

CASTILLO HIDALGO, Daniel, Francisco QUINTANA NAVARRO y Sergio SOLBES FERRI. 2023. *La diferencia insular II. El modelo fiscal de Canarias en perspectiva histórica. Fiscalidad y gasto público en la etapa contemporánea: del sistema de franquicias comerciales al REF de 1972*. Valencia: Tirant lo Blanch, 354 pp.

Los estudios sobre fiscalidad en España en perspectiva histórica cuentan con un sólido bagaje. Cuando se desciende a la perspectiva regional, en particular a la de aquellos casos que presentan singularidades propias, disponemos, asimismo, de una amplia bibliografía. En tiempos en los que el sostén, por parte del Estado, de los resortes que garantizan el bienestar de los ciudadanos se halla sometido a fuertes tensiones (la última de las cuales se ha originado en una pandemia), resulta imprescindible disponer de elementos de debate sobre la sostenibilidad de las haciendas territoriales, unos argumentos que garanticen la objetividad de la discusión.

El conocimiento de las particularidades de algunos modelos fiscales territoriales ha conducido a los autores del libro reseñado a una exhaustiva investigación sobre un caso en especial interesante y distintivo, por el tratamiento diferenciado que ha tenido por parte del Estado: el de las islas Canarias entre los siglos XVI y XX. El texto tiene un antecedente en otro volumen publicado en 2022, donde se analiza el proceso de creación de las estructuras fiscales y administrativas durante la Edad Moderna, cuyo relato finaliza donde comienza este trabajo.

El periodo estudiado discurre entre dos fechas que dibujan otros tantos hitos clave desde un punto normativo, 1852 y 1972, marcados, respectivamente, por la aprobación del sistema de franquicias arancelarias y por la Ley de Régimen Económico y Fiscal, aunque en un último bloque van un paso más allá, examinando los desafíos planteados con posterioridad a dicha ley. El objeto de estudio es el marco fiscal diseñado para las islas. El argumento de los autores es que los cambios institucionales que propiciaron esas disposiciones facilitaron la expansión económica canaria al posibilitar su inserción en el contexto de la mundialización y la globalización, aprovechando las indudables rentas en cuanto a la situación del archipiélago.

El marco analítico combina varios elementos, de forma que todos los capítulos se apoyan en una organización homogénea. Comienzan con variables clásicas de análisis del entorno macroeconómico (PIB, población, etc.) a nivel nacional y regional. Continúan con el desglose de las principales variables fiscales, contextualizando el encuadre tributario canario en las reformas fiscales españolas, lo que obliga a una caracterización de la estructura normativa (tanto fiscal como comercial) para, a continuación, detallar cuál fue el cuadro impositivo elegido en cada periodo histórico. El objetivo

último no es, afirman, determinar si Canarias pagaba más o menos impuestos que otras regiones o si la carga tributaria era asimétrica, sino discernir el impacto de las reformas sobre la actividad económica canaria a nivel empresarial, social, de dotación de capital, etc. Para ello, resulta necesario conocer también las fuentes principales de recaudación (discriminando por categorías de impuestos), los destinos de los gastos efectuados y el equilibrio (o no) presupuestario global en las islas. Asimismo, toman también en consideración variables sociopolíticas, toda vez que indagan sobre los conflictos entre las élites locales y el Gobierno central, y los efectos, generalmente asimétricos, sobre los distintos grupos sociales, de las figuras contributivas implementadas en una España en que la justicia fiscal brillaba por su ausencia.

La narración se estructura en dos grandes bloques temporales, tomando como bisagra la guerra civil. En el primero, constituido por tres capítulos, además de la primera reforma citada, se implementaron diversas actuaciones de cierto calado, en unos casos bajo el paraguas de las reformas tributarias nacionales abordadas en momentos concretos, como la de 1900, que supuso, además, la consolidación del modelo de las franquicias comerciales; en otros, fueron fruto de la propia reorganización administrativa que experimentó el territorio insular durante el primer tercio del siglo XX. La etapa posbélica, con otros tres capítulos, fue testigo de una agresión por parte del régimen franquista hacia el modelo de franquicias, lo que destruyó en buena medida las ventajas adquiridas durante décadas, dando comienzo a una aventura por parte de la sociedad canaria para recuperar el terreno perdido, sobre todo durante el periodo más rígido de la autarquía.

La exposición se inicia con la descripción del nuevo esquema jurídico diseñado en virtud del Real Decreto de 11 de julio de 1852, que formó parte de una profunda transformación administrativa a nivel estatal, y por el que se reconocían las necesidades específicas del archipiélago que, en palabras de los autores, se sustentaban «en una serie de cláusulas y excepciones fiscales que se habían consolidado como un elemento de carta histórica» y que conformaron por primera vez un marco jurídico regional. Seguramente, las secciones más interesantes tienen que ver con la disección de las consecuencias sobre la recaudación fiscal, la actividad empresarial insular del sistema de franquicias comerciales y las inversiones en infraestructuras públicas.

El capítulo 2 constituye un breve paréntesis en esta larga etapa decimonónica, ya que reflexiona sobre los efectos de la reforma de Villaverde (1900), que modificó de manera drástica las relaciones con España, al considerar desde entonces a Canarias como un país tercero en sus intercambios comerciales con los mercados peninsulares. Tras una introducción sobre las bases institucionales de la reforma tributaria, concluyen que el nuevo sistema supuso la consolidación de las franquicias arancelarias en las islas.

A continuación, le toca el turno a la financiación regional y local en Canarias entre 1912 y 1936, que coincide con un cambio en el modelo político, por el que el paradigma institucional centralizado del siglo XIX dio paso a otro en el que los cabildos insulares pasaron a ocupar una posición determinante. La Ley de Cabildos de 1912 se vio reforzada más tarde con los cambios administrativos del Estado desde 1925 y con la división provincial de 1927. Sin embargo, el molde normativo fiscal de la segunda

mitad de la década de 1920 y de la Segunda República apenas generó cambios en la estructura fiscal insular.

La guerra civil y la autarquía alteraron radicalmente el régimen institucional isleño, primero, con las estrictas medidas de control bélico que entorpecieron el marco librecambista, y más tarde, con la puesta en marcha del Mando Económico (1941-1946) y, más en concreto, a través de las reformas tributarias, la primera de ellas de 1940. Esta última tan solo modificó los tipos impositivos (elevándolos, sobre todo, en los impuestos directos), profundizando, además, en el sesgo indirecto de la tributación. Lo más grave fue que la batería reglamentista franquista demolió las franquicias comerciales y fiscales, que experimentaron una fuerte crisis durante las siguientes cuatro décadas, que afectó a un territorio que hasta entonces se había sostenido en un entorno en esencia librecambista.

La reforma fiscal de 1957, la más limitada de 1964 y la Ley arancelaria de 1960 acompañaron a la apertura económica desde finales de la década de 1950, y acarrearón nuevas transformaciones en Canarias en un ambiente de contradicción entre el Estado y los intereses económicos insulares, que dio como resultado la aprobación final de la franquicia exterior, reconocida por Ley de 22 de julio de 1972. El último capítulo se dedica precisamente a explorar la gestación de esta ley y la lucha que se desarrolló con anterioridad por parte de los estamentos sociales y económicos canarios, un detallado apartado en el que retratan los avatares vividos y acaban analizando los principales contenidos de la norma. Como epílogo, contextualizan el impacto que tuvo durante la siguiente década, momento en el que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Canarias.

Castillo, Quintana y Solbes se apoyan en un profuso material cuantitativo, que se nutre tanto de aportaciones previas de otros autores (en especial en lo relativo a las macromagnitudes) como de material inédito. Es de agradecer que huyan del recurso a una engorrosa enumeración de las medidas administrativas y fiscales aprobadas durante el siglo y medio de cobertura del trabajo, más allá de algún cuadro que recoge las principales disposiciones en épocas en las que estas fueron bastante «pródigas» (primer franquismo). Se anexa tan solo un no muy extenso apéndice documental en el que se reproducen los contenidos de las leyes (cuatro) y decretos (uno) de mayor relevancia en la historia de la regulación de las relaciones del archipiélago con el Estado.

En síntesis, se trata de un estudio sólidamente fundamentado y estructurado. La exposición, presentada de manera ordenada y detallada, confluye en la formulación de unas magníficas conclusiones, claras y coherentes. En definitiva, un excelente trabajo, que completa el publicado con anterioridad y que amplía el bagaje de conocimiento en torno al impacto de los marcos fiscales diferenciales en España durante el periodo contemporáneo.

JESÚS MIRÁS ARAUJO

Universidade da Coruña

<https://orcid.org/0000-0003-3049-1106>

jesus.miras@udc.es