

LA HACIENDA DE GALICIA UNA BREVE APROXIMACION HISTORICA

353.72 (46. Galicia)

por

Alfredo Iglesias Suárez

Doctor en Ciencias Económicas

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. ANTECEDENTES.—III. LA REFORMA TRIBUTARIA DE ALEJANDRO MON.—IV. LA HACIENDA GALLEGA EN EL PERIODO 1846-1936.—V. EL ESTATUTO DE 1936.—VI. ANTECEDENTES PROXIMOS DEL ESTATUTO ACTUAL.—VII. ESTATUTO ACTUAL (1980).

I. INTRODUCCION

En este trabajo pretendemos ofrecer, de forma esquemática, la historia de la Hacienda de Galicia desde los primeros tiempos hasta la aprobación del Estatuto de Autonomía por la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados.

Nuestro análisis tiene una primera parte, que abarca hasta la Reforma de MON-SANTILLÁN (1845); una segunda, que analiza dicha reforma; una tercera, que comprende la segunda mitad del siglo XIX y parte del XX (hasta 1936), para pasar después al análisis del Estatuto de Autonomía de 1936, finalizando con el Anteproyecto, Estatuto de 1979 y Estatuto actual de 1980.

II. ANTECEDENTES

En esencia, pretendemos ofrecer una visión panorámica de la Hacienda en nuestro país, desde el siglo xv hasta nuestros días. Ello no quiere decir que Galicia no existiese como tal antes de este siglo, pues sabemos con absoluta certeza que, además de por los celtas, estuvo dominada por los romanos, suevos y visigodos, y que a nivel tributario también contó con un conjunto de impuestos de origen romano, tales como las Vigésimas, Centésima Rerum Venalium, etc.; y a este nivel, los suevos y visigodos, al igual que en el resto de España, mantuvieron prácticamente el mismo sistema de impuestos establecido por los romanos. Y pese a que Galicia, que no había sido conquistada por los árabes en su totalidad, es uno de los primeros reinos en incorporarse a la tarea de la Reconquista, iniciada por don Pelayo. Por ello, la historia de Galicia, del siglo viii en adelante, va ligada a la del reino astur-leonés, en un principio, y al de León y Castilla después. Durante esta primera época, que comienza con la Reconquista y finaliza con los Reyes Católicos, la Hacienda, o mejor dicho, el conjunto de impuestos existente en Galicia era el mismo que en dichos reinos, a pesar de los intentos de la nobleza y el pueblo gallego, en general, por lograr cierta independencia, tanto política como económica, de León y Castilla. Un claro ejemplo lo constituye la rebelión de los «Irmandiños», que agrupó a los campesinos junto con aquella parte de la nobleza de Galicia que estaba deseosa de independizarse de Castilla (1). Si dicho levantamiento hubiese triunfado es muy posible que Galicia hubiera podido contar con un conjunto de impuestos propios, consecuencia de una mayor independencia de Castilla, desde mediados del siglo xv.

Perdida esta oportunidad y teniendo en cuenta la nueva organización de la Hacienda que introducen los Reyes Católicos, una vez

(1) La rebelión de los «Irmandiños» tuvo tres fases, la primera de las cuales comienza en 1431 y la forman los vasallos de Nuño Freire de Andrade. La segunda fase la dirige el señor de Louriña (Alonso de Lanzós) y la autoriza Enrique IV en 1465, y es en esta fase cuando la nobleza entra en la lucha. Y finalmente, la tercera, que coincide con el problema planteado por la sucesión de Enrique IV entre su hija Juana, más conocida por *la Beltraneja*, y su hermana Isabel, que sería después la Reina Católica. Galicia, en su mayor parte, apoya a la primera, y los noble gallegos que apoyan a Isabel vencen a los que apoyaban a doña Juana, que estaban dirigidos por el mariscal Pardo de Cela, y Galicia pierde su voto en las Cortes. *Vid.* Vicente Risco: *Historia de Galicia*, editado por Galaxia, Vigo, 1978, págs. 181 y sigs. Puede decirse que en realidad la rebelión «Irmandiña» tuvo un carácter eminentemente social, pues los primeros que se levantaron fueron los vasallos.

lograda la unidad territorial de España, que lleva consigo una mayor centralización, tanto política como tributaria, Galicia sigue incorporada al sistema tributario castellano-leonés, a pesar de que los antiguos reinos de Navarra, Aragón, Valencia y el Principado de Cataluña cuentan con su propio sistema de impuestos y no con el castellano (2). Sin embargo, crean la «Junta del Reino de Galicia» en 1495 (3), entre cuyas funciones estaba la de hacer el reparto de los tributos y recaudarlos, y que, en principio, parece que va a funcionar; pero pierde libertad a medida que los Reyes Católicos venden los cargos a sus propios protegidos o a los de la nobleza adicta (4), mas el gobierno efectivo del reino de Galicia lo ejercía un «gobernador» o «capitán general» nombrado directamente por el rey.

Durante el gobierno de la Casa de Austria, se acentúa el nivel de centralización de la Hacienda, sobre todo a partir de que Carlos I crea el Real Consejo de Hacienda, que potencia Felipe II. Además, en esta época, y con el fin de financiar las continuas guerras, los monarcas se ven obligados a solicitar continuamente ingresos extraordinarios en las convocatorias de Cortes. Galicia no es ajena a esta situación, y así, a las Cortes convocadas en 1520 en La Coruña, Carlos I les pidió que le dotaran un nuevo servicio para poder viajar a Alemania, a fin de ser coronado emperador. Felipe III, Felipe IV y Carlos II siguieron la misma política, es decir, establecer más impuestos, y con ello provocan el descontento del pueblo. En este período continuaron también los arrendamientos de impuestos a la nobleza y demás señores, con el consiguiente perjuicio para el pueblo. Concretamente en Galicia, el conde de Gondomar fue uno de los beneficiados por dicha política. Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña continuaron con sus propios sistemas de impuestos.

No obstante, durante este período existen intentos para simplificar el sistema de impuestos. Entre éstos merece especial atención, por su vinculación con Galicia (5), el planificado por Jacinto de AL-

(2) Una vez que los Reyes Católicos logran la unidad peninsular con la conquista del reino de Granada, la nobleza gallega que había apoyado a Isabel en su lucha con la *Beltraneja* disfruta de los mismos privilegios tributarios que la castellana y, por tanto, obtiene también el arrendamiento de tributos, como la alcabala y los millones. Es, en definitiva, la gran beneficiada. *Vid.* Vicente Risco, *op. cit.*, págs. 197 y sigs.

(3) Dicha Junta la componían una o dos personas por cada una de las ciudades cabeza de Provincia (Santiago, Coruña, Betanzos, Mondoñedo, Lugo, Orense y Tuy), nombradas por los respectivos Concejos.

(4) *Vid.* Vicente Risco, *op. cit.*, pág. 202. Los cargos eran: Regidores, Alguaciles, Notarios, Escribanos y Procuradores. Pero lo realmente decisivo fue la pérdida de poder de los Concejales en beneficio de los Corregidores.

(5) Fue durante la segunda mitad del siglo XVIII funcionario de la Real Hacienda de Galicia.

CÁZAR Y ARRIAGA. En esencia, consistió en lo siguiente (6): Clasifica a los ciudadanos en seis grupos, según sus oficios y rentas. De estas seis categorías sólo las tres últimas (las de mayor renta) debían pagar un único impuesto en proporción a su renta global.

Con la llegada de la Casa de Borbón a España, se produce un cambio importante en el campo de la Hacienda pública. Durante el reinado de Felipe V, se equiparan los cargos tributarios en todos los antiguos reinos de la Nación, y para ello se crea un nuevo tributo en Aragón, Cataluña y Valencia (7). Por otro lado, se suprimen algunos impuestos y se rebajan los impuestos de aduanas con el fin de facilitar el desarrollo del comercio (8). Además, se crea la denominada «Junta de Incorporación», cuyo fin primordial es la incorporación a la Administración central de los impuestos que estaban arrendados. Durante el reinado de Carlos III se reorganiza la Administración de la Hacienda a nivel central y provincial y se forman los primeros presupuestos.

Durante la guerra de la Independencia, se constituyeron Juntas de Gobierno de ámbito regional y local, que aunque dependían jerárquicamente de la «Junta central», gozaban de cierta autonomía en los campos político, económico y financiero. Una vez vigente la Constitución de Cádiz de 1812, la Hacienda se reformó ampliamente, tanto en lo que a número de impuestos se refiere, como en los aspectos técnico y administrativo.

Con la vuelta de Fernando VII en 1814, queda abolida la Constitución de 1812 y por ello se restablece el sistema de impuestos anterior, que, a pesar de algunos intentos de reforma llevados a cabo durante los períodos de Gobierno liberal, estará vigente hasta 1845.

III. LA REFORMA TRIBUTARIA DE ALEJANDRO MON

La reforma que se lleva a cabo en 1845, siendo ministro de Hacienda Alejandro MON, tiene como objetivos fundamentales los siguientes: *a)* lograr la unidad fiscal y *b)* tratar de que nuestro sistema fiscal sea suficiente. Con el primero se pretende la desaparición

(6) Vid. José Luis SUREDO CARRIÓN: «Las doctrinas fiscales de Jacinto de Alcázar Arriaga y Francisco Centani», publicado en *Anales de Economía*, vol. VI, núm. 24, octubre-diciembre 1945, pág. 379.

(7) Se llamaba «Catastro» en Cataluña, «Equivalente» en Valencia, «Unica Contribución» en Aragón y «Talla General» en Mallorca.

(8) No cabe duda que en esta medida se nota la influencia de los mercantilistas (USTÁRIZ, entre otros).

de los diferentes sistemas fiscales existentes anteriormente (9) y la creación de un mínimo sistema impositivo. El segundo pretende que los nuevos ingresos (impuestos) sean suficientes para financiar los gastos, ya que la Hacienda española arrastra un déficit casi permanente desde fines del siglo XVIII. El sistema que introduce MON (10) consigue de hecho una mayor centralización de la Hacienda, pues, salvo Vascongadas y Navarra, todas las Regiones y Provincias de España van a contar, a partir de ahora, con los mismos impuestos.

La reacción contra este nuevo sistema impositivo no se hizo esperar. En 1846, se registra en Galicia un levantamiento contra el centralismo, cuyo detonador es la implantación del mencionado sistema (11). Los patriotas gallegos crearon una Junta Superior a nivel regional y otras cuatro en cada una de las Provincias; en la proclama de la primera, Antolín FARALDO dirá textualmente, en abril de 1846 (12): «Con la infame invención de ese monstruoso sistema tributario, la inmunda camarilla saqueaba vandálicamente los pueblos».

De todos los impuestos que introduce MON, el más impopular en Galicia es la contribución de consumos, por recaer directamente en las ventas de carne, vino y aguardiente, que eran productos que se suministraban desde las aldeas a las ciudades y al entrar en éstas debían pagar dicho impuesto, es decir, se cobraba el impuesto a la entrada de las ciudades.

Desde esta reforma realizada por Alejandro MON en 1845 y hasta 1868, sólo hay que señalar la llevada a cabo por BRAVO MURILLO en 1849, aunque no afecta de forma directa a los ingresos ordinarios (impuestos) ni tiene repercusión a nivel de Galicia.

(9) No debemos olvidar que en España, además del sistema de impuestos existente en Castilla, existían los de Aragón, Cataluña, Valencia, Baleares y Navarra.

(10) El sistema impositivo que se establece como consecuencia de la reforma de Alejandro MON es el siguiente:

A) *Impuestos directos:*

- Contribución sobre bienes inmuebles, cultivo y ganadería.
- El subsidio industrial y de comercio.
- La contribución sobre inquilinatos.

B) *Impuestos indirectos:*

- El derecho de hipoteca.
- Contribución sobre consumos.
- Monopolios fiscales (los estancos).
- Aduanas.

(11) Vid. Xosé-R. BARREIRO FERNÁNDEZ: *El levantamiento de 1846 y el nacimiento del galleguismo*. Editado por Pico Sacro, Santiago de Compostela, 1977, págs. 205 y sigs.

(12) Vid. Baldomero CORES TRASMONTE: *Sociología política de Galicia: Origen y desarrollo (1846-1936)*. Editado por Librigal, La Coruña, 1976, págs. 133 y sigs.

IV. LA HACIENDA GALLEGA EN EL PERIODO 1846-1936

La Revolución de 1868 trae consigo algunas modificaciones, que en realidad pueden constituir un intento de reforma y que se refieren a los aspectos siguientes (13):

- Nuevos impuestos de producto, que gravan las rentas del capital mobiliario y del trabajo. En 1867, se crea el impuesto sobre sueldos y asignaciones, que gravaba éstos al 5 por 100, aunque ya había existido entre 1707 y 1710, con motivo de la guerra de Sucesión (14).
- Dos intentos de establecer la imposición de carácter personal y que se deben a FIGUEROLA (1868), y se refieren al repartimiento personal y a la modificación de las cédulas de vecindad (15).

En definitiva, se pretende únicamente la introducción de nuevos impuestos y no una reforma amplia del sistema de MON.

La Hacienda de Galicia durante este período, es decir, a partir del fracaso del levantamiento de 1846, sigue hasta 1868 las líneas de la Hacienda central. En ese año aparece el Plan de Hacienda Cantonal para Galicia, de SÁNCHEZ VILLAMARÍN (16). Este proyecto divide a Galicia en cuatro distritos en el presupuesto de la República Federal. En esencia, pretende dividir el mencionado presupuesto federal en cantones, y éstos, a su vez, en distritos. En él se especifican los servicios de carácter cantonal y la dotación financiera de cada uno de ellos. Por el contrario, no contempla la posibilidad de establecer impuestos de carácter regional, ni tampoco que el Estado Federal ceda impuestos a los cantones; pero, sin embargo, desde la perspectiva meramente presupuestaria es muy interesante y en cierta consonancia con las ideas posteriores de A. BRAÑAS y PI Y MARGALL (17), aunque diferentes entre sí en lo que a la forma política (Monarquía o República) se refiere.

(13) Jesús MARTÍN NIÑO: *La Hacienda española y la Revolución de 1868*. Editado por la Universidad de Valladolid, 1971, págs. 38 y sigs.

(14) Vid. José CANGA ARGÜELLES: *Diccionario de Hacienda pública*. Tomo II. Editado por el IEF, Madrid, 1968, pág. 514.

(15) Vid. Jesús MARTÍN NIÑO, *op. cit.*, pág. 54.

(16) José SÁNCHEZ VILLAMARÍN: *Presupuesto de la República Federal. Cantón o Región de Galicia*. Editado por la Imprenta de José Souto Díaz, Santiago, 1873, 16 págs.

(17) Vid. PI Y MARGALL: *El reinado de Amadeo de Saboya y la República de 1873*.

Nuevamente en 1887, Galicia intenta una vez más luchar contra el centralismo del Gobierno de Madrid. Así, la Asamblea Federal de Galicia, reunida en Lugo el día 2 de julio, elabora un Proyecto de Constitución para el futuro Estado gallego (18), donde se incluyen importantes modificaciones dentro del campo de la Hacienda pública. Entre ellas conviene destacar que el artículo 76, correspondiente al título IX, establece una única contribución de carácter directo y en proporción a la renta del individuo (19). Evidentemente, este hecho constituye un cambio radical en el sistema de imposición establecido por MON. Este Proyecto no se llegó a aprobar en las Cortes y por ello quedó en un mero intento.

En 1892, es el catedrático de la Universidad compostelana, Alfredo BRAÑAS, el que impulsa el fenómeno regionalista, basándose, sobre todo, en las ideas de los catalanistas, que tampoco fructifica en la realidad, aunque llega a establecer en su libro *El regionalismo*, las bases fundamentales de éste (20). En definitiva, lo que pretende BRAÑAS es sustituir el gran «Estado unitario» por el denominado por él «Estado regional descentralizado» (21), pero sin concretar específicamente cuál o cuáles debían de ser los ingresos y gastos de ámbito regional, pues se hacía la distribución según el sistema de cupo o cuota (22). Tampoco este intento llegó a ponerse en práctica.

En 1900, se lleva a cabo una nueva reforma fiscal por el ministro de Hacienda, Raimundo FERNÁNDEZ VILLAVERDE (23), que dedica toda su fuerza a potencializar y actualizar la imposición directa por medio de la denominada «contribución de utilidades» (24). El nue-

Madrid, 1970, págs. 120 y sigs. Y *Lecciones de federalismo*, recopiladas por Joaquín Pi y ARSUAGA, Barcelona.

Alfredo BRAÑAS: *El regionalismo*. Editado por Jaime Molinas, Barcelona, 1889, páginas 223 y sigs.

(18) Vid. Baldomero CORES TRASMONTE, *op. cit.*, pág. 135.

(19) Vid. Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR y otros: *Documentos para la historia del regionalismo en España*. Editado por el IEAL, Madrid, 1977, págs. 430 y 431.

(20) Alfredo BRAÑAS: *El regionalismo*, *op. cit.*, págs. 356 y sigs.

(21) *Ibidem*, págs. 24 y 25.

(22) Vid. Base 9.ª, en las *Bases generales del regionalismo y su aplicación a Galicia*, elaboradas por Alfredo BRAÑAS.

(23) Como anécdota curiosa podemos decir que Raimundo FERNÁNDEZ VILLAVERDE, a pesar de no ser gallego de nacimiento, era diputado por el Ayuntamiento de Caldas de Reyes.

(24) La estructura de la *Tarifa de Utilidades* era la siguiente:

Tarifa 1.ª: Gravaría las rentas procedentes del trabajo personal.

Tarifa 2.ª: Gravaría los intereses, dividendos, beneficios y primas y cualquier otro producto de capital invertido.

Tarifa 3.ª: Gravaría las utilidades mixtas de trabajo y capital no gravadas en las anteriores.

Se trata, en definitiva, de hacer realidad las ideas de los reformadores de 1868.

vo sistema obtiene a corto plazo unos frutos estimables al equilibrar el presupuesto en el año 1903, teniendo en cuenta que éste había sido deficitario durante todo el último tercio del siglo XIX; es decir, el problema fundamental para FERNÁNDEZ VILLAVERDE fue la suficiencia de los ingresos ordinarios (25).

Durante el período comprendido entre 1905 y 1931, los intentos de reforma de nuestra Hacienda siguen llevándose a cabo sin éxito, tal es el caso de Gabino BUGALLAL (1919) y de Augusto GONZÁLEZ BESADA (1918), que presentaron a las Cortes sendos proyectos para introducir el impuesto sobre el volumen de ventas en España, al tiempo que se hacía en la mayoría de los países considerados actualmente como desarrollados (Alemania, Francia, etc.).

En el primer tercio del siglo actual hay que mencionar necesariamente al gran maestro de los economistas españoles don Antonio FLORES DE LEMUS, quien en su doble condición de docente y funcionario del Ministerio de Hacienda, a través de sus escritos e informes trató de reformar nuestra maltrecha Hacienda, insistiendo de manera especial en la creación de un impuesto que gravase la renta de las personas físicas y en la reforma de la Hacienda municipal.

El regionalismo gallego, tanto en su vertiente política como económica, no vuelve a hacer su aparición hasta 1918. En este año hizo su primera salida electoral (26), que si bien para algunos fue un fracaso, creemos que tiene gran importancia el hecho de presentarse a las elecciones, y que a través de ellas conozca el pueblo lo que se pretende con la regionalización de España y las ventajas que con ello podría haber obtenido Galicia. El 18 de noviembre de 1918, la Asamblea nacionalista reunida en Lugo, elabora un manifiesto con siete apartados, uno de los cuales, concretamente el VI, hace referencia a los «Problemas económicos», y dentro de ellos, a los que específicamente corresponden a la Hacienda pública, en los apartados 1 y 4, pero de forma general y muy poco precisa (27); debemos de tener en cuenta que se trata de un simple manifiesto.

Tampoco en los años siguientes se hace referencia expresa a los temas impositivos; a pesar de que VILLAR PONTE (28) y algunos otros

(25) Vid. Enrique FUENTES QUINTANA y César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema fiscal español y comparado. Curso 1968-69*. Editado por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, pág. 326.

(26) Vid. Baldomero CORES TRASMONTÉ, *op. cit.*, págs. 245 y sigs., cuando dice que los regionalistas no se presentan como un partido unido y con tal denominación, sino que lo hacen a través de las *Irmandades da Fala*, que no constituían un partido político propiamente dicho.

(27) Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 439.

(28) Baldomero CORES TRASMONTÉ, *op. cit.*, págs. 310 y sigs.

intentan revitalizar el movimiento regionalista, que se oscurece con la Dictadura de Primo de Rivera y ya no resurgirá hasta 1931, una vez caída la Monarquía y proclamada la II República.

A nivel de todo el Estado, podemos decir que ocurre lo mismo que en Galicia, pues CALVO SOTELO, ministro de Hacienda de Primo de Rivera, se limita a retocar el sistema impositivo vigente, pero no llega a reformarlo, a pesar de que quizá su idea en un principio fuera el hacerlo.

V. EL ESTATUTO DE 1936

Cuando el 14 de abril de 1931 se instaura la Segunda República, se esperan cambios importantes en el sistema impositivo vigente. En 1932, el entonces ministro de Hacienda, Jaume CARNER, introduce al fin el impuesto sobre la renta de las personas físicas, que gravará de forma complementaria a aquellas rentas que superen las 100.000 pesetas anuales. Esto constituye la innovación más importante de la República en el campo impositivo, si exceptuamos el nacimiento o aparición de la denominada «Hacienda de Autonomía» o «Regional», en virtud de los Estatutos de Autonomía aprobados durante este período (29). Por ello, lo realmente interesante dentro del campo específico de la Hacienda pública durante el periodo 1931-36 es la política de autonomía, que comienza con la aprobación del Estatuto de la Generalitat en 1932, sigue con el de Galicia en junio de 1936 y finaliza con la aprobación del Estatuto de Vascongadas en octubre del mismo año. Desde la perspectiva concreta de la Hacienda regional o autonómica, conviene señalar que mientras Cataluña y Galicia constituyen su sistema de imposición teniendo como base los impuestos cedidos por el Estado y los que dichas Regiones puedan establecer (30), el País Vasco, por el contrario, tiene libertad para adaptar el sistema fiscal más conveniente a sus necesidades y estructura económica y luego, en virtud del concierto económico, entregar una determinada cantidad al Estado central (31).

Dada la situación de insuficiencia recaudatoria y falta de planteamientos técnicos reales en que se encontraba el sistema fiscal del

(29) Nos referimos a los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Galicia y Vascongadas.

(30) *Vid.* título VI del Estatuto de la Generalitat y título IV del de Galicia.

(31) *Vid.* artículo 12, apartado 3, último párrafo, del Estatuto vasco. En la publicación, ya citada, de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR y otros, editada por IEAL, Madrid, 1977.

Estado español, resulta fácil comprender la penuria de la Hacienda autonómica. En esta línea conviene mencionar la reforma fiscal llevada a cabo por Josep TARRADELLAS en 1937 (32), para financiar los gastos derivados de la guerra civil, que reforma la Hacienda municipal e introduce nuevos impuestos, como el de la «cifra de negocios», que grava las ventas realizadas por las empresas individuales y colectivas; la tasa sobre asignaciones de funcionarios; el impuesto sobre espectáculos, y el impuesto sobre radiodifusión. Con estos nuevos impuestos trataba de fortalecer la Hacienda de la Generalitat.

El Estatuto de Galicia se aprobó por plebiscito entre la población el día 28 de junio de 1936, por una abrumadora mayoría de la población (33), que sobrepasó en más de 100.000 el quórum establecido por la Constitución en el apartado *b)* del artículo 12 (34). La Hacienda del Estatuto se contempla en el título IV, que comprende los artículos 18 a 28, ambos inclusive, y en ellos se mencionan los bienes de la Hacienda gallega, los impuestos que cede el Estado central (35), los impuestos y empréstitos que se puedan establecer en virtud de leyes regionales, el mantenimiento del actual sistema de Hacienda local, aunque se podrán crear contribuciones especiales y tasas que no se apliquen a conceptos que ya están gravados en el ámbito local. En lo que al gasto público se refiere, podemos decir que el volumen de éste dependerá directamente de los servicios y competencias que tenga el Gobierno autonómico, pero además estará limitado por los artículos 14, 15 y 16 de la Constitución (36).

(32) Vid. José ARIAS VELASCO: *La Hacienda de la Generalidad (1931-1938)*. Editado por Ariel, Barcelona, 1977, págs. 234 a 237.

(33) De un censo total de 1.343.135 electores, votaron afirmativamente 993.351.

(34) Vid. artículo 12, apartado *b)*, de la Constitución de la República, que dice: «Que lo acepten, por el procedimiento que señala la Ley Electoral, por lo menos, las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la Región. Si el plebiscito fuera negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años».

En Galicia, las dos terceras partes exigidas eran 895.423 electores con voto afirmativo, y lo fueron 993.351 electores, es decir, se sobrepasó el porcentaje exigido en 97.928 electores.

(35) Vid. artículo 22 del Estatuto de Galicia de 1936, cuyo contenido es el siguiente:

«Para compensar la cifra que resulte de la evaluación a que se refiere el artículo anterior (21), el Estado cederá a Galicia en recaudación, administración y regulación:

1.º La contribución territorial rústica y urbana, con los recargos establecidos sobre la misma, y con la obligación de abonar a los Ayuntamientos las participaciones que les correspondan.

2.º El impuesto sobre derechos reales, personas jurídicas y transmisiones de bienes, con sus recargos y con los mismos tipos que fije el Estado para el resto de España».

(36) Vid. artículos 14, 15 y 16 de la Constitución de la República, cuyo contenido esquemático es el siguiente: En el primero se enumeran las materias que son de com-

También hay que señalar que el Estado permite a Galicia intervenir en la Junta de Aranceles y desgravar los maíces y forrajes que entren por puertos gallegos, con la condición de que su consumo se dedique a las industrias básicas exclusivamente (37).

Puede decirse, finalmente, que no hubo tiempo para comprobar si los medios financieros de la Hacienda de Galicia eran suficientes o no para cubrir sus necesidades, pues el Estatuto se aprobó el 28 de junio de 1936 y la guerra civil comenzó el 18 de julio del mismo año. Además, Galicia fue uno de los primeros territorios de la denominada «zona nacional», razón por la cual el Estatuto fue inmediatamente derogado y comenzó el período donde el centralismo se hizo más real y efectivo, que va desde 1936 hasta 1978, año en que se crea el Ente Preautonómico: la Xunta de Galicia (38).

VI. ANTECEDENTES PROXIMOS DEL ESTATUTO ACTUAL

Durante la guerra civil, en la zona republicana existían los mismos impuestos que en la zona nacional, aunque en cada una de ellas se iba introduciendo algún nuevo impuesto, con el fin de aumentar la recaudación y hacer frente así a las necesidades financieras derivadas de la contienda (como la anteriormente citada llevada a cabo por TARRADELLAS) (39).

Una vez finalizada la guerra civil, el ministro de Hacienda, José LARRAZ, lleva a cabo en 1940 una nueva reforma de nuestro sistema impositivo, que tenía tres fines fundamentales (40): a) Suprimir los impuestos creados sólo y exclusivamente para financiar la guerra (41). b) Utilizar la Hacienda del Estado como instrumento financiero para hacer frente al proceso de reconstrucción. c) Incrementar los gastos públicos con el fin primordial de crear nuevos servicios

petencia exclusiva del Estado central. El segundo enumera aquellas en las que la legislación básica corresponde al Estado central, pero su ejecución podrá realizarse por las Regiones autónomas. Y, finalmente, en el tercero se dice que las materias no comprendidas en los dos anteriores son de competencia exclusiva de las Regiones autónomas.

(37) Vid. artículos 27 y 28 del Estatuto.

(38) Por el Real Decreto-ley de 16 de marzo de 1978 se crea la Xunta de Galicia. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 18 de marzo de 1978.

(39) Vid. José ARIAS VELASCO, *op. cit.*, pág. 231.

(40) Vid. Enrique FUENTES QUINTANA y César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema fiscal español y comparado. Curso 1968-69*. Editado por la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1968, pág. 363.

(41) Nos referimos a los impuestos siguientes: beneficios extraordinarios, subsidio al combatiente, de plato único y el auxilio de invierno.

y mejorar al mismo tiempo los ya existentes. No se hace referencia a la Hacienda regional o autonómica.

Otras dos grandes reformas son llevadas a cabo por el ministro de Hacienda NAVARRO RUBIO, en 1957 y 1964, respectivamente. La primera, previa al Plan de Estabilización y con un doble fin: aumentar la recaudación y disminuir el fraude fiscal, es recomendada por el Banco Mundial (BIRF) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Se establece una nueva estructura impositiva, tanto en las figuras tributarias de carácter directo como en las de carácter indirecto. Más ambiciosa en sus objetivos es la segunda, que establece por Ley de 11 de junio de 1964 y estructura el campo de los impuestos directos en los dos grupos siguientes: generales o principales y de producto o «a cuenta», que, evidentemente, desde el punto de vista puramente legal, subordina los segundos a los generales. Esa característica se da en la Ley, pero la perspectiva recaudatoria es muy diferente, pues el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal tiene un volumen recaudatorio entre ocho y diez veces superior al de la Renta de las Personas Físicas, y éste es «general», y el IRTP es «a cuenta» de él. Reforma la imposición indirecta, introduciendo el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, como fórmula para gravar las ventas y transacciones en general.

Entre 1970 y 1976, se llevan a cabo dos intentos para reformar el sistema fiscal de 1964, pero el primero se queda en un nuevo intento y el segundo trae, como consecuencia, la publicación por el Ministerio de Hacienda de un Libro Blanco sobre la futura reforma fiscal, que contiene las líneas generales de la reforma, tanto en lo referente a los ingresos como a las repercusiones de éstos en el conjunto de la economía nacional, pero también se queda en eso.

Una vez producido el cambio de régimen político, y celebradas las primeras elecciones libres en junio de 1977, se comienza nuevamente a hablar de la necesidad de reformar nuestro sistema de impuestos y adaptarlo al modelo comunitario. Por ello, y siendo ministro de Hacienda FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, ésta se hace realidad, lo que supone un cambio total con respecto al sistema establecido en 1964.

Con el nuevo régimen comienza a plantearse el problema de las autonomías, que se recoge en la Constitución de 1978 (42), y que, de manera provisional, ya se había abordado en 1977, con el estable-

(42) Vid. capítulo 3.º del título VIII de la Constitución de 1978.

cimiento de la Generalitat de Cataluña en septiembre de dicho año (43).

Galicia, a partir de 1978, año en que se establece la Xunta, también cuenta con una autonomía provisional. Una vez que la preautonomía está ya funcionando, comienza a plantearse la posibilidad de elaborar un Estatuto de Autonomía, y para ello se constituye una Comisión de 16 miembros entre los partidos políticos, tanto parlamentarios como extraparlamentarios. Dicha Comisión elabora un Anteproyecto de Estatuto, cuyo título IV hace referencia a la Hacienda de Galicia. Su contenido es bastante realista y sigue, en general, las líneas existentes en los países de la Comunidad Económica Europea (Alemania e Italia principalmente), que cuentan con una Constitución federal o regional. Quizá le faltase establecer unas bases mínimas de armonización con la Hacienda local. Los recursos de la Hacienda de Galicia se estructuran en el mencionado documento de la siguiente forma (44):

«a) El producto de su patrimonio y los ingresos de derecho privado que le subsigan o correspondan.

b) Los ingresos procedentes de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado a la Hacienda gallega.

d) Los recargos y participaciones establecidos en determinados impuestos del Estado.

e) Las asignaciones y subvenciones otorgadas con cargo a los Presupuestos del Estado.

f) Los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y demás subvenciones de naturaleza privada o pública.

g) Los ingresos derivados de la emisión de Deuda Pública Gallega y operaciones de crédito.

h) Cualquier otro tipo de ingresos que puedan establecerse en virtud de leyes generales o territoriales».

Este Anteproyecto es el documento que sirvió de base, por lo menos en teoría, a la Asamblea de Parlamentarios para la elabora-

(43) Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de octubre de 1977.

(44) Artículo 36 del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia. Editado por la Xunta de Galicia, abril de 1979.

ción definitiva del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Galicia, que, una vez aprobado por ésta en junio de 1979, fue enviado al Congreso de Diputados para ser discutido y posteriormente aprobado por la Comisión Constitucional. Las diferencias entre el Proyecto y Anteproyecto son importantes en general, pero en el campo de la Hacienda pública, aunque los artículos 44 y 36 tienen un contenido prácticamente idéntico, podríamos decir que en el capítulo de los «Impuestos cedidos por el Estado central» son incluso abismales (45). Ello se debe fundamentalmente a que el primero de ellos sigue las líneas del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas enviado por el Gobierno al Parlamento en julio de 1979 (46), pero aún pendiente de ser aprobado. Este Proyecto presentado por el Gobierno difiere, en lo que a impuestos cedidos se refiere, de lo que se hace en otros países, pertenezcan o no a la CEE, con Constitución de carácter federal o regional (47).

(45) *Vid.* artículos 46 y 38 del Proyecto y Anteproyecto, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 46: El Estado cederá totalmente en Galicia, a la Comunidad Autónoma, los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
- b) La imposición general sobre las ventas en fase minorista.
- c) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- d) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.
- e) Todos los impuestos que en el porvenir sean cedidos con la aprobación de las Cortes Generales.

Artículo 38: El Estado cederá totalmente a la Hacienda de Galicia los siguientes impuestos:

- a) Contribución territorial rústica y pecuaria.
- b) Contribución territorial urbana.
- c) Aquellos impuestos que gravan actividades primarias y extractivas, industriales, comerciales, de servicios y de producción.
- d) Impuestos sobre sucesiones y donaciones.
- e) Impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
- f) Impuestos especiales.
- g) Tasas fiscales y tributos parafiscales correspondientes a los servicios transferidos.
- h) Impuestos sobre el patrimonio neto.
- i) Todos los impuestos que en el futuro sean cedidos con la aprobación de las Cortes Generales.

(46) *Vid.* *Boletín Oficial de las Cortes, I Legislatura*, núm. 66-I, págs. 285 y sigs.

(47) *Vid.* artículo 11 del Proyecto de Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas, que en su párrafo 1 dice: «1. Pueden ser cedidas a las Comunidades Autónomas, en las condiciones que establece la presente Ley, las siguientes materias tributarias:

- a) La imposición sobre transmisiones patrimoniales que grave operaciones inmobiliarias realizadas entre particulares.
- b) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- c) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- d) Las tasas y demás exacciones sobre el juego».

Desde el mes de noviembre de 1979, Galicia cuenta con un Estatuto de Autonomía, aprobado en dicha fecha por la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados; pero para su aprobación definitiva deberá someterse a referéndum del pueblo gallego y así Galicia convertirse en la tercera Comunidad Autónoma del Estado español, después del País Vasco y Cataluña. Hay que señalar que el Estatuto gallego tiene en general, y en particular en el ámbito de las competencias, un techo inferior a los dos citados anteriormente. Por ello, podemos decir que el Estatuto, evidentemente, no colma las aspiraciones de autogobierno del pueblo gallego, pero quizá puede servir para iniciar la andadura en el camino de la autonomía, si el futuro Parlamento de Galicia agota, desde el punto de vista legislativo, los techos previstos en dicho Estatuto.

El Estatuto, en el título IV, «De la Economía y la Hacienda», que comprende los artículos 42 a 55, ambos inclusive (48), determina el campo de la futura Hacienda de Galicia. Hay que señalar que si bien el Proyecto presentado por la Asamblea de Parlamentarios se ajustaba al también Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (49), en su redacción definitiva tiene mayor precisión y amplitud, sobre todo en lo que a impuestos cedidos se refiere. Esta circunstancia, unida al contenido del Estatuto de Cataluña (50) y a la normativa de la CEE en materia de Hacienda regional o estatal (51), han provocado que la Ponencia que estudia el Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas haya modificado ampliamente el texto enviado por el Gobierno (52).

La Hacienda de Galicia, según el artículo 44 del Estatuto aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados, contará en el futuro con los siguientes recursos (53):

(48) *Vid. Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. extraordinario, de marzo de 1980, págs. 13 a 17.

(49) *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, I Legislatura*, Congreso de los Diputados, núm. 66-1, de 11 de julio de 1979.

(50) *Vid. Boletín Oficial del Estado*, núm. 306, de 22 de diciembre de 1979, páginas 29363 y sigs. Especialmente la pág. 29369, donde está la Disposición adicional sexta, cuyo párrafo 1.º enumera los impuestos que debe de ceder el Estado central a la Generalidad.

(51) *Vid. Informe Neumark* y disposiciones complementarias. Más concretamente, el régimen existente en Alemania, Italia y Bélgica.

(52) *Vid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, I Legislatura*, Congreso de los Diputados, núm. 66-1, 3, de 19 de febrero de 1980, que contiene el informe y las modificaciones que ha introducido la ponencia en el Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

(53) *Vid. Boletín Oficial da Xunta de Galicia*, núm. extraordinario, de marzo de 1980, pág. 14.

«1.º Los rendimientos de los impuestos que establezca la Comunidad Autónoma.

2.º Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado a que se refiere la Disposición adicional primera (54).

3.º Un porcentaje de participación en la recaudación total del Estado por impuestos directos e indirectos.

4.º El rendimiento de sus propias tasas por aprovechamientos especiales y por la prestación de servicios directos de la Comunidad Autónoma, sean de propia creación o como consecuencia de traspasos de servicios estatales.

5.º Las contribuciones especiales que establezca la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias.

6.º Los recargos sobre impuestos estatales.

7.º En su caso, los ingresos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.

8.º Otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

9.º La emisión de Deuda y el recurso al crédito.

10. Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.

11. Ingresos de derecho privado; legados y donaciones; subvenciones.

12. Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias».

Evidentemente, de acuerdo con lo expuesto, debemos de suponer que los recursos más importantes de la Hacienda de Galicia, por su volumen recaudatorio, son los enumerados en los dos primeros lugares, es decir, los impuestos que va a establecer u obtener por cesión del Estado central. Por ello, y teniendo en cuenta que Galicia es una Región deficitaria (pues, según datos referentes a 1977, el Estado central gastó en Galicia 36.538 millones de pesetas y recau-

(54) *Ibidem*, pág. 14, Disposición adicional primera, párrafo primero, que dice: «Se cede a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el párrafo 3 de esta Disposición, el rendimiento de los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre el patrimonio neto.
- b) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- c) Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- d) Impuesto sobre el lujo, que se concede en destino.

La eventual supresión o modificación de alguno de estos impuestos implicará la extinción o modificación de la cesión».

dó un volumen de ingresos de 32.113,7, lo que supone un déficit de 4.424,3 millones de pesetas) (55), es necesario que se fortalezca la imposición en el ámbito de la futura Hacienda de Galicia, para, sin elevar excesivamente la presión fiscal del contribuyente individual, lograr que la recaudación se incremente. Además, es necesario que se arbitre un sistema de armonización entre los tres niveles de la Hacienda pública, esto es, el central, regional y municipal, que delimite específicamente el campo impositivo de los tres niveles con el fin de evitar la doble imposición sobre determinados bienes y servicios y, como consecuencia, también distorsiones en el sistema de mercado.

Este Estatuto aprobado por la Comisión Constitucional no satisfizo a nadie, salvo al partido del Gobierno. Por ello, la reacción de las restantes fuerzas políticas con implantación en Galicia, tanto parlamentarias como extraparlamentarias, no se hizo esperar, y la totalidad de ellas criticaron fuertemente al Estatuto, sobre todo por la relación de dependencia entre éste y las Cortes Generales, tanto en el aspecto político, como en el administrativo y económico (56). Era evidente que el marco de competencias de la Comunidad Autónoma gallega queda en inferioridad respecto de Cataluña y País Vasco; es decir, las otras Comunidades históricas. Esta situación dio lugar a un *impasse* o callejón sin salida, que en principio hacía poco viable la celebración del referéndum preceptivo para la aprobación definitiva del Estatuto.

VII. ESTATUTO ACTUAL

La situación de *impasse* creada por el texto del Estatuto aprobado por la Comisión Constitucional en noviembre de 1979 se mantiene hasta el verano de 1980, que es cuando las fuerzas políticas mayoritarias inician una serie de negociaciones con el fin de modificar el mencionado texto. Estas llegan a buen fin, y en octubre de 1980 se firma entre las diferentes fuerzas políticas el «Pacto del Hostal», por el cual se introducen algunas modificaciones que hacen aceptable el texto, que es nuevamente presentado a la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados, que lo aprueba en no-

(55) Según las *Estadísticas presupuestarias y fiscales de 1977*. Ed. por el Ministerio de Hacienda.

(56) Según lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera del Estatuto, aprobado en noviembre de 1979 por la Comisión Constitucional del Congreso de Diputados.

viembre de 1980. Finalmente, el 21 de diciembre es definitivamente aprobado por referéndum del pueblo de Galicia y sancionado por Su Majestad el Rey el 6 de abril de 1981.

Respecto de la Hacienda de Galicia, hay que precisar que el día 1 de octubre de 1980 entró en vigor la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), y que según ella y el artículo 44 del Estatuto de Autonomía los ingresos de la Hacienda de Galicia se pueden agrupar de la forma siguiente (57):

1.º *Ingresos procedentes del campo impositivo*

- Impuestos cedidos (58).
- Impuestos propios.
- Participación en los ingresos del Estado central.
- Recargos sobre impuestos centrales.
- Tasas y contribuciones especiales.

2.º *Ingresos procedentes del recurso al crédito*

- Deuda pública.
- Otras operaciones de crédito.

3.º *Ingresos patrimoniales, de derecho privado y penales*

- Ingresos de derecho privado; legados y donaciones; subvenciones.
- Multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
- Los rendimientos del patrimonio de la Comunidad Autónoma.

4.º *Ingresos que se basan en el principio de solidaridad interregional*

- Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

(57) Según lo expuesto en el artículo 4, apartado 1, de la LOFCA (*B. O. E.* de 1 de octubre de 1980), y el 44 del Estatuto de Galicia (*B. O. E.* de 26 de abril de 1981).

(58) El párrafo 1 de la Disposición adicional 1.ª del Estatuto de Autonomía de Galicia dice: «Se cede a la Comunidad Autónoma, en los términos previstos en el párrafo tres de esta Disposición, el rendimiento de los siguientes tributos:

- a) Impuesto sobre el patrimonio neto.
- b) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- c) Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- d) Impuesto sobre el lujo que se recaude en destino».

Desde el punto de vista recaudatorio los más importantes son: las transferencias del FCI, la participación en los ingresos centrales y las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, que deben de cubrir algo más del 70 por 100 de las necesidades de Galicia, según los datos del Presupuesto del Estado central para 1982. Por el contrario, tienen poca importancia recaudatoria los impuestos cedidos (10 por 100), y todavía menos los impuestos propios (6 por 100). Hay que precisar que no consideramos conveniente el establecimiento de *recargos sobre los impuestos* centrales, debido a que la falta de un principio armonizador de los mismos puede provocar distorsiones en la actividad económica y alentar la emigración de capitales y personas a aquellas Comunidades Autónomas que no los establezcan.

Finalmente, señalar que la buena marcha de la Hacienda de Galicia dependerá en buena medida de cómo se establezcan las relaciones entre el contribuyente y la Hacienda autonómica y de la imagen que el Gobierno autónomo dé a sus conciudadanos. Además, precisar también que va a ser la primera vez en la historia de Galicia que ésta cuente con una Hacienda propia, pues en 1936, y como consecuencia de la guerra civil, no hubo prácticamente tiempo material para ponerla en práctica (59).

(59) No debemos de olvidar que el Estatuto de Galicia se aprobó el 28 de junio de 1936 y la guerra comenzó el 18 de julio del mismo año.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS
