

LA HISTORIA FISCAL DE CANARIAS EN DIEZ ETAPAS

(UNA GUÍA PARA LA LECTURA DE *LA DIFERENCIA INSULAR*)

SERGIO SOLBES FERRI

Profesor Titular del Área de Historia e Instituciones Económicas (ULPGC)
Instituto Universitario de Análisis y Aplicaciones Textuales (IATEXT)

DANIEL CASTILLO HIDALGO

Profesor Titular del Área de Historia e Instituciones Económicas (ULPGC)
Instituto Universitario de Análisis y Aplicaciones Textuales (IATEXT)

FRANCISCO QUINTANA NAVARRO

Profesor Titular del Área de Historia Contemporánea (ULPGC)

SUMARIO

- I. Formación y consolidación de un régimen fiscal privilegiado (1487-1528).
- II. Conservación de franquicias en la monarquía compuesta (1528-1700).
- III. Formación de un Estado fiscal e impulso del caudal del rey (1700-1765).
- IV. Reformas borbónicas con imposición de un Estado fiscal-militar (1765-1800).
- V. Crisis del Antiguo Régimen y la formación del Estado liberal (1800-1845).
- VI. El decreto de Puertos Francos y la consolidación de un nuevo modelo fiscal (1845-1900).
- VII. Ratificación del puerto-franquismo y descentralización provincial (1900-1936).
- VIII. El franquismo y la suspensión de las especificidades canarias (1936-1959).
- IX. El largo camino hacia la recuperación de las franquicias (1959-1972).
- X. Del REF a las RUP (1972-2009).

Resumen del contenido:

El presente artículo, presentado bajo formato de ensayo, pretende sintetizar en diez momentos los hitos fundamentales de la historia fiscal de Canarias, un proceso que se extiende a lo largo de cinco centurias. Todos ellos se constituyen como elementos clave para entender el desarrollo histórico de las especificidades fiscales de las islas Canarias.

*El contenido de este artículo se encuentra vinculado con la reciente publicación de dos monografías con un mismo título principal: *La Diferencia Insular. El modelo fiscal de Canarias en perspectiva histórica (2022 y 2023)*. Ambos trabajos y este ensayo final son el resultado visible de un contrato de servicio suscrito entre el Gobierno de Canarias y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.*

El presente trabajo tiene su origen y fundamento en el desarrollo de un contrato de servicio suscrito el año 2017 entre el Gobierno de Canarias y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, cuya ejecución fue coordinada por Sergio Solbes Ferri, bajo el título *Estudio histórico del modelo fiscal de las islas Canarias entre los siglos XVI y XX* (Consejería de Hacienda. Expediente: 24/17 PV). En su memoria de desarrollo, se dispuso que la labor del equipo de investigación pasaba por la presentación de cuatro informes cronológicos –marzo de 2019 (informe 1), abril de 2020 (informes 2 y 3) y julio de 2021 (informe 4)– y un escrito final que, a modo de ensayo, se convirtiera en ágil instrumento de difusión de los avances logrados. Dado que la divulgación del contenido de los cuatro informes hubiera resultado muy limitada, el mencionado equipo decidió afrontar además su publicación previa en formato de monografía. De hecho, son dos los volúmenes que han aparecido sucesivamente en los años 2022 y 2023 con las siguientes referencias:

- SOLBES FERRI, SERGIO Y CASTILLO HIDALGO, DANIEL (2022). *La Diferencia Insular. El modelo fiscal de Canarias en perspectiva histórica. El Antiguo Régimen: la Real Hacienda y el proceso de construcción del Estado, circa 1500-1845*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- CASTILLO HIDALGO, DANIEL; QUINTANA NAVARRO, FRANCISCO Y SOLBES FERRI, SERGIO (2023). *La Diferencia Insular II. El modelo fiscal de Canarias en perspectiva histórica. Fiscalidad y gasto público en la etapa contemporánea: del sistema de franquicias comerciales al REF de 1972*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Culminamos por tanto el compromiso adquirido con el Gobierno de Canarias con la presentación del presente informe final para su publicación en la revista de Hacienda Canaria. En él sintetizamos en tan solo 10 etapas o momentos históricos todos los elementos fundamentales de un proceso histórico que abarca cinco

centurias, los cuales se constituyen como hitos fundamentales para entender el desarrollo histórico de las especificidades fiscales de Canarias. Como decíamos, el presente ensayo necesita tener un tamaño reducido para garantizar su operatividad y objetivos, aunque lógicamente su contenido se encuentra expresamente vinculado con los sucesivos capítulos de las dos publicaciones referenciadas. En cada uno de ellos, el lector dispone por tanto de una información mucho más detallada y referida por extenso a los argumentos destacados en estas pocas páginas, así como las coyunturas y circunstancias históricas particulares, incluidas notas y las preceptivas referencias bibliográficas a la historiografía internacional, nacional y regional. Animamos a que estas pocas páginas se conviertan de hecho en un mero paso previo a la lectura de *La Diferencia Insular*.

I. FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE UN RÉGIMEN FISCAL PRIVILEGIADO (1487-1528)

Los orígenes de la ordenación normativa del régimen fiscal particular y específico para las islas Canarias se encuentran en una provisión y dos privilegios reales otorgados a Gran Canaria entre 1487 y 1494.

Mientras tenía lugar la conquista de La Palma y Tenerife, se estaba procediendo a la agregación formal de Gran Canaria a la Corona de Castilla mediante una provisión real firmada el día 20 de enero de 1487. En ella, se certificaba su condición como isla de realengo y su incorporación al ámbito de aplicación del derecho castellano, decisión que conlleva el principio de que la tributación a aplicar sería la propia de la Corona de Castilla, en todos sus apartados. Sin embargo, por un privilegio de franqueza firmado ese mismo día se concede una exención temporal de la misma por un período de veinte años. La corona se limitará mientras tanto a la imposición única de la renta aduanera del almojarifazgo a un moderado tipo del 3% ad valorem sobre los productos que entraran o salieran por sus puertos.

La estructura de rentas reales de Gran Canaria vendría a complementarse con otros expedientes, introducidos en este caso como regalías ofrecidas en reconocimiento de la autoridad del monarca. La trascendencia de su mayor parte será limitada en el tiempo –el producto del quinto de las cabalgadas, la moneda forera o el monopolio sobre la producción de conchas– y solamente dos de ellas estaban destinadas a perdurar. En primer lugar, la transferencia por concesión papal otorgada a los reyes de España de una parte del producto del diezmo eclesiástico

conocida como tercias reales –constituida realmente sus dos novenas partes–. En segundo lugar, el producto del monopolio sobre la venta de las orchillas, un colorante textil muy demandado entonces por los mercados europeos. La exención fundamental otorgada por la corona a los habitantes de las islas consistía, por tanto, en el hecho de que ninguna contribución gravaría la renta o la riqueza personal y que, por ausencia de la famosa alcabala, quedaban exentas asimismo de imposición indirecta sobre las compraventas en su mercado interior. En resumen, aduanas y monopolios sí; pechos y alcabalas no.

La publicación del Fuero de Gran Canaria el día 20 de diciembre de 1494 ponía fin a esta primera fase de formación del régimen fiscal insular, mientras consolidaba un modelo de gobernación territorial particular basado en un único concejo o cabildo por isla. Cada uno de estos cabildos dispondría las pautas para la financiación de su propia hacienda municipal, introduciendo desde muy pronto uno de los rasgos característicos de la fiscalidad canaria como es la posibilidad de situar la tributación local sobre el espacio que la Hacienda estatal dejaba exento. Efectivamente, los cabildos utilizarían como expedientes de recaudo las sisas y otras contribuciones sobre el consumo.

Los principios de ordenación política y fiscal aplicados en Gran Canaria se extendieron de forma tácita a las otras dos islas de realengo conforme se remataba su conquista, en mayo de 1493 (La Palma) y mayo de 1496 (Tenerife). Sin embargo, existen diferencias de inicio entre ambos modelos. Alonso Fernández de Lugo fue el principal financiador del proceso de conquista, motivo por el que fue nombrado gobernador vitalicio y recibió más tarde el título de Adelantado de Canarias, lo que le proporcionaba la opción legítima de resarcirse de su esfuerzo inversor. Así, fundamentándose en una promesa real otorgada en 1492, dispuso la exención formal de cualquier otro tipo de tributo real en ambas islas –incluidos los almojarifazgos– para declarar ambos espacios exentos a perpetuidad. La Hacienda real solamente podría financiarse en este caso con el producto de las rentas eclesiásticas y el resto de regalías.

Al aproximarse el tiempo en que el privilegio de franqueza otorgado a Gran Canaria llegaba a su término (1507), tuvo que abrirse un nuevo proceso de negociación con la corona con el propósito de preservar la concesión. La necesidad de seguir estimulando el poblamiento y el desarrollo económico de un territorio que estaba ganando mucho en importancia estratégica hizo que no hubiera problema

alguno a la hora de obtener del entonces regente de Castilla, Fernando el Católico, la concesión a perpetuidad de las anteriores exenciones, como se hizo a través de una real cédula de 25 de diciembre 1507. La única condición añadida sería el incremento de la tarifa del almojarifazgo del 3 al 5%, sin modificar las condiciones y circunstancias de su recaudación y gestión. La Palma y Tenerife tuvieron asimismo que comenzar a negociar, en aras de una conveniente seguridad jurídica, la ratificación de sus propias concesiones con la reina Juana, cosa que lograron el día 20 de marzo de 1510. La sanción regia conllevaba sin embargo una limitación temporal de la vigencia de esta particular exención por 25 años, a contar desde el final de la conquista, que concluiría por tanto en 1518 y 1521 respectivamente. Conforme se acercaba el final del plazo otorgado, se alcanzó asimismo un acuerdo entre la corona y el cabildo tinerfeño –gestor único de ambas islas– para asumir la aplicación del modelo fiscal vigente en Gran Canaria, con imposición del almojarifazgo al 5% también en estos espacios insulares.

Unificadas las tres islas de realengo bajo un régimen fiscal común, el proceso de definición normativa llegaba a su conclusión en el año 1528, al confirmar el emperador Carlos la exención perpetua de pechos y alcabalas para el conjunto de las islas. Como nueva compensación, se tendría que elevar una vez más el tipo del almojarifazgo hasta el 6% del valor de los productos en sus aduanas. Un nuevo privilegio de franqueza otorgado a Tenerife el 7 de octubre de 1528 y la real cédula de 12 de octubre 1528 para Gran Canaria terminaron de definir el procedimiento dispuesto para la recaudación y distribución del producto aduanero. Así, el dinero del almojarifazgo grancanario, junto con el del conjunto de las tercias reales y las orchillas, serviría para financiar la administración regia asentada principalmente en esta isla; mientras tanto, el valor de lo recaudado por almojarifazgos en La Palma y Tenerife podría ser en principio derivado hacia Sevilla para participar de los gastos generales de la monarquía.

Precisamente es el modelo de monarquía compuesta propio de la España Imperial de los Austrias el que permitía, como vemos, asumir sin demasiados inconvenientes las circunstancias particulares de este caso territorial. Otros muchos territorios, incluso dentro de la propia Corona de Castilla, obtuvieron la posibilidad de disfrutar de concesiones semejantes, pero siempre con un carácter temporal. La dificultad estriba precisamente en la opción de convertir lo coyuntural en permanente. Las élites canarias parecían bien dispuestas por su parte a asumir de buen grado la aplicación de un modelo fiscal poco exigente, con amplios márgenes

de autogestión y dirigido a impulsar el poblamiento y desarrollo de la economía regional. A cambio, debían asumir una sola condición: el producto de lo recaudado tendría que ser suficiente para financiar los gastos propios, pues no se debía contar con la posibilidad de recibir transferencias de la corona para financiar necesidades territoriales.

Bajo esta premisa, comenzó a recurrirse desde muy pronto a cualquier solución de carácter administrativo y militar que sirviera para ahorrar costes. El producto de tercias reales se recibía directamente de manos de la administración eclesial, sin coste alguno para el erario. La recaudación de almojarifazgos y orchillas tendría que realizarse por vía de arrendamiento en manos privadas –comerciantes organizados para el caso– o encabezamiento en los cabildos insulares como solución institucional. La cesión de la recaudación de rentas reales era una solución muy eficiente desde el punto de vista de la disponibilidad fija y anticipada de caudales para el rey –su preponderancia se mantuvo de hecho hasta mediados del siglo XVIII–, aunque nunca fue deseada por el titular de la imposición por lo que supone de pérdida de autoridad frente a la misma. De hecho, la administración regia, consciente de la imposibilidad de introducir de momento la administración directa de rentas, manifestó siempre su preferencia por los encabezamientos. Sin embargo, esta solución no siempre sería posible, por falta de voluntad política, mientras que los agentes privados estaban siempre mostrando su disponibilidad para participar en este juego de poder.

Esta mínima estructura de transferencias eclesiásticas, arrendamientos o encabezamientos de rentas acabaría implantada en las tres islas de realengo como solución apropiada para procurar los recursos para financiar los costes de la Real Audiencia –también con capacidad de autofinanciación mediante penas y multas–, el mantenimiento del orden interno y la defensa militar del territorio. Esta última función es realmente la única que podía generar necesidades o gastos de financiación importantes. Precisamente por ello, las funciones defensivas de las islas se trasladaron desde muy pronto sobre sus propios habitantes, mediante un sistema de reclutamiento de milicias insulares combinado con una red de fortificaciones defensivas dispuestas en los principales puertos y servidas por naturales instruidos por unos pocos soldados profesionales organizados bajo la autoridad de un exiguo número de oficiales. A mediados del siglo XVI, las milicias canarias ya habían adoptado una forma estructurada y organizada, relevando en su papel para la defensa del territorio a los ejércitos de la conquista y cumpliendo su función desde entonces de forma destacada.

Los reducidos costes de administración civil y militar soportados en este territorio guardan por tanto una relación directa con la consolidación de los privilegios fiscales. La reducida autoridad del rey en este territorio, tanto por ausencia de personal como por cesión de funciones, se traduce asimismo en el impulso de unas instituciones controladas por unas élites políticas y económicas que se muestran siempre favorables a la opción de asumir el papel de gestor subsidiario. Se trata de un modelo de organización política conocido como de "Estado ausente" que permite gobernar y defender territorios alejados del centro de poder y toma de decisiones mediante un pacto con las élites locales y siempre a cambio de la cesión de diversas parcelas de autoridad.

II. CONSERVACIÓN DE FRANQUICIAS EN LA MONARQUÍA COMPUESTA (1528-1700)

Algunos de los primeros obstáculos para el mantenimiento de los privilegios fiscales vinieron a manifestarse durante la segunda mitad del siglo XVI, pero sus señales se harían mucho más evidentes a lo largo de la siguiente centuria. La principal consecuencia de ello fue la necesidad de ofrecer soluciones y alternativas para contentar al monarca y conseguir a cambio que todo siguiera tal y como había quedado definido tras la conquista.

La oposición de los círculos de influencia de la Corte a las particularidades de Canarias se orientó fundamentalmente en dos direcciones. La primera incide en la necesidad de limitar los abusos que se estaban produciendo en la navegación desde el archipiélago hacia un mercado de las Indias en expansión. La segunda se refiere a la "invitación" dirigida por parte del rey a todos sus súbditos de la corona para participar en mayor medida en la financiación de los gastos generales. Una demanda acrecentada especialmente durante el reinado de Felipe IV, cuando la monarquía imperial inicia su camino sin retorno hacia la quiebra y la decadencia.

Efectivamente, el cambio de modelo exportador que tuvo lugar en Canarias a mediados del siglo XVI había generado un trascendente cambio en la orientación productiva de las islas, pasando desde el azúcar hasta los vinos y aguardientes. Las consecuencias de esta decisión son significativas tanto a nivel interno –inicio de la preponderancia económica de Tenerife frente a Gran Canaria– como externo –modificación de los mercados de destino de las exportaciones, con expansión de los

tráficos hacia América y la Europa Noratlántica-. Los tráfico irregulares y el contrabando contarían entonces con unas posibilidades exponencialmente multiplicadas, mucho más cuando la corona otorgó a mediados del siglo XVI el permiso para navegar y comerciar directamente desde Canarias con América. Esta nueva franquicia vendría a sumarse a la aplicación de un tipo reducido de almojarifazgo y la exención de pechos y alcabalas para acabar de conformar el régimen de excepción canario vigente durante el Antiguo Régimen. Se dispuso, además, que la tributación particular sobre la navegación a Indias fuera de solamente un 2,5% ad valorem. Las quejas de productores y cargadores sevillanos, canalizadas a través de la Casa de Contratación hispalense, no se harían esperar. La respuesta local fue la de admitir inicialmente, en 1564, el establecimiento en los puertos canarios de unos jueces de Indias dependientes de Sevilla, con autoridad para conceder y revisar los registros habilitantes para el desarrollo de esta actividad. Su capacidad para reducir el contrabando resultó en todo caso muy exigua. Tanto es así que sus funciones y prerrogativas serían trasladadas finalmente, en 1657, a un juzgado superintendente con una autoridad reforzada. Dicho juzgado pasaría a estar ubicado en el puerto de Santa Cruz de Tenerife, centralizando sobre sí cualquier asunto relacionado con los navíos de permiso.

Por su parte, para responder a la demanda del monarca dirigida a incrementar la participación de Canarias en los gastos generales, se recurrió inicialmente a la concesión de donativos, gratuitos y voluntarios, cuya cuantía sería adelantada por los cabildos insulares. Este tipo de concesiones, puntuales y limitadas en el tiempo, cumplían perfectamente con el propósito de incrementar la participación sin alterar la estructura fiscal, pues serían financiadas a posteriori mediante expedientes temporalmente habilitados por el rey a favor en este caso de los cabildos. Hubo una etapa en que pudo recurrirse incluso al producto de las crecientes ventas del tabaco para amortizar las concesiones, pero muy pronto la corona reclamó como veremos para sí esta fuente de ingreso. Tendría que recurrirse entonces a la exacción conocida como "arbitrio-donativo del uno por ciento" que incrementaba sencillamente la renta del almojarifazgo en un punto más -hasta el 7%- , pero disponiendo que el producto de dicho incremento correspondiera solamente a las instituciones locales que habían adelantado el valor del donativo. Por otra parte, cuando no hubo más remedio que admitir el establecimiento de nuevas contribuciones, se procuró que fueran siempre a través del conocido concepto de regalía. El mejor ejemplo corresponde al mencionado estanco del tabaco, en Canarias desde 1642. Después de 1657, asistiremos asimismo al incremento de los tributos sobre la navegación a Indias, muy

especialmente los derechos de tabla mayor sobre el retorno de los navíos. Sus rendimientos van a disfrutar en ambos casos de la condición de “caudal del rey” –es decir, no destinados a la atención del gasto local– de modo que podrían salir libremente de las islas hacia donde dispusiera la autoridad regia. A cambio, la soberanía del monarca quedaba cada vez más diluida entre las funciones otorgadas al juzgado de Indias, los cabildos insulares, los arrendadores de rentas o las élites locales.

Cabe destacar que el otorgamiento de ninguna de las tres concesiones –ni el juzgado de Indias, ni los donativos de los cabildos, ni las nuevas regalías– vulneraba los privilegios canarios, ni tampoco incrementaba los costes territoriales de la Hacienda real en Canarias. Eso sí, la carga contributiva sobre los habitantes de las islas se veía progresivamente incrementada. Tanto es así, que se estaba consolidando una doble vía impositiva, que diferenciaba entre tributos clásicos y novedosos, y que evolucionaba de forma independiente. El grupo de tributos clásicos estaría formado por los almojarifazgos, las tercias eclesiásticas y las orchillas; el de tributos novedosos incluiría el arbitrio-donativo, la renta del tabaco y los derechos de tabla mayor. La Hacienda real asumía de algún modo la idea de que los primeros servían para financiar los gastos locales y que, si quería disponer de caudales líquidos, debía incrementar por tanto la recaudación de los segundos, aquellos que gozaban en definitiva del carácter de caudal del rey.

Las novedades en el capítulo de ingresos no tienen contrapartida en el capítulo del gasto. El sistema de recaudación continúa orientado hacia el arrendamiento de rentas, con retroceso incluso de la solución del encabezamiento en instituciones locales. La defensa militar se reafirmaba sobre las milicias insulares y unas fortificaciones portuarias servidas por esa mezcla heterogénea de soldados veteranos y milicianos. Asumiendo dicha condición, se había consolidado, desde 1625, la figura de un capitán general como primer cargo militar de las islas que, en las últimas décadas del siglo XVII, vendría a acaparar aún más poder al asumir las funciones de juez superintendente de rentas reales, con jurisdicción privativa sobre la recaudación y el nombramiento de empleados reales.

Como hasta ahora, la única dificultad presupuestaria podía derivarse de los costes de financiación y mantenimiento de las fortificaciones, muy especialmente en la isla de Tenerife, donde el puerto de Santa Cruz había logrado monopolizar el tráfico con Indias sin una contrapartida defensiva adecuada. De hecho, tanto la residencia

del capitán general como la oficina de la renta del tabaco, la sede del juzgado de Indias o las cajas de la tesorería se estaban trasladando sin solución de continuidad a dicho puerto. El remedio pasaba asimismo por una transferencia de funciones desde el poder real al poder local. Por ello, fue el cabildo tinerfeño el primero en negociar los donativos con la corona y en recibir como compensación la posibilidad de recaudar y gestionar de forma autónoma el producto de diversas rentas, como el arbitrio-donativo que en 1682 adquirió la condición de permanente a cambio de destinar 2.000 pesos anuales para financiar los costes de las fortificaciones. En fecha indeterminada, había dejado asimismo de salir hacia Sevilla el producto del almojarifazgo de Tenerife y La Palma para comenzar a dedicar sus recursos a la financiación de esas mismas defensas portuarias.

En definitiva, durante esta etapa resultó relativamente sencillo mantener el modelo fiscal de privilegios y franquicias heredado de la conquista, combinado con unos reducidos costes de gestión y la asunción por parte de las instituciones locales de las necesidades financieras que pudieran surgir. Hubo que asumir un cierto incremento de la presión fiscal para financiar de algún modo las demandas de la monarquía con el incremento del caudal del rey, pero podemos seguir hablando en definitiva de un “Estado ausente”, que no muestra intención alguna de disputar el control territorial a las élites e instituciones locales. Eso es algo que iba a cambiar radicalmente en la siguiente centuria.

III. FORMACIÓN DE UN ESTADO FISCAL E IMPULSO DEL CAUDAL DEL REY (1700-1765)

Tras el final de la guerra de Sucesión a la corona española y la consolidación de Felipe V en el trono, el nuevo Estado borbónico tratará de imponer una serie de premisas clave, también en materia hacendística. Entre ellas destaca la recuperación del control de caudales de manos de instituciones locales, militares o mercantiles, la modernización y centralización de la recaudación y gestión de rentas o la implantación de un gobierno efectivo de las mismas mediante una administración directa dependiente de la vía reservada de la Secretaría de Hacienda. El lógico incremento del gasto derivado de estos cambios tendría que ser asumido por la corona, financiándolo mediante la introducción de reformas administrativas y de gestión, sin modificar los conceptos fiscales propios del Antiguo Régimen. Eso hubiera significado alterar la esencia del modelo político vigente, lo que podría generar consecuencias indeseadas.

El reto en Canarias consiste precisamente en obtener los recursos suficientes para financiar el coste de las reformas e incrementar incluso el volumen del caudal del rey, sin elevar la presión fiscal sobre la población local ni alterar sus privilegios y franquicias. Hubo una primera fase reformadora, tras la conclusión del conflicto sucesorio, que pretendió una transformación integral de la administración territorial para el conjunto de la monarquía, con introducción de la figura de los intendentes generales como representantes absolutos del poder del rey. Las radicales medidas del período 1716-1718 fracasarían en su mayor parte, pero sirvieron para abrir paso a una nueva fase de reordenación –más lenta, pero también más sólida– durante las décadas de 1720 y 1730. La reforma en Canarias se iba a organizar alrededor de estos mismos principios: agrupación de rentas en aras de una simplificación recaudatoria, recuperación de expedientes fiscales de manos privadas, introducción de la administración directa del tabaco y las aduanas, incremento y mejora del control de la tributación de los navíos de Indias, así como una correcta definición de las funciones de un nuevo tesorero real dependiente de la Tesorería General y la Secretaría de Hacienda. Todo ello, tendría que realizarse sin alterar, por descontando, la ausencia de tributación sobre la renta personal y el consumo –las ahora denominadas rentas provinciales–, manteniendo una reducida tributación aduanera y la autorización para navegar a Indias.

El proceso de reordenación institucional descrito se inició con el nombramiento en febrero de 1716 de un administrador provincial de aduanas –ahora rentas generales–, siguió con la designación de un administrador provincial de la renta del tabaco en abril de 1717, el establecimiento de la tesorería real en julio de 1718 y culminó con la publicación en diciembre de un reglamento para el comercio, junto con el correspondiente arancel de derechos exigibles. Como señalamos, la clave de la reforma se basaba en la figura del intendente general, un cargo de nuevo nombramiento cuya autoridad civil limitaba los poderes del comandante general, del juez de Indias, incluso de la Iglesia y los cabildos insulares, además de recoger la misión de reducir el contrabando tabaquero y sustituir a los arrendadores de rentas. El intendente de Canarias, José Antonio de Ceballos, conciliaría sobre sí la oposición de todas las fuerzas vivas de aquella sociedad isleña, pero lo que resulta a todas luces sorprendente y excesivo es que fuera linchado hasta la muerte en junio de 1720.

Este hecho luctuoso, unido al problemático recibimiento de la figura de los intendentes en el conjunto de España, obligó a relajar la presión ejercida sobre los territorios periféricos, muy especialmente sobre aquellos en los que debía mantenerse una negociación continuada con los poderes y élites locales, como era el caso. Ni los niveles de recaudación ni los del gasto ejecutado por cuenta de la corona justificaban en Canarias la necesidad de una reforma completa de su planta administrativa o la presencia de un intendente militar, siempre y cuando el comandante general mantuviera la autoridad para seguir desarrollando esa labor combinada. Se decidió por tanto renunciar a la figura del intendente en este caso y continuar confiando en la del comandante, quien desarrollaría a partir de entonces sus funciones militares y hacendísticas en colaboración muy estrecha con los otros empleados reales dependientes en este último caso de la Secretaría de Hacienda – los administradores de rentas, el contador y el tesorero real–.

La recuperación de la renta del tabaco de manos privadas y la introducción de su administración directa fue un aspecto crucial de la reforma. En abril de 1717 se había nombrado un juez factor encargado de confiscar en territorio insular el producto existente, ahora ilegal, y luchar contra la corrupción; el reglamento de 1718 declaraba por su parte abolida la libre entrada de tabaco en Canarias; las funciones de vigilancia y control recaerían sobre el mencionado intendente. Ya hemos señalado que esta primera ofensiva concluyó con pocos logros en la práctica, así que hubo que empezar de nuevo en 1721, con la llegada a Tenerife de un peso pesado en la administración de la renta como Martín de Loynaz, uno de sus futuros directores generales. Para recuperar la plenitud de su posesión, hubo que compensar a los antiguos arrendadores –los herederos del marqués de Acialcazar– por la cesión perpetua del estanco a mediados del siglo XVII, consignando sobre sus rendimientos el abono de 58.000 reales de vellón al año. La nueva administración provincial pudo organizar entonces su diseño según las normas generales vigentes en el conjunto de la monarquía, con confiscación de tabacos y obligación de surtirse exclusivamente con géneros de Sevilla o Cuba. Se dispuso una planta de empleados reales completamente dependientes de la dirección general del tabaco, listos para la recepción, distribución, resguardo del contrabando y gestión de caudales, sin diferencia alguna frente al resto de administraciones nacionales. El incremento de los valores recaudados resultó sencillamente espectacular, un dinero que como ya sabemos gozaba de la condición de caudal del rey.

También hubo cambios en la organización de las aduanas. En primer lugar, la tendencia a la concentración consolidó la gestión agregada de almojarifazgos, tercias reales y orchillas bajo la mano única de un administrador provincial. La gestión por administración directa se introdujo entonces, adaptada asimismo a las nomas de su dirección general. De hecho, la evolución del modelo de gestión iba a adaptarse a partir de entonces a la dinámica propia del conjunto de la monarquía. De hecho, la administración directa se mantuvo solamente hasta 1727, cuando Patiño decidió retornar al sistema de arrendamiento por motivos de rentabilidad económica. Se vinieron a firmar entonces dos nuevos contratos de arrendamiento –para 1728-1733 y 1734-1739– hasta que la suspensión de pagos de ese último año decidió a Campillo a disponer el retorno a la administración directa. Cabe destacar, como segunda medida de reforma dentro de este ámbito, que el reglamento de 1718 dispuso la vigencia indefinida del arbitrio-donativo del uno por ciento, pero transfiriendo su gestión y rendimientos a los empleados de la Hacienda real. En las aduanas canarias acabaron recaudándose por tanto los derechos agregados de un arancel único por el 7%, cuyo producto ingresaba en la tesorería real. El real erario heredó por su parte, junto con el arbitrio-donativo, la condición de disponer 24.000 rsv/año en un fondo aparte para destinarlo a gastos de fortificaciones. La tercera medida de reforma aduanera se refiere al hecho de que las rentas generales de Canarias también se vieron obligadas a participar en la financiación del Real Almirantazgo, tras la creación de esta institución en 1737, repartiendo los 15.000 rsv/año que le fueron asignados al territorio entre los navíos de Indias, las exportaciones vitivinícolas y los derechos de anclaje en los puertos. El incremento de ingresos dentro del conjunto de las rentas generales fue importante, aunque no tan extraordinario como el del tabaco, y seguía siendo fundamental para financiar la administración particular del rey en Canarias.

El tercer ámbito de aplicación de las reformas fiscales borbónicas se refiere a la regulación de la navegación a Indias y la sujeción del juzgado superintendente a la autoridad regia. El mismo reglamento de 1718 dispuso un marco legal sólido para ello, basándolo en dos preceptos fundamentales: la concentración del tráfico en el puerto de Santa Cruz de Tenerife y el incremento de la tributación con separación del juzgado de Indias del control de caudales. El tráfico canario se había focalizado tradicionalmente sobre una serie de puertos en Indias situados al margen del tráfico de las flotas andaluzas –sobre todo La Habana, La Guaira y Campeche–. Se autorizó el mantenimiento de dicha opción, siempre que fuera llevada a cabo en navíos de fabricación nacional, tripulación local y un límite exportable de 1.000 toneladas/año formado exclusivamente por productos de la tierra. En los retornos se podría traer

una parte limitada del valor de la carga en moneda amonedada y el resto en productos coloniales –azúcar, cacao, tintes y cueros–. En los derechos exigidos a la salida se acumulan hasta seis tipos contributivos distintos, cuyo volumen agregado se ha estimado en el 10% del valor de la carga –2,5% de almojarifazgo; regalía por el registro o salarios de ministros de Indias; derechos de extranjería para buques no nacionales; contribución al Real Seminario de San Telmo de Sevilla a cambio de la reserva de un número de plazas para los alumnos canarios; derecho de familias con alternativa entre el abono de una cuota o el traslado a América de cinco familias de cinco miembros por cada 100 toneladas; y, desde 1737, derechos del Almirantazgo.– Al retorno de los navíos, serían exigibles los ya mencionados derechos de tabla mayor –un gravamen del 5% sobre el valor de la carga–, mientras que la eventual reexportación de mercancías hacia Europa debía compensarse con un recargo del 2% –conocido como “frutos de Indias”– para igualar así los derechos del almojarifazgo general del 7%. La realidad es que la ganancia fiscal del comercio indiano se encuentra básicamente en los dos últimos conceptos, que reciben por eso la condición de caudal del rey. Los derechos de salida servirían para soportar los gastos del juzgado y apoyar si cabe la financiación de alguna partida local por cuenta del rey.

En resumen, las reformas borbónicas de la primera mitad del siglo XVIII lograron su propósito de incrementar la recaudación territorial conservando un contexto de escasas novedades tributarias. El producto de rentas generales y parte del de navíos de Indias tomaba el camino de una tesorería real canaria que financiaba sin dificultades unos gastos territoriales que siguen siendo muy estables pues, aunque hay más empleados reales, no hay cambios significativos en la defensa militar. El producto de la renta del tabaco y derechos de tabla mayor tomaba mientras tanto, por su condición de caudal del rey, el camino de Cádiz para integrarse en la red de cajas de la Tesorería General. Estamos asistiendo por tanto a la consolidación de un verdadero Estado fiscal en Canarias que, sin alterar los privilegios tradicionales, fue capaz de superar las dificultades presupuestarias y desarrollar las fuentes de financiación heredadas. Además, estas eficaces reformas se orientan por vez primera en un sentido integrador con el resto de la monarquía.

IV. REFORMAS BORBÓNICAS CON IMPOSICIÓN DE UN ESTADO FISCAL-MILITAR (1765-1800)

La etapa previa había dejado pendientes de reforma dos importantes cuestiones, que serían abordadas fundamentalmente durante el reinado de Carlos III: la defensa territorial y la sujeción del tráfico comercial a un régimen común.

En relación con la primera cuestión, hemos venido destacando la eficacia de la solución combinada de milicias insulares y fortificaciones portuarias para garantizar la preservación del territorio con unos costes mínimos para la corona. Dicha circunstancia, unida al interés de las élites locales por conservar elevados niveles de autogestión, había provocado la relegación constante de una reforma militar adaptada a las nuevas necesidades defensivas. La situación vendrá a dar un giro radical con la toma de La Habana y Manila por los ingleses en 1762, dentro del contexto de la guerra de los Siete Años. Fue un verdadero detonante que obligó a proceder a un replanteamiento completo del sistema de defensa imperial español, con importantes efectos en América, y también en Canarias. El teniente coronel de infantería Nicolás Macia Dávalos recibió el encargo de trasladarse al archipiélago para llevar a cabo una transformación completa de su sistema defensivo, con la organización de una nueva plantilla de oficiales y soldados veteranos en compañías fijas y el ajuste de las vías para la financiación del importante incremento del gasto que traería aparejado. La reforma militar, aplicada entre 1771 y 1774, conlleva una completa reorganización del sistema de milicias al tiempo que se procede a su sustitución parcial por tropas veteranas profesionales.

- Se dispuso la formación de tres compañías permanentes o fijas de soldados de infantería, de 100 soldados veteranos cada una: dos ubicadas en Santa Cruz de Tenerife y una en Las Palmas de Gran Canaria. Estaría compuesta por 300 hombres en total.
- Se redujo el número de regimientos de infantería de milicias a once –cinco en Tenerife, tres en Gran Canaria, uno en La Palma, Lanzarote y Fuerteventura– compuestos por 98 compañías de 105 plazas cada uno, es decir, más de 10.000 hombres en su conjunto. Solo su plana mayor y la oficialidad recibirían salarios por cuenta del rey, pero la financiación de los costes para su dotación y un eventual mantenimiento activo quedaron perfectamente regulados.

- El servicio de artillería en fortificaciones y presidios se divide entre la tropa fija y la tropa de servicio, incluyendo solo esta última a milicianos. Habría dos compañías fijas de 60 plazas cada una –una en el puerto de Santa Cruz de Tenerife y otra en el presidio de Las Palmas– y 12 ½ compañías de milicianos repartidas por el resto de fortificaciones –6 ½ en Tenerife y dos en Gran Canaria–. En total estarían formadas por unos 1.100 hombres que reciben sus haberes del rey por concepto de prest o dotación.
- El renovado ejército de Canarias –420 soldados profesionales y hasta 11.000 milicianos– quedaba dispuesto bajo la autoridad de un comandante general que incorporaba a sus cargos el de inspector de milicias, auxiliado en este apartado por un subinspector realmente encargado de su instrucción, disciplina y régimen económico.

La reforma se integra, como dijimos, en una dinámica común a todo el sistema imperial español para mejorar la capacidad de autodefensa de los territorios periféricos a cambio de suspender su obligación de participar en los gastos generales. El incremento de costes llegaría en Canarias a triplicar las referencias anteriores superando el millón rsv/año –compañías fijas de infantería 270.000 rsv; milicianos 340.000 rsv; compañías de artillería 200.000 rsv; mantenimiento de fortificaciones 330.000 rsv–. El orden interno y la defensa exterior pasaban en definitiva a formar parte de un verdadero ejército del rey, mientras se autorizaba la posibilidad de recurrir al caudal del rey para financiar el incremento de los costes. Fue en el mes de abril de 1771 cuando la corona transmitió al administrador de la renta del tabaco la orden de suspender la salida del dinero hacia Cádiz y disponer su depósito en la tesorería real de Canarias. El dinero de tabla mayor ya ingresaba en esta caja, de modo que con esta decisión se estaba poniendo fin a la historia del caudal del rey. El archipiélago estaba mejor dispuesto para hacer frente a un eventual intento de invasión, sin llegar todavía a quebrar las bases de su modelo de autofinanciación.

El segundo argumento de reforma afectaba a la navegación a Indias, la quintaesencia de las franquicias canarias durante los últimos tiempos y punto clave para la conversión de Santa Cruz de Tenerife en centro internacional de negocios. Habiendo sido autorizada en 1758 la posibilidad de embarcar con destino a Indias los vinos y aguardientes de Cataluña o Baleares, así como alguna mercadería extranjera –previo pago de derechos de habilitación–, se había consolidado una fuerte actividad comercial entre Canarias, América y Europa. Sin embargo, el tráfico comercial entre

España y sus territorios en Indias se iba a convertir en objeto preferente de reforma para un rey ilustrado que estaba decidido a situarlo bajo una serie de normas comunes para todos sus súbditos. Los conocidos decretos de libre comercio, tímidamente apuntados en 1765 y con mayor seguridad en 1778, constituyen una norma de rango superior que modifica sin pretenderlo el régimen de excepción canario al ofrecer oportunidades de crecimiento y desarrollo que son superiores a las de su tradicional régimen de excepción. La apertura del tráfico a un número creciente de puertos de España e Indias, sujetos a una fiscalidad más reducida que la canaria, hace que la ventaja general se imponga sobre los particularismos territoriales.

El real decreto de 16 de octubre de 1765 habilitó para el libre comercio los puertos de La Habana, Santo Domingo y Puerto Rico entre los antes reservados para el tráfico canario. La autorización se extendería más adelante hacia otros parajes como Campeche (1770), Buenos Aires, Chile y Perú (1774). Hasta que finalmente el rey estimó la conveniencia de publicar el nuevo reglamento y arancel de 12 de octubre de 1778 para autorizar el tráfico directo entre 13 puertos españoles y 22 puertos americanos. Con la posterior incorporación de la provincia de Venezuela y el virreinato de la Nueva España al área del libre comercio (1789), los navíos canarios quedaban despojados de su presencia exclusiva en los tradicionales mercados reservados, poniendo de paso fin a la historia del juzgado de Indias y a los derechos fiscales dispuestos sobre la navegación. El comercio canario tan solo podía apostar por la opción de sumarse a la oportunidad que ofrecían los nuevos tiempos, lo que se consiguió a través de la real cédula de 24 de julio de 1772 que otorgaba la gracia del libre comercio con Barlovento al puerto de Santa Cruz de Tenerife, abonando un reducido 3% por derechos de salida y un 4% por los retornos, caudales que se incorporarían automáticamente al producto de rentas generales y no al de navíos de Indias. Esta situación fue convenientemente ratificada por la normativa publicada en 1778.

Ambas reformas –militar y comercial– adoptaron una característica que las distingue completamente de todo lo que hasta ahora habíamos conocido: son novedades para Canarias que tienen un carácter general que afecta asimismo al resto de territorios peninsulares e incluso americanos que forman parte de la monarquía. El archipiélago estaba comenzando a articularse como un territorio más dentro de ella, completamente adaptado a los nuevos tiempos e integrado en sus disposiciones comunes, sin que resultara necesario alterar por otra parte los argumentos que permitirán sostener un régimen fiscal privilegiado hasta el final del Antiguo Régimen.

La ausencia de rentas provinciales encarna ahora la esencia del privilegio territorial, junto con el mantenimiento de unos reducidos derechos aduaneros. Sin necesidad asimismo de generar costes suplementarios para la administración real, porque el producto agregado de rentas reales sigue siendo suficiente para sostener los ahora mucho más crecidos costes de la administración civil y militar del territorio.

V. CRISIS DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y LA FORMACIÓN DEL ESTADO LIBERAL (1800-1845)

La coyuntura histórica vino a dar un giro completo poco tiempo después de la aplicación de estas medidas integradoras. Se abre paso entonces un largo proceso de transformación política, económica y social en toda España que se mantendrá hasta la consolidación del Estado liberal y, desde nuestro punto de vista particular, hasta la aplicación de la reforma fiscal de Mon-Santillán en el año 1845. Nuevas ideas y proyectos para la organización de una Hacienda –que estaba transformando su condición de real a pública– se acumulan en un período de alternativas, provocado a su vez por la resistencia de las fuerzas conservadoras a aceptar el cambio.

El real erario comenzó a encontrar dificultades financieras graves a la hora de gestionar los gastos de la guerra contra la Convención francesa (1793-1795). Hasta entonces las medidas extraordinarias habían permitido mal que bien salvar los apuros presupuestarios. El colapso financiero vino a unirse entonces a una situación de conflicto permanente y crisis política que llegará hasta el inicio de guerra de la Independencia (1808-1814). Durante estos años, la Hacienda real se verá obligada a recurrir a cualquier tipo de expediente útil para financiar las campañas bélicas, destacando entre ellos el recurso a la emisión de los “vales reales” como deuda mancomunada con carácter público. Resulta especialmente trascendente para Canarias el proceso de imposición de una serie de nuevos y viejos “arbitrios” cuyo producto serviría para hacer frente al servicio de la deuda –abono de intereses y amortización de fondos–. Aun siendo poco importantes en cuanto a sus rendimientos, dichos arbitrios perturbaron de forma consciente los privilegios canarios, con imposiciones sobre la renta personal y el consumo interno. Con todo, los de mayor trascendencia serán los destinados a activar un proceso desamortizador que comenzó por afectar, desde 1798, a los bienes de obras pías y otros bienes vinculados. Conviene no olvidar, sin embargo, que la esencia de la Hacienda real en Canarias no la conforman esos nuevos arbitrios, sino que se mantiene vigente la recaudación del conjunto de tributos que vimos en epígrafes anteriores. Así, la administración civil y

militar de Canarias continúa financiándose básicamente con el producto de las rentas generales, contribuciones eclesiásticas y la renta del tabaco, tras la desaparición de los ingresos de la navegación a Indias.

En 1802, el comisionado Juan Antonio Báñez fue enviado a Canarias con la misión de organizar la exacción de algunos de los arbitrios dispuestos para el servicio de la deuda en el conjunto de la monarquía. La principal discusión se centró, como decíamos, sobre la imposición de aquellos que recaen sobre el consumo, de aguardientes y licores en primer término, por entenderse en las islas que atentaban contra sus antiguos privilegios. La actitud de Báñez viene a marcar un antes y un después en las relaciones Estado-Canarias pues, sin atender en absoluto los recursos presentados por los cabildos, ordenó la imposición forzosa de diversos expedientes – sobre el aguardiente, pero también un impuesto sobre herencias transversales y otro sobre bienes suntuarios–, mientras activaba el proceso desamortizador de bienes de obras pías y hospitales. La realidad es que el comisionado parecía bastante más interesado en la desamortización eclesiástica –podría haber llegado más lejos de haber tenido tiempo para aplicar el contenido de los breves papales de 1805 y 1807–, pero lo trascendente del caso es que fue el primero en ignorar abiertamente las franquicias y privilegios de Canarias sobre la riqueza y el consumo. La quiebra de las tradicionales bases políticas, institucionales y fiscales del Antiguo Régimen entraba tímidamente en escena, aunque con efectos prácticos todavía insignificantes.

Con el inicio del conflicto contra el francés, se iba a abrir una larga etapa de vaivenes políticos y diferentes coyunturas económicas, cada una con sus particulares propuestas de arreglo fiscal. La transformación de la Hacienda en un sentido liberal se planteó durante las Cortes de Cádiz, en la Constitución de 1812 y durante el Trienio Liberal (1820-1823). Pero las novedades aplicadas en la práctica lo fueron a cuentagotas e incluso resulta habitual la marcha atrás en lo avanzado, como sucederá con el restablecimiento de Fernando VII o tras el brusco final del Trienio. Solamente la muerte del monarca y el inicio de la regencia de María Cristina (1833-1840) permitiría definir las bases de una reforma fiscal con un marcado carácter estructural, que requerirá por consiguiente de un largo período de tiempo hasta lograr su consolidación.

La principal preocupación de los canarios durante esta larga y confusa etapa es la certeza de que el presuntamente rígido molde del Antiguo Régimen había admitido sin dificultades la aplicación de los privilegios territoriales, personales e

institucionales, mientras que la propuesta del nuevo Estado liberal estaba basada en un concepto de igualdad y en la ausencia por tanto de excepciones y ventajas de cualquier tipo. La ofensiva liberal podía afectar muy directamente a la pervivencia de las especificidades canarias, mientras que el retorno del absolutismo garantizaba el restablecimiento del statu quo. Eso explica en buena medida la inclinación de las élites locales a favor de la reacción conservadora y la especial dificultad para la consolidación del Estado liberal en Canarias, como ocurre también en las provincias vascas o en Navarra.

A la inminencia de la reforma fiscal se añade el proceso de emancipación de las colonias americanas, con importantes consecuencias económicas y políticas para Canarias. Al desastre económico derivado de la pérdida de los mercados indianos, se suma la reconfiguración de un mercado nacional español integrado y protegido por unas políticas arancelarias que lo sitúan al margen de las dinámicas aperturistas propias de la economía internacional. Al arancel liberal de 1820 bien pudiera ser calificado de prohibicionista, pues impedía la entrada en España de más de medio millar de artículos; el arancel absolutista de 1826 estaba basado en los mismos principios. Las élites agro-exportadoras canarias aparecerán pronto en escena para reclamar la conservación de sus exenciones fiscales y una reducción de las tasas del arancel nacional, aunque fuera con carácter local, así como la posibilidad de establecer derechos diferenciales de bandera. El gobierno de la nación no dejaba de escuchar las demandas canarias, dada la delicada situación económica por la que atravesaba un archipiélago especialmente afectado por la pérdida de las colonias. Se logró, de hecho, introducir un arancel especial canario que reducía de forma sustancial la carga impositiva sobre las importaciones extranjeras (1831); la exención del pago de derechos de importación por el carbón extranjero (1836); la designación de Santa Cruz de Tenerife como puerto de depósito de primera clase, lo que facilitaba su papel redistribuidor y la inversión internacional (1837); o la autorización para la importación de mercancías extranjeras en el puerto de Las Palmas, el de Santa Cruz de Tenerife y, por un breve espacio de tiempo, también en Santa Cruz de La Palma (1841).

Las negociaciones sobre la nueva política aduanera y la reforma fiscal conviven mientras tanto con la conservación de las viejas fórmulas de tributación. Los principios constituyentes gaditanos pretendían establecer normativas y marcos fiscales de carácter revolucionario, de difícil o nula aplicación en el contexto político español. Una de las principales dificultades para la reforma se deriva de la necesidad

de disponer una nueva organización territorial de provincias y ayuntamientos constitucionales que fueran capaces de ofrecer una base estadística suficiente para organizar la nueva tributación, especialmente la de carácter directo. Mientras no se resolviera esta circunstancia, las antiguas estructuras fiscales seguirían inalteradas, con unas rentas eclesiásticas sometidas a todo tipo de presiones, un destacado papel de la renta del tabaco –pese a la oposición liberal a los monopolios– y, como siempre, con una renta de aduanas vinculada a unos aranceles nacionales modulados para el caso local cuya recaudación seguía siendo esencial para mantener las funciones crecientes de la administración territorial. Son escasas, sin embargo, las novedades relativas a ingresos y gastos, pues nada altera todavía los niveles habituales de recaudación ni generaba un incremento desproporcionado de los costes de la administración civil o militar de Canarias.

VI. EL DECRETO DE PUERTOS FRANCOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO MODELO FISCAL (1845-1900)

El fracaso constante de las distintas propuestas de renovación fiscal de la etapa previa obligó finalmente a distinguir entre lo fundamental y lo accesorio, amén de la necesidad de mantener unos niveles recaudatorios mínimos, aunque fuera a cambio de sacrificar algunos principios teóricos. La reforma fiscal de Mon-Santillán de 1845 contiene el pragmatismo que se hacía necesario para terminar decididamente con esta coyuntura histórica y aplicar unos principios liberales moderados a la nueva organización fiscal, con extensión normativa a escala nacional. Su progresiva imposición supone un momento de máxima tensión en la negociación de una fiscalidad diferenciada entre el Estado y Canarias. El primero pretendía aplicar un modelo tributario cada vez más definido, aunque al tiempo negociable, asumiendo incluso que algunas de sus medidas pudieran afectar a la renta de situación canaria. El segundo debía asumir por su parte la necesidad de hacer tabla rasa con una historia fiscal de tres siglos y medio, pero manteniendo su capacidad negociadora para definir un espacio diferenciado dentro del nuevo marco jurídico. El final de la exención canaria de contribuciones sobre la riqueza y el consumo parece en este sentido innegociable, mientras que la política aduanera y los monopolios se presentan ahora como espacio abierto para la discusión. Al mismo tiempo, las instituciones canarias debían prepararse para asumir la nueva organización política del territorio y el incremento de costes que ello traería aparejado, de forma que también había que renovar las pautas para la financiación de las administraciones locales.

La reforma de 1845 introdujo un sistema mixto de contribuciones, directas e indirectas, sin anular los monopolios. Entre las primeras, las más novedosas, destaca la tributación sobre el producto líquido de bienes inmuebles, cultivos y ganadería; la llamada contribución territorial por repartirse como un cupo regional entre todas las provincias españolas. Para Canarias representa, obviamente, el fin de la ausencia de contribuciones sobre la riqueza personal. Adicionalmente, se introduce una contribución asimismo directa sobre el comercio y la industria, con diferentes niveles de presión fiscal. En segundo lugar, se sitúan las bases para la tributación indirecta, con una nueva forma de imposición sobre el consumo, que pone asimismo el punto final al último de los pilares diferenciadores de la fiscalidad tradicional canaria. A este apartado hay que añadir la renta ahora de aduanas –se suprime el concepto de almojarifazgo– y la conservación de los monopolios fiscales sobre el tabaco, la sal y el papel timbrado, así como los ingresos por juegos de azar. La reforma fiscal conlleva también la supresión del diezmo eclesiástico –y de las tercias reales, por tanto–, así como de las prestaciones señoriales.

La contribución territorial va a tener un mayor peso específico en Canarias, habida cuenta de los bajos resultados de la contribución industrial, el reducido tráfico comercial que es propio de esta coyuntura histórica y las dificultades para aplicar el novedoso impuesto sobre consumos. Como dijimos, la contribución se basaba en un sistema de cupos fijos repartidos por provincias sobre una cantidad determinada como objetivo de recaudación para el conjunto del Estado. Las diputaciones provinciales recibirían el encargo y serían las encargadas de su reparto por municipios; estos últimos serán los que definirán las bases imponibles a través de unas juntas repartidoras en las que participan representantes de las instituciones locales y los mayores contribuyentes. De esta disposición surgen automáticamente tres problemas: el desplazamiento sistemático de la carga fiscal hacia la población más vulnerable por parte de las juntas, la nula fiabilidad de los censos de riqueza y el carácter voluntarista de los intentos por mejorar las fuentes de información estadística. Aun con todo este tipo de dificultades, la recaudación total se incrementó al menos en sus dos terceras partes.

El debate sobre política comercial también interviene en cierto modo en la reforma, centrado cada vez más sobre la dialéctica entre proteccionismo y librecambio. El Estado español sufría una fuerte presión exterior –especialmente británica– para que redujera sus aranceles de modo que la economía nacional pudiera beneficiarse de una significativa rebaja de costes. La opción proteccionista, defendida

por cerealistas castellanos e industriales textiles catalanes, insistía sin embargo en el cierre de un mercado nacional integrado que compensara las recientes pérdidas territoriales, defendiendo la producción y el empleo. Las instituciones canarias intervinieron en el debate para transmitir su idea particular de que las bases arancelarias vigentes resultaban inaplicables en su caso, así como la necesidad de modificar un régimen tributario que era demasiado exigente para ellas. La crítica situación de la economía canaria y la presión de la oligarquía comercial agroexportadora se encuentran por tanto detrás del gran logro del momento, como es la publicación del Real Decreto de 11 de julio de 1852 que definirá las futuras bases tributarias del modelo fiscal canario y su adaptación al plan de Mon-Santillán.

Su medida fundamental consiste en la supresión de la renta aduanera y del estanco del tabaco, ambas con una larga historia en Canarias, y compensar al Estado con un recargo del 2% de la tarifa de la contribución territorial y del 50% en la contribución comercial e industrial. El cupo de la contribución territorial tendría que situarse por encima de las 300.000 pesetas inicialmente asignadas a la provincia de Canarias, aunque las diferencias de valoración y el conflicto permanente entre ayuntamientos, Diputación provincial y Hacienda pública provocarían importantes retrasos en los pagos. De hecho, hubo que recurrir a medidas alternativas para cumplir con el abono de las cantidades acordadas.

Lo más trascendente de esta adaptación de la reforma fiscal para Canarias es que se asume con facilidad pasmosa el cambio radical de su tradicional estructura tributaria, apostando ahora por incrementar la contribución territorial –sobre todo en lo que afecta a la riqueza personal– y la imposición indirecta sobre el consumo, con el propósito de gozar de unas hasta cierto punto novedosas franquicias comerciales. Se transforma absolutamente de este modo la quintaesencia de la especificidad canaria, permutando la exención tradicional riqueza/consumo para trasladarla a aduanas/tabaco en el contexto de una renovada singularidad insular, frente a la uniformidad tributaria del Estado liberal. La supresión de aranceles a las exportaciones, y de forma virtual a las importaciones, contribuiría a crear un régimen de libre comercio que permitiría la integración estratégica de Canarias en la senda de la globalización, fundamentada en su privilegiada renta de situación en las rutas de la navegación atlántica y en el desarrollo de ciertos cultivos de exportación con destino a los mercados europeos. El comercio exterior se iba a regular finalmente a través de un reglamento que entró en funcionamiento el 31 de julio de 1856 definiendo las competencias de la Hacienda estatal, la Diputación provincial y la Junta

de comercio en la gestión del sistema de franquicias, recaudación y lucha contra el fraude.

Siguiendo con una tendencia histórica nunca alterada, la necesidad de financiar adecuadamente las crecientes funciones de las nuevas instituciones locales – lideradas por la mencionada Diputación provincial– en un territorio de renovada y reducida presión fiscal, con bajo nivel recaudatorio, obligó a la aplicación de una serie de contribuciones compensatorias que son conocidas como “arbitrios de puertos francos”. Muchos de estos arbitrios se situarán precisamente sobre los espacios que la tributación estatal acaba de dejar exentos. Entre las medidas aplicadas en este contexto destaca, por ejemplo, un gravamen del 1 por 1.000 sobre mercancías manipuladas, un derecho fijo sobre el tabaco y otros sobre su fabricación y venta, así como un arancel móvil sobre cereales y harinas importadas; a todo lo cual se añade un 1% por gastos de fortificaciones, un 0,5% por consulados, el haber del peso y un 1,5% sobre el total de los derechos en concepto de balanza. La cuantía de lo recaudado no resulta tan importante como lo es la alteración de una especificidad consustancial al nuevo modelo fiscal y el hecho de que los arbitrios estén impidiendo desde el primer momento el normal desarrollo de la libertad comercial que el Estado otorgó a las islas Canarias.

El modelo fiscal de 1852 había sentado en cualquier caso las bases institucionales de la nueva realidad fiscal de Canarias, las cuales debían servir para la modernización de su economía. Su crecimiento de hecho vino a acelerarse en el último tercio del siglo XIX con la mejora en la dotación de infraestructuras – especialmente las instalaciones derivadas de la Ley de Puertos de 1880– y la llegada de la inversión foránea. El archipiélago había entrado en una nueva fase de desarrollo, beneficiando al sector exterior en detrimento de la producción local de subsistencias y el consumo interno. El exitoso sistema de franquicias comerciales canario vendría a ser confirmado sin dificultades por la Ley de 22 de junio de 1870, tras la aprobación el año anterior de un nuevo arancel nacional –el Arancel Figuerola– que marca el inicio de un corto periodo de carácter librecambista para la economía española. Dicha etapa se mantendría inalterada solamente hasta 1875, para iniciar entonces el camino de retorno hacia la senda del proteccionismo.

VII. RATIFICACIÓN DEL PUERTO-FRANQUISMO Y DESCENTRALIZACIÓN PROVINCIAL (1900-1936)

El siguiente hito en la evolución histórica del modelo fiscal de Canarias lo representa la modificación del modelo de franquicias comerciales dispuesto por la Ley de 6 de marzo de 1900. Dicha renovación se produjo en el contexto de una reorganización general de la Hacienda nacional que llevó a cabo el ministro Fernández Villaverde tras la crisis provocada por la pérdida de Cuba y Filipinas. La nueva norma vendría a disponer un nuevo estatuto jurídico para el archipiélago en sus relaciones comerciales con el conjunto del Estado, que es consecuencia de los problemas creados por el incontrolado desarrollo del contrabando y el necesario encaje jurídico de las franquicias locales en un contexto nacional de retorno progresivo a las políticas proteccionistas. El Arancel Cánovas de 1891 había elevado de nuevo los niveles de protección nacionales para volver a los parámetros tradicionales, de ahí que se hiciera necesaria la definición de una norma específica para consolidar una vez más la excepcionalidad del régimen comercial isleño. Al tiempo, podría aprovecharse la redacción de la nueva norma para introducir gravámenes compensatorios que permitieran al Estado alcanzar el equilibrio nunca logrado entre unos ingresos largo tiempo estancados y un gasto público creciente, tras la asunción por su parte de una incipiente función redistributiva y de inversión pública en infraestructuras.

Efectivamente, las medidas adoptadas hasta la fecha habían resultado insuficientes para contener las actividades irregulares desarrolladas en aguas canarias. El modelo fiscal adoptado generaba problemas para el tráfico comercial con el resto del país derivados de una praxis fraudulenta por parte de los agentes económicos. El sistema de franquicias comerciales ofrecía claros incentivos para la naturalización de importaciones extranjeras con el propósito de introducirlas en el mercado peninsular. Con el mencionado recrudecimiento del proteccionismo, la situación se volvía cada vez más comprometida, con los productores e industriales peninsulares manifestándose en abierta oposición hacia los intermediarios canarios y sus homólogos peninsulares asimismo implicados en estos turbios negocios. Se consideró necesario adoptar una solución radical que pasaba por una redefinición jurídica del status del archipiélago como país tercero en sus relaciones comerciales con el resto de España. En definitiva, la ley de 1900 sellaba por una parte el carácter librecambista del modelo canario, pero delimitaba por otro el espacio de su actuación y desarrollo como región "española en lo político y extranjera en lo económico". La reforma dejaba no obstante la puerta abierta a la posibilidad de colocar en el mercado

peninsular aquellos productos de los que se tuviera una certeza absoluta acerca de su "canariedad", como ocurre en el caso paradigmático del plátano.

Lo que no llegó a resolverse de una manera satisfactoria fue el deseo de incrementar la financiación de un Estado como el español que comenzaba a sustituir las ideas liberales de proporcionalidad por los nuevos principios de progresividad. La creciente movilización social y la extensión del sufragio universal abría la posibilidad de mejorar la inversión pública, sumando ahora las transferencias sociales básicas en instrucción pública o en salud. Como contrapartida, la contribución sobre la renta se estaba convirtiendo en una realidad en muchas naciones europeas. Pero su puesta en marcha en España, en 1932, sería más simbólica que real, pues los problemas de la Hacienda seguían siendo los mismos en relación con la persistente debilidad de la información sobre la riqueza imponible. En consecuencia, los avances en este sentido serían necesariamente limitados, aunque lo peor estaba por venir, con el retroceso general que supone en este sentido el inicio de la etapa marcada por el estallido de la contienda civil y la subsiguiente etapa franquista.

Los recargos sobre la contribución territorial fueron finalmente suprimidos, por inoperativos, siendo reemplazados por el recurso al impuesto de consumos, por mucho que fuera una solución regresiva en términos de equidad. Rompiendo radicalmente con la tradición, las imposiciones indirectas comenzaron a tener largo recorrido en las islas: se introdujo un impuesto sobre el consumo de gas, electricidad y carburo de calcio (1900), una tasa sobre las operaciones de aprovisionamiento, carga, pasaje y cabotaje (1916), un impuesto sobre la cerveza (1917), se suspendió la exención sobre el azúcar (1918-1921), se creó una patente nacional de circulación de automóviles (1927), un impuesto sobre el tabaco que gravaba su consumo de forma independiente al monopolio nacional (1932) y, ya iniciada la guerra civil, un subsidio al combatiente sobre el consumo de diversos productos y servicios (1937). En definitiva, se procuraba salvaguardar la franquicia al tráfico exterior a cambio de sacrificar la interior, con superposición de diversos gravámenes sobre el consumo. El resultado, en todo caso, parece ser que resultó favorable para la economía de Canarias pues, al menos hasta 1914, su crecimiento económico se vio estimulado por el desarrollo de los sectores más competitivos de su economía como eran la provisión de servicios portuarios y la exportación de hortalizas y frutas a los mercados europeos.

Esta coyuntura expansiva estaba teniendo lugar dentro de un contexto de cambios político-administrativos orientados cada vez más hacia la división provincial del archipiélago en dos, como consecuencia de la rivalidad creciente entre las islas de Tenerife y Gran Canaria. La denuncia de un presunto desequilibrio en las inversiones públicas a favor de la primera y el mayor crecimiento económico y demográfico de la segunda durante el último tercio del siglo XIX se sitúan como eje de esta pugna, provocando la "rebelión pacífica" de la élite grancanaria y el consiguiente bloqueo a la Diputación provincial única. La reaparición en 1912 de los cabildos insulares y la consiguiente pérdida de su capacidad de influencia obligaba a reabrir un proceso de negociación con el Estado para replantear competencias y nuevas fuentes de financiación. Un reglamento provisional –que adquiriría más adelante carácter de permanente– definió las funciones específicas de los cabildos como agentes intermedios entre la Diputación y los municipios, pero, desde el punto de vista de la recaudación tributaria, su capacidad había quedado extinta en favor de los cabildos. Los ajustes desarrollados a partir de 1925, con la creación de la Mancomunidad de Cabildos, se convertirían en antesala de la división provincial ocurrida finalmente en el año 1927.

Mientras tanto, el fundamento teórico de los arbitrios progresivamente dispuestos para la financiación de los cabildos continuaba siendo objeto de polémica, pues mantenían la tendencia a ocupar los espacios exentos de la fiscalidad estatal. En Gran Canaria, por ejemplo, se dispuso una nueva figura impositiva que a juicio de muchos desvirtuaba por sí sola las bases del modelo de franquicias al estar basada en la recuperación del arbitrio del 1% sobre la actividad comercial interior. Se interpretó como un atentado más contra el principio de la franquicia comercial interior, sin importar la mayor o menor cuantía de lo recaudado.

Es este el contexto de plácido desarrollo económico de Canarias que, de nuevo, iba a verse bruscamente afectado por un cambio importante en la coyuntura económica internacional. La Gran Depresión internacional de la década de 1930 y el consiguiente triunfo de los nacionalismos económicos tendrán importantes consecuencias para el funcionamiento de un comercio internacional que estaba adquiriendo por doquier sesgos cada vez más proteccionistas e incluso autárquicos. La economía española estaba adaptándose desde hacía algún tiempo a la nueva coyuntura –mediante el proteccionismo arancelario de la Restauración, la regulación intervencionista de la Dictadura de Primo de Rivera o el comercio bilateral con contingentes y control de divisas de la Segunda República–, pero las islas Canarias

necesitaban ofrecer soluciones extraordinarias dentro de un contexto negativo para su particular modelo de desarrollo económico. Existía la necesidad ineludible de reforzar el modelo de franquicias comerciales para tratar de retener un tráfico comercial decreciente. Este es el sentido del real decreto de bases de puertos, zonas y depósitos francos de 11 de julio de 1929, que incluye una norma reguladora para el establecimiento y funcionamiento de zonas francas que se desarrolla posteriormente a través del reglamento de puertos, zonas y depósitos francos de 22 de julio de 1930. Queda definida como tal una franja o extensión de terreno litoral, aislada de todo núcleo urbano, con puerto propio y ubicada en el término jurisdiccional de una aduana marítima de primera clase, que puede quedar exenta de todo tipo de tributación para el desarrollo de actividades relacionadas con el tráfico exterior, pero sin penetración en el espacio interior insular. Se trataba de ofrecer nuevas ventajas fiscales para un comercio internacional que, pese a todo, no dejaba de manifestar una tendencia claramente regresiva que se acentúa conforme se aproxima el momento de los grandes conflictos bélicos de carácter nacional e internacional.

Concluye así una etapa de tremenda ambigüedad en la que se había logrado consolidar de hecho la vigencia teórica de una estructura de franquicias comerciales, tanto internas como externas, en el proceso de negociación con el Estado. Sin embargo, su vigencia y resultados se veían constantemente amenazados por el desarrollo de una coyuntura económica internacional cada vez más crítica –en el nivel exterior– y por la aplicación de los arbitrios dispuestos para la financiación de las instituciones locales –en el nivel interior–.

VIII. EL FRANQUISMO Y LA SUSPENSIÓN DE LAS ESPECIFICIDADES CANARIAS (1936-1959)

Si la franquicia interior canaria había sido reiteradamente vulnerada desde 1900, el inicio de la Guerra Civil española vino a complicar aún más la situación con la profusa regulación y el intervencionismo al que fue sometido el comercio exterior. La coyuntura propia del tiempo de la autarquía franquista, durante la década de 1940 y buena parte de la de 1950, vendrá más tarde a despojar decididamente de todo contenido a unas franquicias que van a conocer un prolongado periodo de oscuridad. El posterior proceso de recuperación de las mismas se extenderá asimismo en el tiempo hasta tener que ser redefinido desde unas nuevas bases.

Los decretos de agosto y septiembre de 1941 establecieron el Mando Económico de Canarias como eje fundamental de una nueva organización institucional posbélica, poniendo bajo la dirección de la renovada figura del capitán general todos los servicios y órganos de la administración insular. El 7 de febrero de 1946 fue suprimido este cargo para restablecer, teóricamente, el régimen económico anterior y ofrecer el espacio necesario para retomar la senda de la recuperación, aunque este objetivo se prolongará realmente hasta el inicio del proceso de liberalización económica ocurrido en España a partir de 1957. Tuvo lugar, mientras tanto, un largo y tímido proceso de recuperación de las antiguas exenciones tributarias destinado en último término a lograr el reconocimiento fundamental de la franquicia aduanera. Este objetivo se conseguiría, de hecho, con la publicación de la ley arancelaria de 1960, pero habría que esperar hasta 1964 para recuperar la plenitud de su aplicación y su extensión al apartado fiscal.

Con todo, la ausencia efectiva de libre comercio en Canarias durante un cuarto de siglo otorga un perfil marcadamente rupturista a este período. La paradoja, con todo, es que el modelo de franquicias comerciales no había sufrido realmente ningún cuestionamiento teórico porque la ley de 1900 no había sido modificada ni derogada. De hecho, el texto refundido de las ordenanzas generales de la renta de aduanas de 17 de octubre de 1947 seguía considerando puertos francos a los de Canarias y manteniendo viva la senda iniciada con el decreto de zonas francas de 1929. La realidad, sin embargo, es que la actividad comercial se había visto duramente afectada por una miríada de disposiciones normativas de rango superior durante el período de economía de guerra y del Mando Económico que habrían conseguido desvirtuar el régimen de franquicias en la práctica. La vulneración se ejecutaba mediante la actuación de organismos reguladores que distorsionaban la aplicación de la norma o mediante disposiciones normativas que la contradecían. A ello se añade el resto de instrumentos dispuestos con carácter general en toda España para lograr la regulación interior de los precios, el recurso forzado a la producción nacional o el control de divisas. Todo sirve en definitiva para tejer una tupida maraña de trabas administrativas que complicaba el desenvolvimiento de las actividades productivas tradicionales y que venían a suspender de facto cualquier legado de los antiguos principios sobre la franquicia exterior aduanera y la interior sobre el consumo.

Eso sí, incluso en esta especial coyuntura, el poder central insistía en que la puerta estaba siempre abierta a la posibilidad de suavizar la aplicación en Canarias de unas políticas comerciales dictadas de manera uniforme para el resto de España.

Su justificación es que la economía del archipiélago seguía estando estrechamente vinculada a los mercados internacionales, tanto para la colocación de sus exportaciones hortofrutícolas como para la adquisición de bienes de consumo y materias primas, además de la prestación de servicios de intermediación para el tráfico marítimo y el comercio de trasbordo. A ello se suma la realidad de una situación financiera compleja, como es la derivada de la continuada extracción de recursos propios –para la financiación de la guerra civil– y el coste del sobreesfuerzo defensivo desplegado durante la Segunda Guerra Mundial. Un pesado lastre, en definitiva, que podía estorbar la recuperación de posguerra, del que eran conscientes tanto la administración estatal como la local.

Pese a estas razones, la imposición estatal sobre el tráfico exterior conservó la imposición de un arancel sobre los buques extranjeros abanderados en Canarias –salvo los de cabotaje inferiores a 50 toneladas–, derechos de policía sanitaria y un impuesto sobre el embarque y desembarque de viajeros, metálico y mercancías. Y se mantuvo asimismo vigente la imposición de los arbitrios de puertos francos sobre mercancías previamente exceptuadas de la franquicia exterior –aguardientes, alcoholes y licores, tabaco, azúcar y glucosa, bacalao, cacao, café, chocolate, té, mieles, melaza de caña y remolacha, canela, pimienta y demás especias–. La imposición estatal indirecta sobre el consumo había distinguido entre monopolios y el consumo en general, confirmándose de nuevo la exclusión en Canarias de los monopolios tabaquero y petrolero (1944 y 1947), para convertir a la imposición sobre el consumo en el campo de batalla de la primera reforma tributaria del franquismo, como fue la abordada en 1940. Su contribución de usos y consumos estuvo finalmente integrada por hasta cinco grupos de tributos imposables: productos transformados; energía y materias primas; comunicaciones; alcohol, azúcar, achicoria y cerveza; y finalmente bienes de lujo. Además, se impusieron nuevos gravámenes sobre el consumo de productos básicos, como las conservas alimenticias, vinos, sal, jabones, hilados, tejidos, calzados, sombreros, papel, vidrio, metales, productos químicos, cemento, azulejos, etc. Si se trataba de productos importados, las nuevas exacciones debían sufragarse en el momento de su entrada en el mercado local –es decir, en las aduanas– lo que asestaba simultáneamente un duro golpe a la franquicia exterior.

Las élites e instituciones locales trataron de liberar a la economía local de todo tipo de intervencionismo y de tomar parte en el diseño de una política alternativa. La movilización territorial a través de los cabildos insulares se convirtió en el ariete

político utilizado por la burguesía canaria para reivindicar el restablecimiento de los puertos francos. De hecho, entre 1946 y 1948, se negoció un proyecto de ley de bases sobre régimen administrativo de Canarias que, aunque frustrado, sería utilizado como referencia en posteriores intentos de reforma. En él quedaban perfectamente detallados los puntos de fricción sobre los que sería necesario incidir en una futura negociación. Aun recortando y dejando fuera de cuestión las aspiraciones máximas para encajar el régimen canario en el modelo político estatal vigente, su primer objetivo seguía centrado en la posibilidad de restituir el régimen de puertos francos, sin restricciones monetarias ni intervenciones administrativas. Debía lograrse el reconocimiento de la franquicia fiscal para productos importados o exportados en las islas y garantizar al mismo tiempo el libre acceso de los productos canarios al mercado nacional, liberándose de lo establecido en la ley de 1900. También pretendía limitar la intervención de los poderes públicos en las actividades productivas y facilitar las comunicaciones exteriores e interinsulares con tarifas compensatorias. El principal objetivo de carácter fiscal pasaba necesariamente por coordinar de una vez por todas a una administración central y unas haciendas locales mancomunadas para fijar el monto de la contribución regional al sostenimiento del Estado y los mecanismos para su financiación interna. Ya no se trata tanto de conservar unas exenciones tributarias cada día más utópicas como de diseñar una política fiscal coherente. Para ello, habría que redefinir las condiciones de la imposición directa sobre la riqueza y la indirecta sobre el consumo; los poderes locales tendrían que homogeneizar la aplicación de sus cargas fiscales para asegurar la unidad del archipiélago y evitar la doble imposición, incrementando al tiempo su papel en la financiación de inversiones y en atenciones sociales.

No se pasó como decimos de la fase de redacción. De hecho, el informe fue descalificado por entender que representaba un peligro para la unidad de España. Sin embargo, consiguió transmitir la imagen de que la conservación de las franquicias canarias era incompatible con las imposiciones estatales en vigor, la incomodidad que habían generado y la necesidad de proceder cuanto antes a un arreglo completo del régimen económico y fiscal de Canarias. Mientras tanto, se mantuvo operativa una vía dedicada a la obtención en este ámbito de concesiones puntuales, aunque fueran pequeñas, con resultados que sin embargo iban a mejorar con el tiempo. Por ejemplo, en septiembre de 1955 se conseguía modificar la disposición 7ª del arancel general de aduanas que regulaba el régimen aplicado sobre los productos de Canarias a su entrada en la península, estableciendo exenciones y bonificaciones. Sin embargo, también hubo fracasos, como el hecho de que la reforma tributaria de 1957

reconvirtiera sin más la anterior contribución de usos y consumos en un impuesto general sobre el gasto y una imposición sobre el lujo, sin excepción para el caso de Canarias. Todavía quedaba un largo trecho por recorrer.

IX. EL LARGO CAMINO HACIA LA RECUPERACIÓN DE LAS FRANQUICIAS (1959-1972)

Durante esta etapa, tanto la economía española como la canaria experimentaron un fuerte crecimiento al converger con la dinámica europea. Los indicadores comenzaron a acelerarse a partir de 1955, a raíz de los acuerdos diplomáticos y comerciales alcanzados por el régimen franquista. La apertura económica fue entonces impuesta en cierto modo al régimen, que comenzó a permitir una inversión internacional prácticamente prohibida durante dos décadas en sectores intensivos en capital y mano de obra como la dotación de infraestructuras, la construcción o el turismo. La situación facilitaría la transferencia de la fuerza de trabajo del sector primario al terciario con importantes efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía.

La reforma fiscal de 1957, la segunda del régimen, fue introducida en este contexto de apertura y dispuso asimismo los cimientos institucionales que se consolidaron más tarde con el Plan de Estabilización de 1959. Se pretendía incrementar la recaudación mediante la separación de la contribución de utilidades en tres tarifas, que recaerían sobre los rendimientos del trabajo personal, los del capital y la tributación de empresas a través del impuesto de sociedades. El problema, como siempre, era la escasez de medios disponibles para fiscalizar las bases sujetas a gravamen. Aunque los ingresos generados por las rentas del trabajo comenzaron a ser abonados por las empresas, el resto seguía basado en estimaciones o mecanismos negociados con las partes. Con todo, la reforma permitió aflorar un número relevante de contribuyentes y la recaudación experimentó una subida notable, impactando de forma positiva en el equilibrio presupuestario –se alcanzó el superávit en los inicios de la década de 1960–, estabilizando la espiral inflacionista recientemente vivida y reduciendo la emisión de deuda pública. A cambio, se mantuvo la tendencia a utilizar herramientas de recaudación ya descartadas en otros países europeos, además de otorgar un reducido peso a las contribuciones directas frente a las indirectas.

Acto seguido, comenzaron a introducirse en España los Planes de Desarrollo económico y social (1964-1975) como exponente máximo de la planificación indicativa del régimen franquista. Su eficiencia pasaba necesariamente por importantes desembolsos de capital público, de tal modo que las restricciones tributarias autoimpuestas por el régimen estaban impidiendo de hecho una mayor modernización económica. Fue entonces, en 1964, cuando Navarro Rubio introdujo la tercera reforma del franquismo con el objetivo, una vez más, de incrementar la recaudación fiscal mediante la incorporación en este caso de una contribución general sobre la renta. Sin embargo, debido todavía a la hostilidad e influencia política de las clases propietarias y terratenientes, esta seguiría basada en una tributación de producto –proporcional a los ingresos– y sin un necesario carácter progresivo.

Todas estas medidas y disposiciones afectaron decisivamente a unas islas Canarias por entonces completamente integradas con el resto del Estado, de ahí que la necesidad del reconocimiento pleno de sus franquicias tradicionales cobrara una nueva dimensión. La necesidad de liberalizar los intercambios comerciales a escala nacional estaba revalorizando de hecho la apuesta permanente de Canarias por una apertura hacia el exterior, pero ahora sobre unas bases que eran fruto de la diversificación introducida en el tiempo transcurrido y las nuevas condiciones de la economía internacional. Y es que eran muchas las opciones de desarrollo que podían derivarse en este momento de una acertada negociación con el poder central. Los avances en aeronáutica y la extensión del Estado de Bienestar en Europa podían convertir a este territorio en un privilegiado destino turístico de sol y playa, de consumo masivo, arrastrando consigo actividades adicionales de transporte y construcción. Dicho dinamismo podría servir para impulsar a su vez el despegue de un limitado sector industrial o del tradicional renglón agroexportador, con una oferta más diversificada tras la introducción de los cultivos de invernadero. La capacidad de resiliencia de los puertos canarios podía ofrecer asimismo una nueva dimensión a su función logística de escala internacional, junto con la irrupción de las grandes flotas de pesca industrial en los caladeros africanos. Se hacía evidente en todo caso la necesidad de recuperar las especificidades económicas y fiscales que habían sido propias de las islas Canarias para combinar las oportunidades que se estaban abriendo en los mercados exteriores con la protección de sectores localmente desarrollados que seguían siendo dependientes del mercado nacional.

Por encima de todo, se hacía evidente la necesidad de actualizar y clarificar su régimen fiscal, pues las sentencias judiciales seguían declarando vigente la ley de

1900 en el caso de la franquicia exterior, por mucho que la realidad se empeñara en mostrar lo contrario. El período de negociación se iba a dilatar sin embargo hasta 1972, bastante más de lo inicialmente esperado. Este largo intervalo de tiempo permitió sin embargo desarrollar y clarificar con precisión las distintas posiciones y argumentos de los principales actores afectados por la reforma. Durante el período de aplicación del Plan Canarias I (1964-1967) se definieron claramente cuáles eran los problemas fiscales del archipiélago: la imposición indirecta sobre el gasto ponía a la industria canaria en desventaja frente a la peninsular; el impuesto sobre el lujo discriminaba a los productos canarios frente a los extranjeros; pero lo peor seguían siendo los arbitrios insulares que generaban una doble imposición, obstaculizaban el desarrollo industrial al gravar la importación de bienes de equipo y manifestaban una anarquía total en cuanto a tipos y bases impositivas en función de las necesidades y/o ambiciones de los respectivos cabildos. Durante la etapa del Plan Canarias II (1968-1971) se incidió asimismo en la necesidad de unificar los arbitrios insulares y actualizar las franquicias, contemplando además la opción de introducir mecanismos de protección frente a la competencia internacional para impulsar la inversión extranjera, una mejora del crédito oficial y el incremento de las inversiones públicas hasta alcanzar la media nacional. Con el Plan Canarias III (1972-1975), ya en el tiempo de imposición de nuevo régimen económico y fiscal, los objetivos se orientaban ya por la vía de potenciar los recursos hidráulicos y eléctricos del territorio, junto con la mejora de la red de transporte y comunicaciones por carretera, puertos y aeropuertos.

En medio de este debate teórico, el gobierno dispuso finalmente en 1969 que, en el plazo máximo de dos años, los poderes e instituciones locales debían debatir y remitir a las Cortes generales un proyecto de ley sobre el modelo reivindicado para ese nuevo régimen económico y fiscal de Canarias. Se daba paso así a un conflictivo proceso de negociación, vinculado ahora a la reivindicación del autogobierno y a la necesidad de definir posiciones enfrentadas en cuestiones fundamentales de política económica. Los empresarios de las cámaras de comercio y los consumidores urbanos defendían el retorno de las franquicias tradicionales; la demanda de soluciones proteccionistas triunfaba entre el agro tabaquero, ganadero o platanero; mientras tanto, la producción y distribución del producto de las industrias locales se ubicaba dentro de una corriente más ambigua y poco definida. A todo ello se une, como mencionamos, la batalla política entre posibilistas –partidarios de admitir la reducción de la imposición estatal, sustentar las haciendas locales y abrir la puerta al esbozo de un régimen económico local– y maximalistas –partidarios de conseguir un régimen

especial para Canarias, sin mayores cortapisas para articular un poder regional con capacidad decisoria-. Finalmente, la propuesta acordada para la nueva ley del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias fue presentada en diciembre de 1971 y aprobada por el Consejo de ministros en un tiempo récord, concretamente el 17 de marzo de 1972.

X. DEL REF A LAS RUP (1972-2009)

Tras décadas de disfunción, la famosa ley de 1900 venía a ser convenientemente actualizada y adaptada a los nuevos tiempos con la publicación de la Ley de 22 de julio de 1972. Con ella se venía a ratificar el tradicional régimen de franquicias de Canarias, disponiendo un conjunto de medidas económicas y fiscales para promover el desarrollo económico del territorio.

En el apartado referido a medidas económicas se procuraba tener presente a todos los sectores de la economía local: la agricultura de exportación conservaría la reserva del mercado peninsular –plátano– y la protección –tomate y tabaco–, además de la promesa de una serie de iniciativas para agilizar el transporte aéreo y una eficaz comercialización de los cultivos de invernadero –flores, hortalizas y frutas exóticas–. El sector pesquero incorporaba una línea de crédito oficial con la pretensión de dotar al archipiélago de una flota autóctona. Los grupos industriales conseguían mejorar y ampliar los beneficios derivados de su declaración como zona de preferente localización industrial, introduciendo desgravaciones a la importación de bienes de equipo y materias primas para su transformación con destino a la exportación. También se aseguraba el mantenimiento de unos niveles adecuados de inversión pública para corregir el insuficiente grado de capitalización de las islas. Destaca en este apartado, por su fuerte incidencia, la posibilidad de subvencionar el transporte aéreo de los residentes.

Pero el principio económico teórico sobre el que se modula el REF sigue siendo el de la libertad comercial sobre la importación y la exportación, junto con la no aplicación de monopolios estatales sobre bienes y servicios –ahora sobre todo en el estratégico transporte aéreo–. La Hacienda nacional tendría que seguir articulándose por tanto sobre la vigencia renovada de una franquicia exterior –exenciones sobre la renta de aduanas– y una interior –exenciones sobre la imposición sobre el consumo–, mientras las haciendas locales tendrían que iniciar un proceso de reorganización de los arbitrios insulares. Por otro lado, se lograba el objetivo de garantizar que los

productos canarios y los fabricados con materias primas nacionales estuvieran exentos de derechos de entrada en el mercado nacional –anulando cualquier posibilidad de volver a los principios de extranjería económica de 1900–. Los productos elaborados en Canarias con materias primas extranjeras tributarán por la parte correspondiente.

En la articulación final de estos principios de libertad comercial va a incidir de modo determinante la introducción de la tarifa proteccionista del Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías (AIEM) que permite gravar la importación de mercancías extranjeras de la misma naturaleza que las locales o retirar la desgravación fiscal a productos provenientes del resto de España. El impuesto se basa en una tarifa general recaudatoria –a un tipo máximo del 5%– y una tarifa especial proteccionista, cuyos tipos quedan a disposición de las ordenanzas locales. Como las exportaciones se encuentran liberadas de dicho gravamen y este recae exclusivamente sobre las importaciones, el impuesto iba a generar un efecto directo sobre los precios locales y, por lo tanto, sobre el consumo interno. Para paliar sus efectos más perjudiciales, fueron declarados exentos del AIEM los productos de primera necesidad, los bienes de equipo y el utillaje industrial, así como los dedicados a la producción en el sector primario y el sector público. Con este controvertido diseño del AIEM se dio por definido el nuevo modelo de franquicias comerciales.

Dentro del apartado de la imposición directa estatal se dispuso la vigencia, como incentivo a la inversión empresarial privada, del régimen especial nacional de un fondo de previsión para inversiones. Creado en 1957, y ampliado en 1964, permitía reducir hasta el 50% de la base imponible de los beneficios empresariales mediante dotaciones que debían materializarse en activos fijos, siempre locales y relacionados con la actividad de la empresa. El REF ampliaba la base imponible para el caso de Canarias hasta el 90% y extendía el beneficio fiscal hasta los 10 años. Por eso, cuando la norma nacional fue suprimida en 1978 –al optarse por un sistema de deducciones integrado en el nuevo impuesto de sociedades–, el régimen especial canario pudo sin embargo prorrogarse hasta 1982, para ser renovado desde entonces de forma anual. La reforma de 1994 lo transformaría en el modelo actual de Reserva para Inversiones en Canarias.

Por su parte, la franquicia estatal sobre el consumo se diseñó sobre una aplicación parcial del impuesto general sobre el tráfico de empresas, que dejaba exentas las operaciones que van de la producción al consumo o de la importación al

consumo, pero que sí afectaba a ejecuciones de obras, arrendamientos de bienes y prestación de servicios. Del mismo modo, se suprimía el impuesto sobre el lujo en el momento de la adquisición de los bienes, pero no para su tenencia y disfrute. La exención impositiva se mantuvo vigente en este apartado sobre determinados productos sujetos a monopolio –como el petróleo y el tabaco–, pero se aplicó sin embargo sobre alcoholes, achicoria, cerveza y bebidas refrescantes, además de la telefonía. En definitiva, no existe un reconocimiento absoluto de las franquicias sobre el consumo, por causa como vemos de una aplicación parcial de las mismas en el nivel estatal y porque, además, la imposición local vendrá rápidamente a ocupar cualquier espacio exento.

Efectivamente, la financiación de las haciendas locales se basaría finalmente en una imposición indirecta sobre el alcohol y el tabaco, mientras que los nuevos arbitrios insulares irían a colocarse fundamentalmente sobre consumos, plusvalías y servicios –gasolina y tabaco, impuestos sobre fincas urbanas o rústicas, plazas en alojamientos turísticos–. Una vez más, la tributación local se dispone en una dirección contraria a los principios librecambistas y de progresividad fiscal, por mucho que la imposición del AIEM –aplicado sobre cualquier mercancía foránea, pero no sobre los intercambios entre islas– había permitido suprimir muchos de los antiguos arbitrios y dejar libres determinados espacios de gravamen antes ocupados. También se incorporó como fuente de ingresos de las administraciones locales el arbitrio insular sobre el lujo, tras haber logrado la franquicia estatal sobre el mismo, justificando su mantenimiento por su sentido social y los efectos redistributivos sobre la renta.

El incremento de las funciones que recaen en estos nuevos tiempos sobre las administraciones públicas, a raíz sobre todo de la implantación del Estado del Bienestar y su misión redistributiva sobre la renta, obligaba a diseñar planes de financiación adaptados a los nuevos tiempos. En este contexto, el mantenimiento o recuperación de las tradicionales exenciones de Canarias había dejado de tener sentido. Ya no parece posible solicitar la exención de contribuciones sobre la riqueza personal, el consumo, las aduanas o los monopolios, como había venido ocurriendo durante cerca de cinco siglos. Ninguno de estos ámbitos podía quedar libre de tasación con el propósito de financiar las mencionadas funciones económicas, políticas y sociales asumidas por el Estado o las instituciones locales. Lo que representaba la nueva ley del REF para Canarias era la posibilidad de definir las nuevas políticas de desarrollo económico regional y de intervenir en el diseño de las bases tributarias que debían financiarla. Se había conseguido retener en cierto modo

la opción de orientar la nueva organización política y económica del archipiélago hacia el estímulo de lo que se consideraran sus legítimos intereses.

El régimen fiscal propuesto por el REF acabó adoleciendo, sin embargo, de cierta incoherencia al combinar un planteamiento teóricamente librecambista y la búsqueda de la exención tributaria en la relación con el Estado, con un decidido proteccionismo en la práctica de las administraciones locales y el afán recaudatorio de los arbitrios locales. En su favor debe señalarse, no obstante, el haber permitido cerrar definitivamente el tiempo de la inseguridad jurídica y la vulneración permanente de las franquicias históricas, así como su contribución a preparar la futura opción de desarrollo autónomo de las ventajas fiscales canarias que llegaría con la democracia. Y es que, efectivamente, el REF canario iba a ser reconocido y confirmado sin mayores dificultades en la Constitución española (1978), en la Ley Orgánica para la financiación de las comunidades autónomas (1980) y en el Estatuto de Autonomía de Canarias (1982). Una realidad que no ha evitado, sin embargo, la necesidad de mantener un continuado y nunca cerrado proceso de negociación permanente con los núcleos de poder; una condición sine qua non para el mantenimiento y desarrollo de las ventajas fiscales del territorio.

De hecho, ni siquiera los acuerdos alcanzados entre 1972 y 1982 pudieron mantenerse vigentes durante mucho tiempo por causa de las cambiantes circunstancias de la política internacional. Ratificando el mantenimiento de la dinámica descrita, la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986 generó un desafío inmediato, pues su normativa generaba un espacio de presunta incompatibilidad con el REF canario. Tuvo que darse un tratamiento diferenciado al archipiélago y unas garantías jurídicas que reconocieran sus singularidades, hasta que por el Acta de Adhesión de España y Portugal se le garantizó un régimen diferenciado dentro del territorio aduanero comunitario del que quedaría sin embargo excluido –algo semejante a lo ocurrido en el año 1900–. Este fue el contexto en que se introdujo la reforma nacional de la imposición indirecta, a la que Canarias se adaptó de forma transitoria hasta establecer en 1991 una imposición propia a través del Impuesto General Indirecto Canario. Este hecho vino acompañado, además, por la entrada en vigor del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas, además de una modificación de los tipos de gravamen de los impuestos especiales sobre el alcohol y sus derivados. Pero el ajuste para la integración plena de Canarias en la CEE tendría que ser debatido y negociado durante otros cinco años.

La Ley de 7 de junio de 1991 permitió finalmente armonizar sus especificidades fiscales con la participación plena en el mercado interior europeo y las políticas comunitarias. Dicha norma sería complementada por la Ley de 7 de julio de 1994 dentro del ámbito del transporte y las telecomunicaciones, el régimen de imposición directa y la regulación de la Zona Especial Canaria. Con todo, la plena integración ya en el seno de la nueva Unión Europea no se lograría hasta la definición del modelo de Regiones Ultraperiféricas (RUP) por el Tratado de Ámsterdam de 1999. En él se reconoce esta condición de ultraperiféricidad para Canarias, junto con otros territorios de la Unión Europea, a los que se le otorga un paraguas normativo propio que les permite mantener un tratamiento fiscal diferenciado. El Tratado de Funcionamiento de la UE o Tratado de Lisboa de 2009 reconoce y ratifica la situación específica de una serie de regiones caracterizadas por la lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, así como una relevante dependencia económica del exterior.

En conclusión, hemos podido conocer cómo las islas Canarias recibieron, desde los tiempos de la conquista y colonización del territorio, un trato fiscal diferenciado por parte del Estado, aun con todos los matices que hemos podido describir en este breve ensayo y que se pueden ampliar en los dos volúmenes publicados de *La Diferencia Insular*.

Primero con el régimen de privilegios y franquicias otorgado por los Reyes Católicos a Gran Canaria, extendido progresivamente hacia el resto de islas de realengo, cuya esencia sería respetada durante todo el Antiguo Régimen. Posteriormente, con la creación del régimen de puertos francos en 1852 como vía particular de adaptación a los principios de la Hacienda liberal. Y, en la fase final del franquismo, con la aprobación del REF de 1972 que vendría a adaptar la realidad de Canarias a una contemporaneidad muy relacionada con la integración de España en el seno de las instituciones europeas. Se venía a reconocer de este modo la realidad persistente de una sociedad con importantes particularidades, que precisó a lo largo de todos estos siglos de un trato diferencial para avanzar en niveles de equidad con el resto del Estado.