

El origen de los regímenes tributarios forales

Fernando Marcos Gómez

Resumen: En esta nota se muestra el origen y la fundamentación histórica de los regímenes tributarios forales de Navarra y el País Vasco.

Palabras clave: Regímenes forales; Navarra; País Vasco.

Códigos JEL: B15; H11; H77.

1. Introducción

Según se dispone en su artículo primero, la Ley General Tributaria contiene los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico del sistema tributario español, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que aprueban el Convenio y el Concierto Económico en vigor, en la Comunidad Foral de Navarra y en los Territorios Históricos del País Vasco.

Por tanto, ya desde el primer artículo, la Ley General Tributaria nos dice que en España conviven dos regímenes tributarios, uno general que se aplica homogéneamente en todo el territorio español por una única Administración y los regímenes especiales, cuyo reconocimiento se debe, bien a su raíz histórica, como es en el caso de las provincias de País Vasco y Navarra, bien a motivos geográficos, como es el caso de Canarias, Ceuta y Melilla.

Si nos centramos en los regímenes tributarios forales, ya la anterior Ley Tributaria de 1963 reconocía su existencia, si bien tras la Constitución de 1978 han encontrado su respaldo definitivo. Según el sistema que se establece, las haciendas forales de estos territorios recaudan prácticamente la totalidad de los tributos que conforman el sistema fiscal español y regulan los tributos directos, sujetos únicamente a ciertas restricciones de carácter general, tales como la obligación de mantener una presión fiscal similar a la registrada en el resto de país.

El fundamento histórico de su existencia lo encontramos en la formación del Estado moderno de España, que se realizó mediante la incorporación de territorios que en su día fueron soberanos, creándose una organización política en la que coexistieron territorios del régimen común y de régimen foral, hallándose entre estos últimos los Reinos de la Corona de Aragón, Navarra y las Provincias Vascongadas.

2. Navarra

La incorporación de Navarra, territorio hasta ese momento soberano a la Corona de Castilla, no supuso su inserción en el sistema organizativo de la misma, ya que no pierde su condición de Reino, quedando a salvo todos sus fueros, leyes y costumbres. La distribución del ejercicio del poder y la existencia de instituciones eficaces para su control, impidieron la aplicación efectiva de las Leyes Estatales dentro del territorio navarro.

En este sentido, conviene recordar que los territorios de la Corona de Aragón ya habían perdido sus Fueros a principios del siglo XVIII a causa de la Guerra de Sucesión (y no los volvieron a recuperar nunca) cuando el rey Felipe V impulsó los Decretos de Nueva Planta, por los que estos territorios pasaban a regirse por las leyes de Castilla, perdiendo sus órganos de gobierno tradicionales, en señal de castigo por haberle traicionado después de haberle jurado lealtad y haber apoyado luego al pretendiente austriaco, el archiduque Carlos de Habsburgo, en la Guerra de Sucesión Española.



El régimen tributario de Navarra se regía por las leyes, exenciones, privilegios y libertades que formaban parte del ordenamiento jurídico propio del Reino, conocidos bajo la denominación de Fueros que sus propios Reyes

juraban antes de su coronación; ello permitió a Navarra mantener su propio régimen fiscal y las barreras aduaneras de uno y otro lado de las diferentes fronteras, es decir, conservó en todo momento el llamado «Derecho de tablas». De esta forma, las relaciones económicas entre Castilla y Navarra estaban basadas en una situación de completa autonomía: Navarra financiaba todas sus necesidades con recursos propios, sin que pudiesen aplicarse dentro de su territorio los impuestos del Estado, contribuyendo únicamente con los gastos generales de la nación mediante el otorgamiento de un donativo, compuesto a la vez por dos impuestos: los «cuarteles» y las «tandas de alcabala». Los primeros venían a ser una especie de impuesto personal o territorial, mientras que los segundos eran un impuesto sobre el tráfico o comercio de cada pueblo.

El momento más crítico para el Reino fueron los años de desarrollo de las políticas de Godoy, primer Ministro de Carlos IV, que influenciado por las corrientes innovadoras de Francia intentó llevar a cabo la consolidación de España como un Estado unitario organizado administrativamente en provincias, manteniendo, no obstante, los Fueros.

Durante la Guerra de Independencia (1808-1814) se firma la primera Constitución Española en las Cortes de Cádiz (1812), en la que se proclama la soberanía nacional y la instauración de las fronteras en la costa de la península en vez del interior, así como la igualdad entre los ciudadanos españoles, lo que indirectamente implicaba la abolición de los Fueros. Posteriormente Fernando VII, deroga la Constitución de 1812, volviéndose a implantar los Fueros.

La primera Guerra Carlista finalizó en 1839 con el «Abrazo de Vergara» entre Maroto y Espartero. Según este Convenio, los Carlistas reconocían como Reina a Isabel II y los liberales respetarían los Fueros Navarros; así, el 25 de octubre de 1839, se confirman y se modifican los mismos. Finalmente en 1841, objeto de esta confirmación, se firma la Ley Paccionada en la que Navarra deja de ser Reino, traslada sus aduanas a las fronteras españolas, se compromete a aportar la misma cantidad de soldados que el resto de provincias y acepta el sistema constitucional y judicial español, a cambio de mantener sus facultades de autogobierno en asuntos tributarios.

De este modo, Navarra conservó su régimen foral, que ha venido desarrollando progresivamente conviviendo con la Administración del Estado.

Así, sobre la base de tales antecedentes, la Constitución de 1978 ratifica los derechos históricos de

Navarra y mantiene la vigencia de la Ley de 25 de octubre de 1839. Su actualización fue llevada a cabo mediante la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en la que se regula la potestad de Navarra para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario.

En virtud de su régimen foral, las relaciones de orden tributario entre Navarra y el territorio común se rigen por un instrumento jurídico específico, el Convenio Económico, que es el que determina las aportaciones de Navarra a las cargas generales del Estado, así como los criterios de armonización de su régimen tributario con el régimen general del Estado. Este instrumento jurídico comenzó a gestarse en 1841 con la Ley de Modificación de los Fueros de Navarra, momento en el que se establece la obligación de Navarra de realizar una aportación al Gobierno central de carácter obligatorio y de cálculo objetivo, ya que hasta ese momento su aportación era a título de donativo.

El vigente Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral Navarra fue aprobado por ley el 31 de julio de 1990, en el que se regulan las relaciones financieras y tributarias entre ambas Administraciones, habida cuenta de la profunda transformación operada en la organización territorial del Estado al amparo de la Constitución de 1978. Este convenio ha sido objeto de modificaciones en 1998, 2003, 2007 y 2011.

3. País Vasco

El origen de sus Fueros se encuentra en el derecho consuetudinario, es decir, en la costumbre, que pasó de padres a hijos y que se decidió escribir, convirtiéndose posteriormente en Ley. Así las primeras compilaciones datan de 1452, Fueros del Señorío de Vizcaya, de 1457, los de la Hermandad de Guipúzcoa y, en 1463, los de la Hermandad de Álava.

Ya durante la Edad Media, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava firman su adhesión voluntaria al Reino de Castilla, si bien se mantuvieron los Fueros hasta la proclamación de la Constitución de 1812, en la que, como ya hemos señalado, se abolían indirectamente los Fueros, implantándose posteriormente durante el Reinado de Fernando VII.

Tras las Guerras Carlistas, en 1876 se firma una nueva Constitución, más conservadora, en la que quedan abolidos los Fueros Vascos, a la vez que se establece la obligación de pagar impuestos al igual que el resto de territorios españoles. Sin embargo, Cánovas del Castillo aprueba dos años más tarde el primer Concerto Económico, según el cual, las tres provincias vascas

conseguían un sistema fiscal especial, estableciendo una cantidad anual a pagar al Estado Español a través de las Diputaciones.

Durante el régimen franquista se suprime el Concierto para los territorios de Vizcaya y Guipúzcoa, en virtud del Real Decreto de 23 de junio de 1937, por su condición de provincias contrarias al Movimiento Nacional, aunque mantuvo vigente el Concierto con Álava, derogándose finalmente por Real Decreto de 30 de octubre de 1976.

El origen del Concierto Económico actual debemos focalizarlo en el Estatuto de Autonomía del País Vasco. En él se establece que la Comunidad Autónoma del País Vasco queda integrada por los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, determinando la capacidad de cada uno de estos territorios y de sus instituciones competentes a mantener, establecer y regular su propio sistema tributario. Esto implica que las tres Diputaciones Forales vascas tienen capacidad normativa para regular los impuestos y autonomía para gestionarlos y recaudarlos, siendo una parte de los mismos transferidos al Estado mediante aportaciones que reciben el nombre de cupo.

El primer Concierto Económico postconstitucional se plasma en 1981, mediante la Ley 12/1981, de 13 mayo, en virtud del cual entra en vigor el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, siendo sustituido por el Concierto Económico aprobado por la Ley 12/2002, el cual fue reformado en el 2007, mediante Ley 28/2007 de 25 de octubre.

Como podemos ver, por tanto, los regímenes tributarios forales constituyen una pieza muy especial, de difícil encaje en un sistema tributario nacional que predica como uno de sus principios básicos el de sistematización. Los motivos históricos que se han señalado han motivado su mantenimiento, pero, a la vez, su existencia es el origen de no pocas tensiones con otros territorios que pretenden un nivel de autonomía tributaria similar al de País Vasco y Navarra.

