

LA GÉNESIS DE LA NUEVA HACIENDA CABILDICIA EN CANARIAS: EL CABILDO DE GRAN CANARIA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Salvador Miranda Calderín

En *Las Fuentes de financiación del Cabildo de Gran Canaria, 1913-1945* (2005) daba a conocer las investigaciones que durante los últimos años había realizado en los Archivos del Cabildo de Gran Canaria sobre la capitalización de los nuevos cabildos. Con el esfuerzo principal de ese trabajo abordo ahora monográficamente la creación de una hacienda propia por las nuevas instituciones, en un marco económico, político y social que entrañaba serias dificultades y que he intentado esquematizar en tres aspectos principales: las tensiones derivadas de la Hacienda provincial, la necesaria coordinación con la Hacienda municipal, y la vulneración del tradicional régimen de franquicias.

El modelo de financiación que vamos a analizar fue el implantado por el Cabildo de Gran Canaria, que con el paso del tiempo fue extrapolado, con ligeros matices, al resto de cabildos del archipiélago, y que se basó fundamentalmente en la implantación de un arbitrio que entroncaba directamente con el antiguo haber del peso: el arbitrio sobre la importación y exportación de mercancías.

En primer lugar analizamos en el apartado primero el estrecho marco que delimitaban las haciendas provincial y municipal por un lado, y las tradicionales franquicias canarias por otro. En el apartado segundo vemos cuál fue la vía legal elegida por el Cabildo de Gran Canaria para trazar su financiación. Posteriormente estudiamos el arbitrio principal elegido sobre la importación y exportación (apartado tercero) y su configuración final en la Real Orden de enero de 1914 (apartado cuarto), así como la anunciada extrapolación del modelo del arbitrio al Cabildo de Tenerife (apartado quinto). Finalizamos con la serie numérica de la recaudación del arbitrio en el período 1913-1945 y su comparación con los ingresos totales del Cabildo (apartado sexto).

LA GESTACIÓN DE UNA ECONOMÍA PROPIA EN UN ESTRECHO MARCO DELIMITADO POR LAS HACIENDAS PROVINCIAL Y MUNICIPAL, Y LAS FRANQUICIAS

La Ley por la que se crearon los nuevos cabildos insulares en julio de 1912 resolvía temporalmente dos de las cuestiones más debatidas en la sociedad canaria de aquella época, haciendo así posible el consenso necesario entre las fuerzas políticas para su propia promulgación. La primera controversia resuelta fue que el territorio del Archipiélago canario conservaría su unidad, y la segunda, que su capital seguiría siendo Santa Cruz de Tenerife. Aunque a simple vista el contenido legal de estos dos puntos podría parecer que solo contentaba a una de las partes litigantes, en realidad el devenir del tiempo sirvió para confirmar que el establecimiento de los modernos cabildos insulares constituyó un avance importante hacia la división provincial, y que el poderío político (y posteriormente económico) de las nuevas instituciones en las islas principales fue desequilibrante para dismantelar la provincia única.

Precisamente, uno de los motivos de que naciese la norma de 1912 fue la pretensión de los políticos de Tenerife de que permaneciera en Canarias el *status quo* de “la provincia única” y su capitalidad en la antigua Santa Cruz de Santiago; mientras que otra razón de su gestación fue la reivindicación permanente de la división provincial de los políticos grancanarios, quienes veían en la nueva institución la consecución de una mayor autonomía respecto a Santa Cruz de Tenerife y, por tanto, un paso más hacia su objetivo principal de separación provincial.

Sin embargo, en este artículo no vamos a abordar la problemática política y social existente en la sociedad isleña a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, ni la nueva organización administrativa resultante, sino que analizaremos específicamente la gestación de una economía propia que diera vida y consistencia a las instituciones llamadas a ser en las primeras décadas del siglo XX los auténticos gobiernos insulares de las siete islas canarias.

Y lo hemos de hacer con el pleno convencimiento de que la única posibilidad de que una institución tenga vida propia es que disponga de los recursos financieros necesarios para cumplir sus objetivos: ¡sin financiación no hay gobierno posible!

Intentando esquematizar la problemática a la que se enfrentaban los flamantes primeros consejeros de los tres cabildos principales (Gran Canaria, Tenerife y La Palma) he llegado a la conclusión de que las principales dificultades a superar en la consecución de unas fuentes de financiación estables que hicieran posible la vida y el desarrollo de sus instituciones eran:

- La propia economía de la Diputación Provincial, corporación que perdía su significado en Canarias con la promulgación de la nueva Ley de Cabildos, pero que por su propia inercia aún sobreviviría varios años más, consumiendo una importante parte de los recursos susceptibles de obtención en el archipiélago. Era la denominada en la ley “Hacienda provincial”, que colisionaba por la parte de arriba con la pretendida nueva “Hacienda insular”.
- La economía de los depauperados municipios de cada isla, que por mandato legal iban a compartir casi las mismas posibilidades de financiación de los cabildos. Se situaba un escalón más abajo que la “Hacienda insular”, pero como veremos, en algunos aspectos era absolutamente necesario que ambas instituciones fuesen de la mano.
- Y finalmente, pero no por ello menos importante, la tradición puerto-franquista existente en la sociedad canaria, englobada en el acervo histórico-económico que unas veces con más notabilidad y otras con menos reconocemos los canarios como Régimen Económico y Fiscal de Canarias desde la época de la Conquista castellana.

Estos tres obstáculos había que soslayarlos dentro de un marco legal -no siempre claro y preciso- que el legislador diseñó para crear los nuevos cabildos en el archipiélago: la Ley de julio de 1912 y su Reglamento provisional de octubre de 1912.

Los dos primeros compromisos los hemos extraído del propio texto del artículo 5º de la Ley de 1912, precisamente el que regula la financiación de los nuevos cabildos. En su apartado 1 hace mención expresa a que la hacienda cabildicia estará constituida por los recursos que procedan, así de rentas o productos de toda clase de bienes, derechos o capitales, que por cualquier concepto les “pertenezcan y no formen parte hoy de la Hacienda

Provincial”. La Ley dejaba muy claro la independencia de los recursos de la Diputación Provincial respecto a las nuevas instituciones, por lo que dichas fuentes de financiación no servirían para nutrir también a los cabildos: el primer límite financiero estaba claramente delimitado.

Respecto a la Hacienda municipal, el mismo artículo hace también referencia expresa a ella en sus apartados 2 y 3, señalando que eran recursos de las nuevas instituciones las subvenciones voluntarias de los ayuntamientos; y los arbitrios y demás recursos autorizados por la Ley Municipal a los ayuntamientos, previo informe de los mismos. A cambio, los cabildos insulares se veían obligados a consignar como primera partida de su presupuesto anual la suma que les hubiese sido repartida por la Diputación Provincial en concepto de contingente.¹ Dicho de otra forma, los ayuntamientos quedaban exonerados del contingente provincial si los cabildos utilizaban las fuentes de financiación diseñadas para la Hacienda municipal.

Había anticipado que la economía de los ayuntamientos era paupérrima en la mayoría de los municipios canarios, señalando ahora la excepción de algunos de ellos, como el aún llamado de Las Palmas, que gozaba de los sustanciosos ingresos que generaban las obras y el tráfico mercantil en torno al importante Puerto de la Luz. Excepción que confirmaba la regla de la precaria salud económica de dichos entes.² En síntesis, que los ayuntamientos canarios no estaban para subvencionar a los cabildos, sino para ser subvencionados. La primera de las posibilidades de financiación que señalaba el apartado 2 del artículo 5 (las subvenciones municipales) quedaba pues plenamente descartada.

Sin embargo, el apartado 3 sí brindaba una posibilidad real de financiación: la de compartir las fuentes de financiación que el Estado tenía ya previsto para los municipios, pero siempre y cuando que estos informasen positivamente. Se abría así una compleja negociación con los ayuntamientos más importantes en aras a explotar los recursos financieros que hasta ese momento no se venían exigiendo a los ciudadanos, principalmente a la clase empresarial, y que a la postre gravaría el tráfico de mercancías, pero no adelantemos acontecimientos y ciñámonos exclusivamente al esbozo de las tres principales dificultades aludidas.

En el marco municipal conviene también tener en cuenta otra alternativa que brindaba la Ley Municipal, la aplicable a los ayuntamientos de más de 200.000 habitantes (en Canarias en esa época ninguno), que tenían la posibilidad de establecer otros tributos y recargos con la aprobación del Gobierno, siempre que renunciasen al repartimiento general. Esta financiación conviene que la tengamos presente, ya que en el momento de la aprobación del arbitrio elegido por el Cabildo de Gran Canaria en 1914, el Ministerio de la Gobernación consideró toda la isla como un único municipio y la tuvo en cuenta erróneamente. O más bien el error del Gobierno central fue voluntario, ya que en materia de financiación de los entes locales canarios siempre ha existido una especial predisposición a soslayar las dificultades que el entramado legal va creando, auspiciada también por una generosa interpretación posterior de los Tribunales de Justicia.

Nos queda aún explicar más detalladamente el tercer obstáculo que había que eludir, la defensa del concepto del Régimen Económico y Fiscal que iba a hacer la propia sociedad canaria, ya que tradicionalmente el Estado había respetado el tráfico de mercancías en Canarias de gravámenes, o los había reducido respecto a los aplicables en el resto del territorio nacional para hacer posible la supervivencia de una economía frágil como la del archipiélago.

Una de las pocas posibilidades de financiación que les brindaba la Ley a las nuevas corporaciones era precisamente la de utilizar gravámenes ya permitidos a los ayuntamientos, siempre y cuando estos estuviesen de acuerdo en su aplicación, como hemos matizado anteriormente. Concretamente, la Ley Municipal aplicable en ese momento, la de 2 de octubre de 1877, en su artículo 136, enumera los recursos aplicables, refiriéndose entre otros a “los impuestos sobre artículos de comer, beber y arder”, gravámenes sobre consumos en esencia, que sí van a tener un importante solapamiento con los futuros recursos de los cabildos insulares y en los que debemos profundizar algo más.

Soy consciente de que en estos momentos estoy mezclando dos de las dificultades que intento explicar, la del informe positivo de los ayuntamientos si los cabildos iban a compartir gravámenes autorizados por la Ley a los municipios, y la defensa del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, pero es que ambas delimitan un frente común, ya que si los cabildos optasen por solicitar un gravamen al consumo para sus arcas tendrían primero que convencer a los ayuntamientos y luego enfrentarse a la resistencia que produciría una vulneración del principio de franquicia arancelaria y al consumo vigente después de la Ley de Puertos Francos de 1852 y su ratificación de 1900.

Este quebrantamiento del Régimen Económico y Fiscal de Canarias hemos de analizarlo en un lugar concreto, Canarias, y en un momento determinado, la primera década del siglo XX, en la que se produce un choque frontal con el texto de la reciente Ley de 1900, que instaura el principio de la franquicia al consumo en el archipiélago: ya no solo se trata de que en Canarias por el régimen de puertos francos no se graven las mercancías al importarse (franquicia arancelaria), sino que las mismas no sean gravadas en toda su vida. Entendemos, entonces, que estos impuestos sobre los artículos de comer, beber y arder no era posible que se implantaran por los ayuntamientos canarios a partir de 1900, ni tan siquiera en 1912 por los nuevos cabildos, pero otra cosa muy diferente fue la realidad, ya que la interpretación que se dio -y confirmaron los Tribunales de Justicia muy posteriormente- fue que las tradicionales franquicias fiscales canarias (arancelaria y al consumo) no afectaban a la Hacienda local, sino a la estatal. Esto es, que no se vulneraban las franquicias si los entes locales canarios gravaban el tráfico de mercancías en su importación, exportación o consumo.³

LA VÍA LEGAL ELEGIDA POR EL CABILDO DE GRAN CANARIA PARA SU FINANCIACIÓN

Una vez analizadas las tres cuestiones planteadas, nos encontramos con que pocas eran las posibilidades novedosas de financiación de las recién creadas corporaciones insulares, y que la fuente principal de obtención de recursos no podía ser otra que la riqueza que fluía en torno a los puertos canarios: el comercio de importación y exportación de mercancías a través de los puertos francos, chocando de frente su gravamen con las tradicionales franquicias arancelaria y al consumo existentes en Canarias. Sin embargo, este fue el camino escogido, consolidando una de las especificidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias a través de la historia del archipiélago: el comercio que no podía ser gravado por la imposición estatal, sí podía serlo con la imposición local.

Al igual que ocurrió con el Haber del Peso en el siglo XVI, se crearían nuevos arbitrios en el siglo XX que gravasen el tráfico de mercancías, contando además con el beneplácito de la sociedad canaria y con la ratificación posterior de los Tribunales de Justicia.

La *Gaceta de Madrid*, en su edición del 14 de octubre de 1912, publicó el *Reglamento provisional para el régimen de los Cabildos insulares en las Islas Canarias*, previendo el

legislador una serie de recursos para que los nuevos entes nacieran e intentaran desempeñar las nuevas funciones que el ordenamiento jurídico tenía en cuenta para ellos. El art. 53 del Reglamento de 1912 los enumera:

(...) Tienen como recursos ordinarios de su Hacienda:

1º. Los que procedan de rentas o frutos de toda clase de bienes, derechos o capitales que por cualquier concepto pertenezcan a los Cabildos y no formen hoy parte de la Hacienda provincial.

2º. Rentas o productos de bienes y derechos pertenecientes a establecimientos que dependan de los Cabildos.

3º. Arbitrios sobre obras públicas, instituciones o servicios costeados con sus fondos.

4º. Subvenciones voluntarias de los Ayuntamientos.

5º. Las subvenciones que les otorgue el Gobierno para realizar obras y servicios determinados.

6º. Arbitrios y demás recursos autorizados por la ley Municipal a los Ayuntamientos, previo informe de los mismos.

Entre estos recursos se cuenta el repartimiento general que autoriza el artículo 136 de la ley Municipal, y que en este caso gira sobre los Ayuntamientos de la isla.

Al repartimiento no se podrá ir sino mediante imposibilidad demostrada documentalmente de completar la dotación del presupuesto con los demás ingresos.

7º. Los arbitrios que el Estado les autorice sobre transportes de mercancías y otros análogos.

8º. Cualquier participación o beneficio que el Estado pueda otorgarles en los impuestos que perciba, ya como premio o remuneración de servicios especiales que se les encomienden.⁴

Podemos reagrupar los recursos señalados en este artículo en grupos homogéneos. En el primero de ellos tendríamos los ingresos provenientes de los bienes de los propios cabildos y los que pudiesen obtenerse de los ayuntamientos (apartados 1º al 4º), teniendo como denominador común su poca importancia y destacando entre ellos los frutos de los bienes de propio.⁵ Los apartados 5º y 8º los agrupamos en un segundo grupo, el de los recursos que se podrían obtener del Estado, que en determinadas circunstancias serían importantes en el futuro. Y, finalmente, nos quedan los ingresos señalados en los apartados 6º y 7º, que sí ofrecen alternativas claras de financiación, pero condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos, ya que invaden, por abajo, las competencias de los municipios y, por arriba, otras parcelas de poder administradas por el propio Estado. Si comparamos el texto previamente analizado del art. 5º de la Ley de julio de 1912 y lo comparamos con el art. 53 del Reglamento vemos que la diferencia más notable entre uno y otro es la posibilidad de crear “arbitrios sobre transportes de mercancías previamente autorizados por el Estado”. Opción señalada en el apartado 7º que a la postre iba a constituir la principal fuente de financiación de los cabildos insulares.

Desechando el análisis de todas las posibilidades de financiación que no aportasen un volumen notable de ingresos, tanto la Ley como el Reglamento señalaban dos posibles fuentes de financiación importantes:

- La de los arbitrios reservados por la Ley Municipal a los ayuntamientos, que exigían -como hemos dicho reiteradamente- que los municipios fuesen informados y mostrasen su conformidad con su implantación.

- Y los arbitrios que el Estado pudiese autorizarles en relación con el transporte de mercancías y otros análogos (apartados 6º y 7º del art. 53 del Reglamento provisional).

Serán estos dos apartados los que más posibilidades y alternativas de financiación iban a ofrecer a los nuevos entes insulares. El apartado 6º, el de los arbitrios reservados a los ayuntamientos por la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, que ya hemos examinado, conllevaba el engorroso procedimiento de tener que informar a todos los municipios de cada isla; y el apartado 7º, el de los arbitrios que pudiese autorizar el Estado sobre transporte de mercancías y otras figuras análogas, podrían también exigir la conformidad de los ayuntamientos si los gravámenes se extendieran a toda la isla (art. 57, párrafo segundo).

La primera vía, la del apartado 6º fue, en mi opinión, la elegida inicialmente por el Cabildo de Tenerife; y la segunda, como explicaremos, la utilizada por el Cabildo de Gran Canaria. Como ambas instituciones pretendían un nuevo arbitrio que gravase toda la geografía de sus respectivas islas, necesitaban la conformidad de los ayuntamientos y nada mejor que ofrecerles a cambio que la asunción por parte de los cabildos de los tan combatidos repartos del contingente provincial. Al final confluirían las alternativas de ambos cabildos en la misma fuente de financiación: la de un arbitrio sobre la importación y la exportación, pero no fue esa la idea primigenia en ambas corporaciones.

También hemos de tener en cuenta que la presión política y de los agentes económicos (esencialmente del comercio) no era la misma en ambas islas principales. Mientras que en Gran Canaria se veía con un sentimiento patriótico y de liberación (frente a la Diputación Provincial) la creación de los cabildos insulares, en Tenerife, y sobre todo, en Santa Cruz, capital y centro político y administrativo del archipiélago, soplaban otros aires. Cualquier novedad que rompiese el *status quo* creado, a pesar de que la idea de los cabildos partió de Tenerife, era mal recibida, y los comerciantes de la capital se habían convertido en celosos guardianes del orden establecido, que comprendía las tradicionales franquicias aduaneras del régimen de puertos francos. Solo así se entiende que el comercio de Las Palmas, mucho más importante que el de Santa Cruz de Tenerife, no se opusiese determinadamente a la ruptura de las franquicias, mientras que el de la capital, representado por la nueva Cámara de Comercio, se opusiese frontalmente. Fruto de ello son las dos alternativas elegidas en cada una de las islas principales: un arbitrio a la carga y descarga de mercancías en Tenerife, que no vulnerase el régimen de puertos francos; y un arbitrio sobre la importación y exportación de mercancías en Gran Canaria, que sí lo vulneraba, pero que era consentido por la mayoría de los habitantes de la isla, incluidos los comerciantes.

Paradojas del destino, el primero no llegó nunca a ser autorizado por el Gobierno y el segundo sí. A su implantación, vicisitudes iniciales y puesta en funcionamiento en el Cabildo grancanario dedicamos el próximo apartado.

EL ARBITRIO SOBRE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN: LA PRINCIPAL FUENTE DE RECURSOS DEL CABILDO DE GRAN CANARIA

La primera gestión para la aprobación del arbitrio sobre la importación y exportación de mercancías la realizó el 8 de abril de 1913 la comisión de Hacienda del Cabildo Insular de Gran Canaria, que elevó al Pleno del Cabildo una moción en la que textualmente proponía que:

Se abra una información a que concurran los Ayuntamientos y Corporaciones Oficiales de la Isla para que expongan si estiman que como ingreso para la Hacienda del Cabildo deba adoptarse un arbitrio del 1% sobre la Importación y la Exportación, exceptuando el Cabotaje Insular a objeto que los Ayuntamientos queden totalmente desgravados del actual contingente provincial con condiciones de la recaudación del arbitrio y cuanto se relaciona con el mismo. En caso de contestar negativamente, propondrán los impuestos o arbitrios que deben constituir los ingresos del Cabildo Insular. La información será escrita por término de un mes.⁶

A partir de ese momento se despertó en la sociedad grancanaria una lógica inquietud, reflejada en los diversos informes escritos, orales, cartas y mítines que realizaron las distintas entidades públicas y privadas de la isla, ya que no debemos olvidar que la implantación de un arbitrio de esta naturaleza constituía un mayúsculo atentado a las tradicionales franquicias canarias al comercio. Para suavizar esta cuestión de fondo se ofrecía a los ayuntamientos liberarlos del tan odiado reparto del contingente provincial, que recaudaba ahora el Cabildo para su entrega a la aún más detestada Diputación Provincial; y se demandaba del resto de instituciones y de la sociedad en general un acentuado espíritu patriótico para consolidar la recién creada institución insular.

Las vicisitudes que van surgiendo ante la posible implantación del nuevo impuesto del 1% son múltiples, dentro del marco de las tres dificultades que previamente habíamos trazado, por lo que el Cabildo se ve obligado a realizar una larga serie de consultas y gestiones, hasta llegar a lograr que se aprobase el Arbitrio por una Real Orden de 7 de enero de 1914.

Las complicaciones con las que se enfrenta la nueva institución las podemos resumir en tres grandes líneas:

- a) Las condiciones legales imperantes, ya que debe consultarse a todos y cada uno de los ayuntamientos de la isla.
- b) La obstaculización que desde la isla de Tenerife lleva a cabo, principalmente, la Diputación Provincial, que se veía inoperante a largo plazo.
- c) El enfrentamiento con los sectores del tráfico mercantil, acostumbrados a un régimen de franquicias desde 1852.

Serán, lógicamente, los ayuntamientos quienes se muestren más favorables a la medida, ya que se les propone quedar liberados del reparto del contingente provincial, y la mayor parte de ellos se congratulan, casi en los mismos términos en que se expresa la comisión de Hacienda del Ayuntamiento de Telde: “De los levantados propósitos de dicha corporación Insular, égida protectora de los pueblos de esta Isla...”, a la vez que añade en su escrito que “se hace constar la satisfacción con que se mira el propósito del Cabildo de crearse una Hacienda propia con entera independencia de la de los Municipios dejando de estar la vida económica de la Corporación Insular pendiente de la mayor o menor puntualidad en los pagos por parte de los Ayuntamientos, cosa impropia del decoro de aquella Corporación”.

Dada la trascendencia del tema, Tomás de Zárate y Morales, primer presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria, da cumplimiento al acuerdo de la corporación de publicar durante ocho días el edicto en el que se solicita información sobre el arbitrio que se quiere implantar a los ayuntamientos e instituciones, y se publica en los periódicos *El Tribuno* y *El Día*.

La respuesta de los municipios es bastante rápida y en el plazo de un mes ya habían contestado once pueblos de la isla: Agüimes, San Bartolomé de Tirajana, Valsequillo, San Lorenzo, Moya, Telde, Teror, Ingenio, Gáldar, Arucas, Valleseco y Santa Lucía; y diversas instituciones, entre ellas la Real Sociedad Económica de Amigos del País, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, la Sociedad Frutera Hespérides y la Liga de Amigos del Puerto de la Luz. Poco después, el 18 de agosto de 1913, el Ayuntamiento de San Nicolás de Tolentino da también su conformidad con gran satisfacción, pues con esta nueva forma impositiva podía dejar para trabajos de mejoras locales lo que dedicaba al contingente provincial, insular o al carcelario.

El acuerdo favorable de los ayuntamientos era necesario, pues la aprobación del impuesto no requería el concurso de las Cortes, sino su aprobación por el Gobierno y la explícita conformidad de los municipios de la isla.

Si bien todos los ayuntamientos muestran su conformidad con la iniciativa del Cabildo, también es verdad que solicitan determinadas modificaciones, que van desde el aumento del impuesto al 1,5% e incluso al 2%, si no fueran suficientes los recursos recabados con el 1%, hasta el rechazo del impuesto sobre la exportación, que municipios como Moya o Arucas lo consideran lesivo o ilegal, a la vez que injusto y nada equitativo. Sobre el gravamen sobre la exportación, aparte de lo acertado de los comentarios de esos dos municipios a la luz de la fiscalidad moderna, en la que no se grava, sino se incentiva la exportación, hay que ser conscientes de que este último municipio era el que más exportaba (estamos en la época de pleno auge del cultivo del plátano) y, junto con dos o tres más, tendría que soportar el arbitrio creado, frente a otros muchos que no.

Quien sí se opone inicialmente a la implantación del arbitrio es la Real Sociedad Económica de Amigos del País, pues ve que “viene a constituir una traba más para el movimiento mercantil, base de prosperidad y progreso de los pueblos, especialmente de las estaciones marítimas. Por muy módico que sea, que desde luego lo es, no puede privársele de su odioso carácter de castigo al trabajo, que cuidadosamente debe evitarse en todo sistema de tributación acorde con los progresos de la ciencia económica”.

A pesar de este comentario tan acertado, la Económica expresó su conformidad final, siempre que el Cabildo no encontrara otro medio mejor para proveer sus ingresos.

La oposición total la expresan, lógicamente, las sociedades fruteras, concretamente la Sociedad Frutera Hespérides de Arucas, al aducir que “el arbitrio a la exportación permite a unos beneficiarse con lo que otros pagan”, pues “la exportación se reduce en la isla de Gran Canaria a determinados frutos que se producen en zonas concretas, por lo que el arbitrio sobre la exportación gravaría exclusivamente a aquellos pueblos que producen las frutas que se exportan, quedando completamente libres los demás”. A su vez, manifiesta que “el importe del arbitrio recaería seguramente sobre agricultores pobres, pues el que compra sus frutos a éstos les rebajará del precio la cantidad del arbitrio establecido”. Sin embargo, a pesar de la oposición del Ayuntamiento y de esta significativa entidad privada aruquense, en un mitin público celebrado en la propia ciudad de Arucas el 19 de mayo de 1913 se da la conformidad al nuevo arbitrio, aunque se pide que la recaudación sea para los municipios, no para el Cabildo.

En su conjunto, los ayuntamientos que contestan suman una población de sesenta mil habitantes, frente a los que se abstienen, que suman noventa mil, pero la satisfacción es

general, pues con el nuevo arbitrio se logra abastecer las arcas del Cabildo, sin que se produzca un quebranto ostensible al contribuyente y a la vez se descarga a los municipios del contingente provincial.

La implantación de este nuevo gravamen, con sus variantes en las islas, con toda la polémica y enfrentamientos entre grupos sociales y políticos que trajo consigo, supuso un momento destacado en la Historia de Canarias, al marcar de modo significativo el desarrollo del archipiélago y de unas instituciones públicas que se consolidarían como auténticos gobiernos insulares.

No obstante, desde una perspectiva actual, no puede pensarse que nos hallamos frente a unos dirigentes que creyeron haber encontrado una solución definitiva e inmejorable. Nada más lejos de la realidad, ya que la misma Comisión de Hacienda del Cabildo grancanario hace constar que “propone la creación de aquel arbitrio, con carácter provisional, y sin perjuicio de sustituirlo más adelante por otros impuestos que se estimen de mayor conveniencia. Opina la Comisión que por de pronto, ningún otro arbitrio como el del 1% podría implantarse de modo inmediato para apuntalar la realización de las obras que el Cabildo debe acometer”.

Dejaban las puertas abiertas al progreso, a la confianza en las generaciones que les sucedieran, pues entendían que el modelo tributario en las islas, aparte de estar sujeto a un conjunto de peculiaridades estructurales, que se han verificado a lo largo de toda su historia, también estaba condicionado al análisis de cada momento histórico.

Una vez publicados los edictos correspondientes en *El Día* y en *El Tribuno* comenzaron a recibirse en el Cabildo, con sorprendente celeridad, los informes de los ayuntamientos. El día 9 de abril se había aprobado la moción de la Consejería de Hacienda en el pleno del Cabildo y una semana más tarde se libraron los escritos a los ayuntamientos y ya el día 21 de abril se recibieron los primeros escritos de las corporaciones municipales y de cuantas instituciones quisieron manifestar su opinión. Durante abril y mayo de 1913 se notificaron 20 escritos diferentes, entre ellos los de 11 de los 22 ayuntamientos existentes. Faltaron en este primer período los de Las Palmas, Guía, Firgas, San Nicolás, Tejeda, Artenara, Mogán, Santa Brígida, San Mateo y Agaete, si bien el de San Lorenzo sólo envió el acuse de recibo, expresando que ya remitirían su contestación.

El resumen de su opinión al respecto es el siguiente:

San Lorenzo, 21 de abril de 1913:

- Sólo un acuse de recibo diciendo que ya contestará.

Agüimes, 23 de abril de 1913:

- Se manifiesta a favor del impuesto.
- Y de que la recaudación de los impuestos la haga una dependencia del Cabildo.

San Bartolomé, 28 de abril de 1913:

- A favor del impuesto.
- Que si se produce sobrante sobre los gastos provinciales, habría también que cubrir el impuesto de consumo que satisfacen al Tesoro los ayuntamientos.

Valsequillo, 5 de mayo de 1913:

- A favor del impuesto porque de esa manera quedaría totalmente desgravado el actual contingente provincial, que califica de insoportable carga de los ayuntamientos.

Moya, 6 de mayo de 1913:

- No ve perjuicio alguno en que se grave con el 1%, o más si fuese necesario, la importación si con el producto se evita a los pueblos las cargas del contingente provincial o insular, consumos y cárceles.
- En cuanto al arbitrio sobre la exportación, lo considera lesivo y, por tanto, lo rechaza:
 - a. Porque la exportación se encuentra amenazada de muerte, librando una lucha en el extranjero de la que sabe Dios cómo se saldrá, y por consiguiente más necesitaba de ayuda que de cargas.
 - b. Porque no sería justo que unos pocos que tienen la verdadera exportación vinieran a levantar las cargas de los que no la tienen.
 - c. Porque el impuesto sobre la exportación lo vendría a sufrir en definitiva la agricultura y esta, que paga el impuesto de importación de semillas, abonos, maquinaria y toda clase de empaques, resultaría notablemente perjudicada.

Telde, 7 de mayo de 1913:

- Se congratula de la Corporación de Cabildos, “égida protectora de los pueblos de esta isla”, que tan castigados han sido siempre mientras han dependido administrativamente de la absorbente isla de Tenerife.
- Favorable al impuesto.

Ingenio, 7 de mayo de 1913:

- Favorable al impuesto, que se podría elevar al 1 ½ en los artículos de lujo como son automóviles particulares, caballos de tiro para coches de lujo, sederías, etc.
- Que la recaudación se hiciese por las oficinas del Cabildo.

Teror, 14 de mayo de 1913:

- Entiende que además debe preocuparse de desgravar también a los propios ayuntamientos del Cupo de Consumo y si alcanza el impuesto, de la recaudación de los gastos que importa el presupuesto carcelario. Si no fuera suficiente se podría aumentar hasta el 1 ½ ó 2%.
- Sobre la recaudación dice que puede hacerse como el impuesto de Consumos, a la entrada y salida de las especias de los muelles.

La Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación, 16 de mayo de 1913:

- Considera que debe establecerse y aún elevarse al 2% si fuera preciso, con el fin de que los ayuntamientos de la isla cubran sus actuales presupuestos preferentemente, y el sobrante se dedique a las atenciones del Cabildo.
- La recaudación deberá estar a cargo del Cabildo. Para que pueda adoptarse este impuesto, considera indispensable recabar previamente una Ley que lo estableciese en toda la provincia, pues de lo contrario se gravaría a una sola isla, empeorando su situación. También podría llegarse a su establecimiento si los cabildos de las demás islas fijaran el indicado gravamen en igual porción.

Gáldar, 17 de mayo de 1913:

- Importación. La recaudación ha de hacerse conforme a la de Aduanas o de consumos, adeudándose los derechos en el mismo acto de realizarse la operación de carga o descarga en los muelles. Como el Reglamento de octubre de 1912 no expresa que pueda utilizarse el recurso del 1% sobre el impuesto de exportación, a este impuesto debe dársele la forma de imposición del 1% sobre todas las mercancías que se transporten, cualquiera que sea la forma, por las carreteras y caminos públicos para exportación y las que se transporten por dichas vías como importadas en la isla.
- Con el fin de que los productos de la agricultura no sean doblemente gravados deben exceptuarse del impuesto los abonos químicos y materiales de empaques que sean importados.
- Al aprobarse el presupuesto ordinario del Cabildo para el siguiente año, debe fijarse el precio medio de las mercancías con el fin de que, si se tratase de ocultar por alguien el valor, con el verdadero valor se pueda liquidar el impuesto. En caso de que se descubra fraude se impondrá una multa que oscilará entre el doble de los derechos al valor de la mercancía.

Arucas, 19 de mayo de 1913:

- Conforme al de importación.
- Sobre el de exportación considera que es a todas luces ilegal, sería sumamente gravoso para este término y más que gravoso, injusto y nada equitativo. En efecto, Arucas es acaso el pueblo de la isla de Gran Canaria que más exporta, puede decirse que exporta cuanto produce la tierra, y de gravar la exportación resultaría que su término, en unión de dos o tres poblaciones más, pagarían dos veces, tendrían que soportar el arbitrio creado, mientras otros no.
- Cree preferible elevar el porcentaje sobre el impuesto.
- La recaudación debe hacerla el Cabildo, pero con la intervención de un representante de los ayuntamientos.

La Sociedad Frutera Hespérides (Arucas), 19 de mayo de 1913:

- Se opone radicalmente al arbitrio de exportación alegando “razones de peso”.

Las conclusiones del mitin celebrado en Arucas, 19 de mayo de 1913:

- Los ayuntamientos por sí o por medio del Cabildo cobrarán un impuesto del 1% a la importación para desgravar sus consumos, arbitrios, repartos y contingentes.
- El Cabildo tendrá como base de sus ingresos un reparto sobre el aumento de valor de la propiedad rústica, sobre las aguas de riego que se rematan sobre las utilidades industriales o profesionales, salvo aquellas que no alcancen 4.000 pts./año.
- Oponerse abiertamente al remate de Puerto Franco.

Valleseco, 25 de mayo de 1913:

- Considera que el impuesto de transporte se debería poner siempre que el de importación-exportación no se aprobase.

La Real Sociedad Económica de Amigos del País, 29 de mayo de 1913:

- Impuesto 1%: “Viene a constituir una traba más para el movimiento mercantil, base de prosperidad y progreso de los pueblos, especialmente de las estaciones

marítimas. Por muy módico que sea, que desde luego lo es, no puede privársele de su odioso carácter de castigo al trabajo, que cuidadosamente debe evitarse en todo sistema de tributación acorde con los progresos de la ciencia económica”.

- A pesar de esto, si el Cabildo no encontrase mejor medio de proveer a sus ingresos, podría adoptar este, solicitando su concesión y procurando establecerlo de forma que representara la menor traba posible para el tráfico. En este supuesto, debiera establecerse una escala o tarifa de valores que se expondría al público para que se formularan reclamaciones por los que se creyeran perjudicados.

La Liga de Amigos del Puerto de la Luz, 30 de mayo de 1913:

Envía un informe basado, según sus propias palabras, en convicciones y deseos patrióticos más que en datos estadísticos, en el que destacamos:

- Respecto al arbitrio del 1% le parece mal la burocracia que va a generar, que entorpecerá el comercio. Respecto a su fijación *ad valorem* opina que la única nación que lo ha implantado es Estados Unidos de América, donde los tasadores gozan de sueldos altísimos, y advierte que ocasionará protestas, ya que se grava con el mismo porcentaje materias primas, artículos de primera necesidad y artículos de lujo. Se felicita, sin embargo, de que el Cabildo haya estudiado el impuesto de estadística francés de 1872 de 10 céntimos de franco por bulto importado y exportado.
- Al final acepta el arbitrio del 1% *ad valorem* sobre las mercancías exportadas, y antes de establecer la misma tarifa a la importación dice que habría que estudiar la forma de realizar la liquidación sin perturbar el comercio.

LA CONFIGURACIÓN FINAL DEL ARBITRIO SOBRE LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN

Con todas las contestaciones analizadas, el 17 de julio de ese mismo año, 1913, se reúne la Comisión de Hacienda para evaluarlas y elevar al Pleno sus conclusiones, que resumimos de conformidad a cómo figura en los Legajos analizados:

Se manifiestan a favor del Impuesto sobre Importación-Exportación:

- Agüimes, San Bartolomé, Valsequillo, Telde, Valleseco, Santa Lucía e Ingenio.
- Gáldar exceptúa los artículos de primera necesidad.
- Teror quiere llegar al 2% para desgravar a los ayuntamientos de consumos.
- Moya y Arucas se oponen al Impuesto de Exportación.
- La Cámara de Comercio lo eleva al 2% para desgravar también a los ayuntamientos de consumos y otros arbitrios extraordinarios.
- El Mitin, que sea la recaudación del 1% para los municipios.
- La Sociedad Económica de Amigos del País solo admite el impuesto sobre importación-exportación en último extremo.

La Comisión elevó al Pleno del Cabildo su dictamen al respecto, del que solo transcribimos la parte correspondiente al arbitrio que nos ocupa:

La Comisión estima que como ingreso para la Hacienda del Cabildo debe adoptarse un arbitrio del 1% sobre las importaciones y las exportaciones, exceptuando el Cabotaje interinsular.

Las condiciones de la recaudación se determinarán en los Reglamentos que al efecto habrán de redactarse, sujetándolos a las disposiciones vigentes.

Debe, sin embargo, hacer constar la Comisión que propone la creación de aquel arbitrio, con carácter provisional, y sin perjuicio de sustituirlo más adelante por otros impuestos que se estimen de mayor conveniencia. Opina la Comisión que, por de pronto, ningún otro arbitrio como el del 1% podría implantarse de un modo inmediato para apuntar la realización de las obras que el Cabildo debe acometer.

La implantación del indicado arbitrio exige que se obtenga previamente la correspondiente autorización que habrá de gestionar el Cabildo.

(...) Las Palmas, 14 de Julio de 1913

Al dictamen de la mayoría de la Comisión se opusieron José Gil Pineda y Pedro del Castillo Manrique. El primero no aceptaba el gravamen sobre la exportación, y propuso la posibilidad de que para la Hacienda del Cabildo se gestionase un concierto con el Gobierno respecto a todas las contribuciones e impuestos, excepto el de Puerto Franco, así como una rebaja sustancial (del 50%) en la importación e introducción de azúcares. El segundo sólo discrepaba sobre el gravamen del azúcar, que no es objeto de este artículo.

José Gil Pineda estaba en la oposición del gobierno de la corporación insular. Pertenecía al Partido Republicano de Franchy Roca y trabajaba en una de las compañías extranjeras del Puerto. Fue consejero, desempeñando un activo papel en la Comisión de Hacienda en la primera corporación, repitiendo con Mesa y López y posteriormente en 1930. Su hermano Gregorio fue el primer Administrador de Tributos del Cabildo.

La observación de José Gil Pineda fue bien acogida por la Comisión de Hacienda, que se reunió el 9 de agosto de 1913. La primera enmienda que quiere proponer al Pleno es precisamente la de gestionar un concierto económico a semejanza del que regía en las Provincias Vascongadas, que tampoco es objeto de nuestro trabajo, y si este no era posible proponía otros medios que el Reglamento de Cabildos permitía como recursos ordinarios de su Hacienda, concretamente los del punto 7º del art. 53: “Los arbitrios que el Estado autorice sobre transporte de mercancías y otros análogos”.

Esto no suponía novedad alguna respecto a la moción aprobada el 8 de abril de ese mismo año, pero sí entraba en matizaciones que van configurando la nueva figura impositiva pretendida:

En primer lugar, exceptúa del gravamen del 1% los artículos de primera necesidad, así como los equipajes, cabotaje y carburos. Acorde a las cifras de importaciones-exportaciones de 1910, y exceptuando dichos artículos, estima que la recaudación ascendería a 605.661 pts. y 79 cts. Todo un récord si la comparamos con el contingente provincial de la Diputación para la isla de Gran Canaria (242.326 pts. en 1912).

En segundo lugar, propone que queden exceptuados una serie de artículos en particular: arroz, aceite de oliva, trigo, harina de trigo, sardinas en barriles, jabón común, el pescado salado o salpreso que se importase procedente de las pesquerías canarias en buques de las islas, y los tejidos de algodón puro.

Y en tercer lugar, la consideración más importante, y la que contribuiría decisivamente en el futuro al despegue económico de la institución y al mayor crecimiento respecto al Cabildo de Tenerife, que la mejor forma de recaudar el arbitrio era gravarlo *ad valorem*, en vez de al peso de las mercancías. Esta decisión de gravar las importaciones y exportaciones según su valor suponía una considerable mejora en la técnica impositiva y una apuesta fuerte al futuro, que entrañaba el riesgo de romper con los moldes preestablecidos.

En dos nuevas sesiones del Pleno del Cabildo (las del 13 y 18 de agosto) quedaría prácticamente pertrechada la nueva figura impositiva, aunque no se descartó la obtención del concierto económico con el Gobierno, sino que se aprobaron ambas fórmulas para financiar al Cabildo insular: el concierto económico por un lado, y el establecimiento del nuevo arbitrio del 1% sobre la importación y exportación, así como el recargo del impuesto sobre alcoholes.

Nos interesa destacar ahora el perfil con el que se iba dibujando el arbitrio del 1%.

El hecho imponible era la importación y exportación de mercancías, en el que solo quedaban exceptuadas, en este primer momento, las procedentes del resto de las islas del archipiélago, lo que se denominaba en la propuesta inicial de 14 de abril a los ayuntamientos “Cabotaje insular”, el equipaje de los pasajeros y una serie de artículos específicos de consumo popular: arroz, aceite de oliva, trigo, harina de trigo, sardinas saladas o en barril, jabón común, dátiles y velas. A estas exenciones se sumaban otras tres con una especial sensibilidad:

- Las materias primas importadas por industrias establecidas en las islas cuyos productos se destinasen exclusivamente a la exportación.
- El carbón destinado al abastecimiento de buques (*de trasbordo*).
- El pescado salado o salpreso que se capturase en las pesquerías canario-africanas por buques matriculados en las islas.

La primera medida muestra la voluntad de fomentar los productos de exportación, chocando frontalmente, sin embargo, con el hecho imponible del arbitrio, que comprendía la exportación de productos. Por un lado, estaban exentas las materias primas destinadas a la fabricación de productos para la exportación y, por otro, se gravaban finalmente dichos productos cuando se exportaban. Todo un contrasentido en la actualidad, que sólo hemos de aceptar en aquellos años por la corriente importante de riqueza que suponía la exportación de productos agrícolas y la intención del Cabildo de no quedarse al margen de ella. Por ello nos parece acertada la enmienda del consejero Gil Pineda de no gravar la exportación, si bien lo haría, mucho me temo, en defensa de los intereses de los exportadores a los que se debía.

Las estaciones de carboneo habían dado vitalidad y riqueza a nuestros puertos, por lo que era conveniente dejar sin gravar el carbón destinado al suministro de buques, gravando solamente al que se consumía en las islas.

Por último, dejando de gravar la pesca capturada por barcos canarios no se encarecía la alimentación, y se fomentaba una de las pocas industrias existentes en la isla.

Para dar cumplimiento al párrafo segundo del art. 57 del Reglamento provisional: “Si los arbitrios se extendieran a toda la isla, se necesita para establecerlos la explícita conformidad de Ayuntamientos que representen la mayoría de los habitantes de la isla, y la aprobación del Gobierno”, el 22 de agosto de 1913 se solicitó a los ayuntamientos la conformidad del arbitrio

propuesto. Con carácter previo, en el mes de abril, se había pedido su opinión, pero ahora había que cumplir con el primero de los requisitos, para luego solicitar la aprobación gubernamental.

En dicho escrito se manifestaba a los municipios que si la corporación obtenía del referido arbitrio los rendimientos que eran de esperar, “dados los cálculos existentes sobre la importación-exportación, podía afirmarse que el Cabildo habrá resuelto el Capital problema de sus recursos económicos y que será entonces posible realizar la unánime aspiración de desgravar a los Ayuntamientos del contingente insular y del carcelario, ...”

Estos dos eran los claros alicientes que suponían para los municipios el establecimiento del nuevo arbitrio:

- Olvidarse del odiado reparto del contingente provincial.
- Y dejar de contribuir en los gastos carcelarios.

Y todo ello casi por nada, ya que hasta ese momento sus haciendas estaban por completo al margen del tráfico de importación y exportación de mercancías. Si había que decirle adiós a las tradicionales franquicias aduanera y al consumo, y gravar el comercio con un pequeño porcentaje, ¡bienvenido fuera! El Cabildo había hecho bien su labor preparatoria y además contaba de antemano con la mayoría exigida, por las notificaciones recibidas en abril y mayo de ese año a la primera propuesta de implantación del arbitrio.

Entre el 31 de agosto y el 25 de octubre de 1913 se reciben las contestaciones de los ayuntamientos al Acuerdo tomado por el Cabildo, aceptando todos los municipios el arbitrio sobre la importación y negándose solamente Moya al de exportación.

Tres de los 22 ayuntamientos de la isla realizan, sin embargo, ciertas matizaciones a su aceptación:

- El de Moya, que sólo acepta el gravamen sobre la importación, rechazando el de exportación.
- El de Las Palmas, que da la conformidad al impuesto, pero abogando por su transitoriedad, ya que ponía en peligro la libertad del tráfico y podía servir de pretexto para que el mismo poder central restringiese el Régimen de Puertos Francos. También hace una observación interesante sobre el Cabotaje interinsular, ya que los pueblos del norte de Gran Canaria podrían importar-exportar directamente de y desde Santa Cruz de Tenerife con el mismo coste de transporte, perjudicando al Cabildo grancanario y beneficiando al de la isla vecina.
- El de Arucas, que rehusa ahora en bien del Cabildo a su anterior oposición al 1% sobre la exportación en la contestación de 19 de mayo.

Indudablemente, el dedo en la llaga lo ponía el ayuntamiento capitalino, al exigir una transitoriedad que luego no se daría, ya que el nuevo arbitrio quebraba las tradicionales franquicias fiscales canarias. Efectivamente, con el paso del tiempo, el Estado fue olvidando una de las franquicias fundamentales: la del consumo (la que permitía que no solo en la importación, sino en toda su vida las mercancías no pudiesen ser gravadas), y fueron los

Tribunales de Justicia quienes en 1964 tuvieron que recordárselo. Sin embargo, contra toda lógica, pero llegando a configurar una de las especificidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, los Tribunales dieron siempre por válida la interpretación de que los arbitrios de las nuevas haciendas locales -como ocurrió desde la Conquista castellana con el Haber del peso- no quebraban la franquicia aduanera (el régimen de puertos francos) ni la franquicia al consumo.

A la vista del éxito obtenido en la conformidad por parte de los ayuntamientos, el Cabildo se reúne en sesión de 15 de septiembre de 1913 y acuerda elevar al Gobierno la oportuna instancia en solicitud de que se apruebe el nuevo gravamen.

Se hizo constar en dicho Pleno que el impuesto del 1% no exigía el concurso de las Cortes, sino la aprobación del Gobierno y la explícita conformidad de los ayuntamientos de la isla que representasen la mayoría de los habitantes.

Sin embargo, en su tramitación final surgiría una dificultad más, la protesta al Ministerio, de fecha 14 de noviembre de 1913, de los consignatarios de vapores y almacenistas de carbón mineral de Las Palmas, por el establecimiento del arbitrio, en particular por lo que se refería al carbón mineral, dando entre otras razones que dicho gravamen no podía autorizarse por no estar comprendido entre los recursos de la Ley de 11 de julio de 1912, aunque pudiera estarlo en el Reglamento; y que con la sujeción del carbón no solamente peligrarían sus intereses sino algo más importante: los intereses nacionales como eran los del Puerto de la Luz, con el riesgo de que los barcos se fuesen a otros puertos.

Esta propuesta fue recogida en los “considerandos” finales del Ministro, modificando el texto del Cabildo enviado para su aprobación.

También hace una exposición de la normativa legal que amparaba la autorización de este arbitrio, añadiendo a la que había considerado inicialmente la corporación insular el último párrafo del art. 136 de la Ley Municipal, que regulaba la posibilidad de que los ayuntamientos de más de 200.000 habitantes pudiesen recurrir a otros impuestos, recargos o arbitrios, además de los enumerados en las Leyes, siempre que fuesen aprobados por el Gobierno. No entendemos la razón de su inclusión, ya que no se trataba de un ayuntamiento, sino de una nueva corporación de ámbito insular y la isla, según el censo oficial de población aprobado por R. D. de 15 de febrero de 1913, contaba con 164.140 h., no llegando, por tanto, a la cifra señalada en la Ley aludida. Sin embargo, hay que ser conscientes de que el Gobierno aprobó la R. O. basándose, principalmente, en este fundamento legal, que no había sido invocado por el Cabildo, pero que consta expresamente en el considerando segundo del Ministerio, en el que se indica erróneamente que el Cabildo (como si fuese el ayuntamiento de toda la isla) contaba con más de 200.000 h.:

Considerando que aquí se trata precisamente de la aplicación de este precepto, ya que el Cabildo cuenta con más de doscientos mil habitantes...

La otra posibilidad legal, más ortodoxa, contemplada en la R. O. era la del art. 53 del Reglamento de cabildos: el establecimiento de arbitrios sobre transportes de mercancías y otros análogos; coincidiendo el Gobierno, en el considerando tercero, en la analogía entre el arbitrio propuesto por el Cabildo y los que gravaban el transporte.

La Real Orden que aprobó el arbitrio fue la de 7 de enero de 1914, que acaba diciendo que S. M. el Rey se ha servido autorizar al Cabildo para establecer el arbitrio de que se ha hecho mérito, exceptuando el carbón mineral que se importe o exporte. Y el 11 de mayo de ese año comenzó la recaudación.

No habían transcurrido más de 13 meses desde que se gestó la idea del gravamen del 1% sobre la importación y exportación, cumpliéndose en tan breve plazo todos los trámites legales, obteniéndose la conformidad de los ayuntamientos, la autorización del Gobierno, y comenzando, tras la publicación de su Reglamento, la recaudación. Todo un récord de tiempo y de eficacia en la gestión.⁷

LA EXTRAPOLACIÓN DEL MODELO DEL ARBITRIO SOBRE LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN AL CABILDO DE TENERIFE

La creación de un nuevo arbitrio que aportase los fondos requeridos por la nueva corporación fue también la principal preocupación del Cabildo de Tenerife. Aunque al final los cabildos principales se nutrieron básicamente con el mismo modelo de arbitrio, el proceso inicial de configuración de las exacciones insulares fue diferente. Tenerife optó por una fórmula distinta a la del Cabildo de Gran Canaria, la de un arbitrio sobre la carga y descarga, en principio más fácil de tramitar, pero que a la hora de la verdad no fue autorizada por el Gobierno. La vía inicialmente elegida por la corporación tinerfeña no precisaba la autorización gubernamental, ya que se basaba en los recursos clásicos autorizados a los ayuntamientos por la Ley Municipal, pero se dio de frente con una realidad: los puertos donde se realizaba la carga y descarga eran del Estado, teniendo que reconducir el gravamen propuesto al autorizado sobre la importación y exportación para el de Gran Canaria.

Las relaciones especialmente tensas entre los dos cabildos principales no permitieron la unificación de un modelo único de financiación, a pesar de que los planes diseñados por el Cabildo de Tenerife para la Hacienda insular me parecen muy lógicos. En el cruce de correspondencia, normalmente el Cabildo de Gran Canaria niega su colaboración a reuniones y comisiones mixtas, y el 29 de octubre de 1913 comunica al Cabildo de Tenerife que ya ha adoptado sus acuerdos sobre los recursos de la Hacienda de los Cabildos, explicando en qué consistía el impuesto del 1% y pidiendo su colaboración para que el Estado lo aprobase.

El Cabildo de Tenerife contesta que, en principio, la orientación que siguieron fue la misma, pero como era necesario lograr la explícita conformidad de los ayuntamientos y la hostilidad con que acogió dicha idea el comercio de la isla, decidieron consignar como ingreso en su presupuesto de 1914 un arbitrio especial extraordinario y transitorio sobre la carga y descarga de las mercancías que se importasen y exportasen por los puertos de Tenerife, por lo que le era imposible acceder al apoyo del arbitrio que solicitaba Gran Canaria.

Es en este momento crucial cuando el Cabildo de Gran Canaria toma la delantera al de Tenerife, ya que mientras el primero solicita al Gobierno y obtiene la creación de un gravamen sobre la importación y exportación, el segundo lo intenta con un arbitrio sobre la carga y descarga que le es denegado, teniendo que seguir posteriormente el camino emprendido por su homólogo grancanario. Si bien creemos que esto es así, como iremos explicando, es conveniente realizar dos puntualizaciones:

- Primera: la solución adoptada en Gran Canaria sobre la implantación del arbitrio del 1% sobre la importación y exportación de mercancías vulneraba radicalmente el tradicional régimen de franquicias canario, mientras que la solución de Tenerife -menos eficaz en cuanto a recaudación- era mucho más coherente con las especificidades fiscales del archipiélago. Un arbitrio sobre la carga y descarga no era lo mismo que su equivalente sobre la importación y exportación. En un principio, en esta alternativa tinerfeña no se atentaba contra las franquicias, sino que se gravaba un servicio, el de carga y descarga. Solución, indudablemente, más ortodoxa que la otra, pero no tan eficaz.

- Segunda: mientras que en Gran Canaria, por sentido patriótico o por el sentimiento colectivo de buscar una vía expedita para lograr la anhelada división provincial, no hubo una gran resistencia del comercio en general al establecimiento del arbitrio propuesto, en Tenerife sí la hubo. Capitaneada desde el principio por la Cámara de Comercio, los comerciantes, incluso, se echaron a la calle para protestar enérgicamente por el nuevo arbitrio: la Asamblea del 3 de marzo de 1914 en el Círculo de Amistad XII de Enero tuvo gran repercusión en la prensa, y en ella los representantes de la Cámara explicaron que, a pesar de los escritos enviados a Madrid con la manifiesta oposición del comercio de Santa Cruz, el Cabildo había logrado la aprobación de un arbitrio disfrazado ahora en los términos de importación-exportación, cuando el Gobierno lo había rechazado previamente como de carga y descarga. El nuevo arbitrio, según su representante, era un atentado al régimen de franquicias y bien podía la nueva corporación sobrevivir con el contingente provincial.⁸

En 1914, la oposición de los comerciantes de Tenerife no había disminuido. De esta enconada actitud se hizo eco *El Tribuno*, que critica la actitud de algunos comerciantes de Las Palmas apoyando a sus homólogos de Tenerife, y los comentarios del *Diario de Las Palmas* al respecto: “Flameando el ya incoloro banderín, en fuerza de tanto usarlo, entre nuestra unión y patriotismo exteriorizando la aceptación del 1% y la rebeldía de los comerciantes de Tenerife”. Consideraba extemporánea la actitud de los comerciantes de Gran Canaria que no habían buscado una alternativa a la financiación del Cabildo, y que no tenían por qué protestar ahora contra el arbitrio ni apoyar a los de Santa Cruz.⁹

En palabras de La Rosa Olivera (1967), en un principio, a finales de 1913, la corporación tinerfeña solicitó del Gobierno la implantación de un “Arbitrio extraordinario y transitorio sobre la carga y descarga de mercancías en los puertos de la isla” -equivocando el modelo jurídico a seguir y distanciándose del que tuvo éxito en el Cabildo grancanario-, y sin estar muy convencido de que generara ingresos suficientes para cubrir el presupuesto de 1914, por lo que acudió, simultáneamente, al reparto entre los municipios del posible déficit.

Cioranescu (1988), por su parte, afirma que la denominación inicial del arbitrio del Cabildo de Tenerife fue denegada por el Gobierno, ya que el gravamen recaía sobre el uso de los muelles, y los principales eran del Estado, que ya gravaba los diferentes servicios portuarios, rectificándose la denominación por la Comisión permanente del Cabildo el 28 de enero, ratificada por el Pleno en sesión extraordinaria del 12 de febrero, por la de arbitrio especial y extraordinario transitorio sobre la importación y exportación de mercancías en Tenerife.

El mismo profesor también se ha ocupado de este momento histórico de las corporaciones insulares y de las diversas alternativas seguidas para lograr su financiación. Opinaba Cioranescu que al hacer la proposición al Gobierno de la nación de un arbitrio sobre carga y descarga (Tenerife), o sobre importación y exportación de mercancías (Gran Canaria),

cometía este un error y aquel dos: “El error común consistía en abrir la compuerta de los gravámenes insulares, ... Por otra parte, al confundir el almojarifazgo con el haber del peso, el Cabildo tinerfeño escogió un procedimiento de fiscalización que iba en su detrimento, porque aplicó el gravamen al peso de las mercancías, mientras en Las Palmas, con mejor acuerdo, se aplicó la contribución al valor de las mismas”.

Los dos cabildos más importantes contaban ya con una potencial fuente estimable de recursos: la de gravar el comercio de importación y exportación, a pesar de atentar contra las tradicionales franquicias del archipiélago, pero existió una diferencia fundamental entre ambos arbitrios: la base para su gravamen, ya que con mejor criterio el Cabildo de Gran Canaria eligió el valor de las mercancías, mientras que el de Tenerife, más coherente con su actitud inicial de no afectar a las franquicias, prefirió el peso de las mercancías. Durante muchos años se aplicó en las islas de Tenerife y La Palma el gravamen sobre el peso, hasta que la realidad del tráfico mercantil les obligara a cambiarlo por el valor de las mercancías.

Resumiendo, mientras que el Cabildo de Gran Canaria optó por el camino marcado en el punto 7º del artículo 53, el de los arbitrios que el Estado pudiera autorizar a los cabildos sobre transportes de mercancías y otros análogos; el de Tenerife, más conservador, optó por la vía del punto 6º, la de los arbitrios autorizados por la Ley Municipal vigente. Estos arbitrios, recordemos, se referían a los impuestos sobre artículos de comer, beber y arder, y los que gravaban servicios municipales concretos, entre los que se encontraba el de alquiler de pesas y medidas.

Yendo por esta vía, el Cabildo de Tenerife no pretendía la creación de un nuevo arbitrio que fuese posteriormente autorizado por el Gobierno, sino que al estar expresamente señalado en la Ley Municipal, el arbitrio elegido no necesitaría de tal autorización sino, solamente, de la conformidad de los ayuntamientos insulares por abarcar su exacción toda la isla (obligación señalada en el párrafo segundo del art. 57 del Reglamento). No cabe la discusión sobre si este fue o no el planteamiento inicial del Cabildo, ya que así consta expresamente en el art. 4º de las Bases del Convenio Insular concertado con los ayuntamientos.

La opción del punto 7º exigía la autorización del Gobierno más la conformidad de todos los ayuntamientos por abarcar el arbitrio propuesto toda la isla: dos dificultades frente, teóricamente, a una sola del punto 6º, la conformidad de los ayuntamientos, optando Tenerife por seguir la vía en principio más fácil. Posteriormente, como hemos ya visto, las complicaciones fueron otras y el Gobierno denegó el primigenio arbitrio sobre la carga y descarga, teniendo que adecuarse al prototipo de gravamen autorizado a Gran Canaria sobre la importación y exportación, siguiendo entonces la alternativa del punto 7º y no la del punto 6º.

El modelo aplicado por el Cabildo de Gran Canaria para crear su principal fuente de recursos se había extrapolado finalmente al resto de los cabildos insulares.

LA IMPORTANCIA DE LA RECAUDACIÓN DEL ARBITRIO SOBRE LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN EN LOS PRESUPUESTOS DEL CABILDO DE GRAN CANARIA

Los arbitrios fueron la principal fuente de recursos del Cabildo de Gran Canaria, representando el notable porcentaje del 72,6% de sus ingresos totales en el período 1913-1945. No solo existió el arbitrio sobre la importación y exportación, sino que también se aplicaron el de alcoholes, sello, cerveza, gasolina y tabaco.

Sin embargo, los recursos procedentes del arbitrio que hemos estudiado se transformaron desde el primer año de su creación en la savia de la nueva institución, que así se convertía, junto al Puerto de la Luz y de Las Palmas, en el motor de la economía grancanaria. A principios del s. XX, la riqueza en las islas se generaba en los puertos y ascendía en forma de arbitrio recaudado sobre la importación y exportación hacia el interior.

Es este arbitrio, con su inicial tipo de gravamen del 1% y su posterior incremento al 2% en 1937, el que he denominado anteriormente como “El Nilo del Cabildo de Gran Canaria”, aportando sus aguas un poco más del 50% de la recaudación global de la institución en el período 1914-1945, con porcentajes puntuales superiores al 90% en 1915 y 1916, e inferiores al 30% en 1934 y 1935. Durante la Primera Guerra Mundial no fue la confrontación bélica en sí misma, sino la actividad específica de los submarinos alemanes hundiendo barcos fuera de nuestros puertos lo que hizo mermar el comercio exterior y la consiguiente recaudación del arbitrio del 1%.

En el cuadro I reflejamos la recaudación anual efectuada por el arbitrio sobre la importación y exportación de mercancías, y la recaudación total de las fuentes de financiación del Cabildo de Gran Canaria en el período 1913-1945, señalando el porcentaje que representa la primera sobre el volumen total de ingresos. En 1913 no figura cantidad alguna porque aún no había comenzado su exacción.

AÑO	ARBITRIO IMP-EXP	RECAUDACIÓN TOTAL	PORCENTAJE
1913	0,00	259.131,90	
1914	177.136,02	280.864,96	63,07%
1915	288.001,80	311.626,28	92,42%
1916	371.529,95	405.903,02	91,53%
1917	200.375,69	421.040,06	47,59%
1918/19*	262.316,18	739.966,25	35,45%
1919/20	535.625,10	730.752,09	73,30%
1920/21	746.360,40	968.368,45	77,07%
1921/22	761.829,44	1.001.786,49	76,05%
1922/23	807.372,00	1.740.576,12	46,39%
1923/24	876.889,25	1.175.182,37	74,62%
1924/25*	1.280.284,55	1.598.843,35	80,08%
1925/26	988.101,90	2.023.765,07	48,82%
1926*	456.465,95	1.167.395,64	39,10%
1927	927.543,38	2.658.923,83	34,88%
1928	975.213,90	3.820.369,55	25,53%
1929	1.248.565,15	3.973.258,84	31,42%
1930	1.345.271,55	3.965.654,84	33,92%
1931	1.412.536,65	4.112.249,48	34,35%
1932	1.435.625,60	4.686.870,31	30,63%
1933	1.218.184,05	4.337.279,00	28,09%
1934	1.221.788,05	4.735.601,22	25,80%
1935	1.417.947,60	4.105.768,47	34,54%
1936	1.145.106,25	3.772.917,33	30,35%
1937	1.822.992,95	5.625.222,76	32,41%
1938	2.821.179,25	7.852.335,40	35,93%
1939	3.945.307,20	7.462.911,84	52,87%
1940	4.089.829,87	7.731.352,38	52,90%
1941	4.415.491,75	8.872.533,70	49,77%
1942	5.214.111,48	8.710.190,31	59,86%
1943	5.811.077,40	11.358.344,11	51,16%
1944	5.569.027,49	9.451.977,48	58,92%
1945	5.779.194,36	10.331.868,94	55,94%

Cuadro I. Cabildo de Gran Canaria. Recaudación por el arbitrio sobre la importación y exportación y su comparación con la recaudación total. Fuente: Miranda Calderín, S. (2005). Las Fuentes de financiación del Cabildo de Gran Canaria, 1913-1945.

NOTAS

- ¹ El contingente provincial era la principal fuente de ingresos de la Diputación Provincial, siendo el reparto que hacía la Diputación de su presupuesto de gastos entre los municipios canarios. Fue un auténtico azote para la economía municipal, negándose muchos ayuntamientos a satisfacerlo, unas veces por no tener recursos suficientes, y otras por sentirse agraviados en su reparto frente a otros municipios. Tampoco hay que descartar que la Diputación Provincial nunca fue bien vista en Canarias por el conocido *pleito insular*, sin llegar nunca a arraigar en el pueblo, por lo que los ayuntamientos se negaban a contribuir a sus gastos. Por estas tres razones hemos llegado al convencimiento en estudios anteriores de que la economía de la Hacienda provincial era también caótica y paupérrima en 1912.
- ² El Ayuntamiento de Las Palmas tenía recursos apropiados para hacer frente a sus gastos, debido principalmente al auge económico derivado de la instalación de múltiples industrias en torno al Puerto de la Luz, y que se hace patente en las inversiones realizadas en establecimientos públicos e infraestructura urbana. Cuando aparece en la relación de ayuntamientos morosos de la Diputación es por “el pleito insular” y por el giro inteligente que se le dio al trasvase de fondos a Tenerife, financiando directamente servicios concretos en los establecimientos benéficos de Gran Canaria con cargo al reparto provincial o a la Junta para construir una nueva cárcel.
- ³ Estos conceptos los hemos explicado con mayor profundidad en otros estudios. Entre ellos, *Canarias s. XX De la emigración a la inmigración. Un análisis económico*. RSEAPG, 2002; y “Evolución del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en los 50 años del Anuario de Estudios Atlánticos”. *Anuario de Estudios Atlánticos* n° 50.
- ⁴ BOPC, lunes 21 de octubre de 1912, n° 127.
- ⁵ Leopoldo de la Rosa (1946) nos aclara que en los antiguos concejos o cabildos insulares se confundían inicialmente la palabra *propios* y el vocablo *rentas*, hasta que el Regente Pinto en sus *Instrucciones* (1746) las distingue. El término *propios* incluía el producto de los ingresos procedentes de los bienes patrimoniales; y el de *rentas* los restantes ingresos, distinción que, con el cambio de *rentas* por *arbitrios*, empleado en las disposiciones sobre hacienda municipal de Carlos III, se conserva hasta los últimos tiempos. Según este autor, la *renta de propios* fue la fuente principal de recursos de las haciendas municipales canarias en el Antiguo Régimen. Sin embargo, apenas nada van a representar en la nueva versión de los cabildos insulares.
- ⁶ ACGC. Arbitrios, Caja 1217, 1-1. Legajo I.
- ⁷ ACGC. Arbitrios. Caja 1217, 1-1. Legajo 1.
- ⁸ *Diario de Las Palmas*, 9 de marzo de 1914. *El Tribuno*, 17 de marzo y 27 de abril de 1914.
- ⁹ *El Tribuno*, 20 de mayo de 1914.