano la oligarquía vasca en pleno formaba parte de la nómina de acreedores. En líneas generales, las Diputaciones asumían el pago de los réditos atrasados después de introducir ligeras rebajas y se comprometían a reintegrarlos en varias anualidades escalonadas junto con los intereses corrientes del ejercicio en curso. La confianza de los acreedores se traducía en la elevada cotización de los cupones. «La Provincia, aseguraba el Diputado general de Álava en

Durante la primera mitad del XIX, sin embargo, las Diputaciones mantuvieron una política crediticia restrictiva y renunciaron a financiar el déficit con recursos ajenos, aunque bien es verdad que después de cada episodio bélico el volumen de deuda en circulación aumentaba por la capitalización, como si fueran censos al quitar, de los compromisos contraídos durante la contienda. Aun considerando la magnitud de la deuda y su lenta amortización, su peso no fue preocupante hasta que en la década siguiente las Diputaciones decidieron financiar por este método el desarrollo económico. Para entonces el empréstito, que al introducir un plazo de amortización determinado y romper la tradicional subordinación del acreedor al deudor representa sobre todo el triunfo del capital, había desplazado censo consignativo. Por otro lado, las entidades bancarias locales, ganaron a las Diputaciones la batalla por la captación del ahorro privado, y asumieron el papel que antes hacían los pequeños inversores. Los cambios introducidos en el sistema crediticio por el ascenso del capitalismo y la negativa de las élites provinciales a modernizar el entramado impositivo condujeron a las tesorerías forales a un callejón sin salida (70).

3. CONCLUSIONES

En las provincias vascas fue surgiendo un poder fiscal autónomo durante la modernidad que acabó consolidándose y encarnándose en las Diputaciones forales ya en las postrimerías de la monarquía absoluta. Ese poder fiscal encumbró a las Diputaciones por encima de las demás instituciones provinciales y les permitió poner en marcha un proceso de racionalización y centralización administrativa que terminó por reforzar la

foralidad en su conjunto. Pero para salvar la crisis del Antiguo Régimen se hacía imprescindible tanto una revisión de sus contenidos concretos como la reconciliación de las dos fracciones secularmente dominantes —los notables rurales y la burguesía comercial—, escindidas por la guerra civil. Precisamente esta orientación administrativista de la foralidad y la recomposición de la sociedad vasca en torno a los fueros hizo posible su acomodo en el marco de un Estado constitucional unitario y centralizado. No sólo el fortalecimiento de la foralidad, sino también el protagonismo de los moderados en el proceso revolucionario y la propia debilidad del primer Estado liberal explican esta aparente contradicción.

El extraordinario desarrollo de las Haciendas forales entre 1839 y 1868 contradice la habitual interpretación victimista que de ese período hace determinada historiografía, empeñada en presentarlo como una permanente agresión del poder central a las instituciones del país (71). Al amparo de su autonomía administrativa las Diputaciones perfilaron sus propios parámetros fiscales que tenían un marcado sesgo de clase tanto por la injusta distribución de la carga tributaria como por las estrechas conexiones entre los censualistas y las oligarquías provinciales. Dicho de otra manera, los jauntxos no sólo pagaban menos de lo que les hubiera correspondido a tenor de su grado de riqueza, sino que además se embolsaban, vía pago de intereses, una parte nada desdeñable de la recaudación. Pero el incremento de la presión fiscal y el descenso de las aportaciones hechas por las Haciendas forales al Tesoro, a partir de 1845, dejaba un amplio margen de maniobra a las Diputaciones para orientar sus recursos hacia otras actividades suplantando, incluso, la acción del Estado. La densa red de caminos carreteros, las escuelas prácticas de

1832, puede lisonjearse de que su crédito ha llegado a un punto de prosperidad que no tiene en el día ningún otro crédito de Europa. La Provincia ve su tres por ciento al noventa; su cuatro por ciento a la par y su cinco por ciento con el dos por ciento de ganancia: ni en la Francia ni en la Inglaterra llega el crédito a ese favor», APA, AJGO, 18 de noviembre de 1832, p. 11.

(70) El 31 de diciembre de 1868 el total de la deuda provincial alavesa se acercaba a los 23 millones de rs., casi seis veces su presupuesto anual, y generaba unos intereses cercanos a los 800.000 rs.; en Guipúzcoa solamente los intereses anuales superaban el millón de rs. y representaban la séptima parte de los gastos provinciales.

(71) También los progresistas proclamaron su más absoluto respeto a los regímenes forales tras el destronamiento de Isabel II y la defensa de los fueros no puede incluirse entre los móviles que provocaron la última guerra carlista, L. Castells, «El sexenio democrático y su repercusión en Guipúzcoa» en *Symbolae Ludovico Mitxelena Septuagenario Oblatae*, Vitoria, 1985, II, pp. 1.271-1.289.

agricultura, los establecimientos de enseñanza, etc., dejaban asombrados a cuantos viajeros recorrían el país. Esta favorable impresión iba más allá de lo subjetivo pues se apoyaba también en datos incontrovertibles como los kilómetros de carretera construidos por habitante o el elevado índice de alfabetización muy superior al del resto de las provincias españolas.

La bien probada eficacia gestora de las Diputaciones, y sobre todo, su habilidad para asegurar la continuidad de los regímenes forales, cuyas exenciones fiscales y militares no eran indiferentes a las clases subalternas, reforzó su autoridad. Además, la creciente

importancia de las partidas destinadas al equipamiento social expandió un sentimiento de solidaridad interclasista y reforzó la cohesión de la sociedad vasca en torno a los fueros, interiorizados como la esencia de su identidad colectiva. Esta «unanidad», en expresión de J. Corcuera, que desde luego no había existido en el primer tercio de la centuria, explica no sólo la enorme frustración generada por la ley abolitoria del 76, sino también la posterior concesión de un régimen concertado, tardía reparación ideada por Cánovas para congraciarse con un pueblo que se sentía agredido en lo más profundo de sus convicciones.