

# **Permanencias del Antiguo Régimen en la Hacienda del Siglo XIX**

Juan Zafra Oteyza

Universidad Complutense de Madrid

## **Introducción**

Durante el siglo XIX se produjeron diversos intentos de sustitución del sistema tributario del Antiguo Régimen. La mayor parte de las tentativas para acabar con la estructura tradicional de las rentas de la corona tuvieron lugar en la primera mitad del siglo, viniendo a culminar la reforma tributaria de 1845 un proceso de cambios iniciado con anterioridad. A partir de entonces se fueron produciendo una serie de ajustes menores en el sistema recién implantado, manteniéndose no obstante las bases de la reforma y acentuándose también sus carencias originarias en los siguientes años: insuficiencia recaudatoria, elevada evasión fiscal, arraigo cada vez mayor del contrabando, inoperancia administrativa, recaudación a cargo de los ayuntamientos o en manos de particulares, etc. Con posterioridad, a partir del último cuarto de siglo, ante el agravamiento de la crisis fiscal, acentuada tras la supresión temporal de los consumos durante el Sexenio, comenzaron a producirse algunas modificaciones parciales en la estructura tributaria que conducirán, por un lado, a completar los cambios fiscales de 1845, extendiendo las contribuciones de producto a nuevos hechos imponibles (rentas salariales y del capital) y, por otro, a ir rompiendo con las prácticas recaudatorias y de gestión habituales (encabezamientos, derramas, fieltos, estancos, sisas, tiendas públicas, etc.), si bien estas últimas subsistirán en su mayor parte, adaptándose tanto a las características de las contribuciones de cupo como a las necesidades de financiación de los municipios.

El objeto de esta comunicación es tratar de demostrar que el carácter básicamente formal de las reformas introducidas en el cuadro tributario tradicional, a partir de 1845, y el arraigo secular que habían adquirido las prácticas de gestión tradicionales, favorecieron el mantenimiento de los mismos problemas de fondo que hasta entonces venían caracterizando las complejas relaciones tripartitas que se establecían entre los contribuyentes, la Hacienda y los agentes recaudadores privados,

ya fuesen estos últimos particulares o representantes de los pueblos o grupos mercantiles encabezados.

Prescindiendo en principio de los efectos sobre la fiscalidad, los elementos institucionales dominantes de naturaleza tributaria en que se desarrolla la práctica fiscal en el siglo XIX fueron los siguientes:

- 1) La existencia de un sistema de contribuciones desigual e insuficiente que, pese a las refundiciones habidas en 1845 y a los posteriores ajustes administrativos, no consiguió extender ni siquiera el principio de generalidad frente a las cargas del Estado, subsistiendo grandes diferencias en las aportaciones sectoriales y manteniéndose, e incluso reforzándose, los mecanismos de traslación de la carga de los impuestos de producto hacia los abastos.
- 2) La conservación de iguales o parecidos procedimientos de asignación de cupos contributivos, basados en repartos, que descargaba sobre ayuntamientos y corporaciones –gremios, profesiones, consulados mercantiles- la misión de efectuarlos, frecuentemente unido a la propia función recaudatoria.
- 3) El mantenimiento de la importancia de las formas privadas de gestión tributaria basadas en el arrendamiento del cobro de las contribuciones a particulares o compañías de recaudadores, principalmente en lo que hace a los consumos y derechos de puertas.
- 4) La prosecución de la instrumentación del consumo y la circulación mercantil, mediante prolijas regulaciones locales, como fuente aparentemente inagotable de renta fiscal.
- 5) La lenta e inconsistente evolución de la administración tributaria, en la que subsisten los viejos problemas jurisdiccionales de competencias con otros organismos y los derivados de la escasa cualificación técnica de sus empleados.

Los elementos citados, además de mostrar una gran continuidad respecto a las formas precedentes, según se expone más adelante, fueron responsables a su vez de las notorias rigideces que lastran el desenvolvimiento del sistema tributario en el siglo

XIX. De este modo, si durante el Antiguo Régimen supusieron una garantía de continuidad del sistema frente a las reformas, en el siglo XIX no sólo neutralizaron cualquier avance sino que además, al enquistarse en las estructuras hacendísticas, favorecieron la propagación de actitudes socialmente perniciosas frente al pago de impuestos, con repercusiones presupuestarias y económicas evidentes.

Así, en primer lugar, la estructura del sistema de contribuciones debe relacionarse con el crecimiento del déficit, de una parte, y con el reforzamiento del fraude fiscal, de otra, que a su vez se veían favorecidos por las desiguales aportaciones sectoriales y sociales, por la extendida ocultación de patrimonios y por la inexistencia de un catastro. En segundo lugar, los mecanismos de reparto y asignación de cupos, así como las instituciones encargadas de estos menesteres –principalmente en sus escalones provinciales y locales-, fueron responsables directos de haber promovido un tipo de comportamiento malsano en el seno de las corporaciones, basado en el clientelismo y el trato de favor, que desemboca en el caciquismo. En tercer lugar, la privatización de funciones esenciales al procedimiento tributario, como era la cobranza, aunque resulte explicable dada la ausencia de medios, no dejó de representar un incentivo al aumento de la corrupción, por cuanto la concesión de las oportunas licencias se ligaba frecuentemente a unas u otras formas de soborno consentido. En cuarto lugar, el mantenimiento de una fiscalidad volcada hacia las actividades mercantiles y el consumo de artículos de primera necesidad, además de resultar sumamente regresiva desde el punto de vista económico, impulsó el auge del contrabando interior, que pasa a convertirse en una auténtica plaga. En quinto lugar, por último, la lentitud de las reformas administrativas -fenómeno indudablemente ligado al agitado curso político-, así como la carencia de los medios humanos imprescindibles, redundaron en una probada ineficacia burocrática y un desgobierno del que pueden dar testimonio, entre otros, la falta de unidad de tesorería y el creciente volumen de atrasos, que resultaron sumamente contraproducentes desde el punto de vista de la evolución financiera.

### **1. El mantenimiento de una estructura impositiva desigual e insuficiente.**

Al margen de las graves consecuencias financieras que se derivaron de la penuria de los ingresos ordinarios, analizado en sus diferentes proyecciones por F. Comín<sup>1</sup>, el término desigual alude a la distinta incidencia de la fiscalidad sobre las actividades económicas y sobre los grupos sociales. Esta situación, sobre todo en lo que hace a las primeras, se mantuvo durante todo el siglo XIX, si bien en sus últimas décadas (a partir de la Restauración) se tiende a un mayor equilibrio en las aportaciones sectoriales al irse extendiendo las contribuciones de producto a nuevas fuentes de renta.

Se ha venido considerando que la reforma tributaria de 1845 constituye el principal momento de ruptura con la estructura impositiva del Antiguo Régimen; sin embargo, a pesar de los cambios nominales en materia de contribuciones, prevalecen los mismos elementos dominantes en la práctica recaudatoria<sup>2</sup>. De aquí que las diferencias en los procedimientos de reparto y de gestión en la segunda mitad de siglo sean inapreciables.

La reforma tributaria tuvo por tanto un alcance limitado y una escasa resonancia social, contribuyendo únicamente a una sistematización formal de las contribuciones. Atribuirle otras aportaciones a la modernización tributaria resulta poco consistente. El sistema mixto de contribuciones suponía simplemente reabrir el camino marcado por las frustradas reformas de la época de Lerena (1785), en las que se había tratado de sustituir las rentas provinciales por la contribución de Frutos civiles combinada con los derechos de puertas. Con posterioridad, el sistema mixto estuvo presente en las propuestas de Martín de Garay (1818), de Canga Argüelles (1821) y en el reagrupamiento de cupos de diversos derechos –contribuciones de *cuota fija*–, articulados asimismo con los de puertas, llevado a cabo en los años de las regencias.

El fracaso de los intentos de reforma fiscal habidos con anterioridad, basados en la supresión de las rentas provinciales y su sustitución por una contribución directa, fue promoviendo actitudes acomodaticias al viejo sistema, a las que se fueron sumando muchos de sus antiguos detractores; el sistema mixto era con diferencia el más

---

<sup>1</sup> F. Comín, 1996, T. II

<sup>2</sup> J: Zafra. 1996

plausible al no entrañar cambios innecesarios en las formas de gestión habituales y respetar el equilibrio de fuerzas existente, de aquí que contase con muchos apoyos.

Debe tenerse en cuenta que, pese a sus muchos inconvenientes, las esencias del viejo sistema tan sólo se encontraban desgastadas, debido al arraigo de las formas tradicionales en la práctica tributaria local (derechos de venta en exclusiva en tiendas públicas, fielatos, conciertos por consumos, etc.); de hecho, si durante los fracasados intentos de reforma de los períodos constitucionales se había conseguido recaudar algunas pequeñas cantidades, se había debido al mantenimiento de las viejas fórmulas de reparto; es decir, las derramas extraordinarias *directas* lograron amortiguar el derrumbe de las sisas y otros gravámenes *indirectos* sobre el consumo y el comercio interior, dada la aversión popular a pagarlos y los escasos medios para llevar a cabo un control efectivo del territorio.

La implantación de un imperfecto sistema de contribuciones *directas* de cupo<sup>3</sup>, articulado con un gravamen *indirecto* sobre el consumo, igualmente de cupo, consolidaba por tanto procesos de sustitución iniciados con anterioridad. También, como en ocasiones anteriores, nos encontramos con figuras que eran meras declaraciones de intenciones (la Contribución de Inquilinatos y el Derecho de Hipotecas); de hecho, la primera fue suprimida al año siguiente y la segunda, que contaba con varios precedentes, ni siquiera pudo convertirse en esa especie de asiento legal de la propiedad inmueble que, según parece, pretendía el ministro Alejandro Mon frente a la opinión de los expertos. Por todo ello, la estructura de contribuciones que se implanta en 1845, lejos de suponer un vuelco respecto a la situación previa, representa un corte aunque exclusivamente en relación a los anteriores intentos de reforma tributaria.

En los años siguientes pudo comprobarse como las variaciones producidas resultaban imperceptibles para los contribuyentes. Al margen de ciertas alteraciones administrativas en las dependencias provinciales y centrales de Hacienda, con un mayor protagonismo de éstas frente a los ayuntamientos, la reforma dejaba inalteradas

---

<sup>3</sup> En realidad, las únicas actividades que resultaban gravadas eran las agrarias. La contribución industrial y de comercio, además de ser *el miembro más imperfecto* de la reforma, resultaba ser en la práctica *una contribución sobre el ejercicio de la industria*; es decir, más que un impuesto *real*, o de producto, era una especie de licencia fiscal para el ejercicio de una actividad. F. Bernis, 1917, p. 49.

las bases sobre las que se efectuaban los repartos de las contribuciones y la composición de las comisiones que se encargaban de efectuarlos. El postrero impulso dado a los intendentes y el nombramiento de peritos repartidores, como auxiliares de la administración en los partidos, representaban poca cosa frente a las arraigadas formas de control social de las oligarquías sobre los pueblos.

La línea reformista que casi un siglo antes había abierto el Catastro de Ensenada quedaba de este modo interrumpida. Sólo a fines del siglo XIX se reiniciarán las operaciones conducentes a la elaboración de un catastro por masas de cultivo que permitiese dar continuidad a una obra que, tras ser boicoteada e interrumpida en diversas ocasiones, para unos había pasado a representar una quimera y para otros una frustración histórica.

## **2. La conservación de similares procedimientos para el reparto de los cupos contributivos.**

El sistema de reparto por cabezas (encabezamiento) históricamente había servido para la distribución igualitaria, o en atención a la riqueza reconocida, del montante global de las contribuciones asignadas a un determinado colectivo (generalmente una población). En realidad, el procedimiento de distribución de cupos contributivos, que se plasmaba en las llamadas *listas cobratorias*, era el único procedimiento factible de reparto en ausencia de una información contrastable sobre la distribución de la renta de la propiedad territorial.

Herencia de un pasado comunitario remoto, los sistemas de cupo se erigen sobre una idea en cierto modo peregrina, que sin embargo ha calado profundamente en el subconsciente colectivo: la de que es posible establecer proporcionalidad en los pagos por contribuciones sobre las rentas correspondientes a bienes, no sólo no distribuidos proporcionalmente, sino sobre los que además se establecían formas distintas de titularidad que entrañaban una participación desigual en el producto obtenido (propietario a cargo directo de la explotación, propietario rentista, arrendatario, aparcerero, etc.). Otro problema era la falta de flexibilidad de los cupos a las variaciones coyunturales, tanto al alza como a la baja, tendiendo a fosilizarse las recaudaciones y

obligando a los gobiernos a recurrir a recargos extraordinarios para hacer frente a los mayores gastos

Con todo, los principales problemas no eran sólo el desconocimiento de la distribución de la propiedad y de la renta ni la rigidez de los cupos contributivos, sino el originado por la ausencia de representatividad en los organismos locales encargados del reparto de las contribuciones, pese a algunos avances menores introducidos generalmente por los gobiernos progresistas.

Durante el siglo XIX la administración tributaria siguió mostrándose incapaz de desplegar medios efectivos de control sobre las recaudaciones a escala local; en consecuencia, prosigue la vieja costumbre de delegar en los ayuntamientos estas importantes tareas, continuando estando los repartos por contribuciones directas de los pueblos sometidos al criterio que fijaban unas autoridades municipales que por lo común se alineaban al servicio de los intereses de los grupos más poderosos. La confección de los amillaramientos vino más adelante a dar continuidad a este proceso, al renunciarse de forma definitiva a la estadística catastral en 1847<sup>4</sup>.

Para las indirectas sucedía otro tanto, por cuanto solía procederse también a la derrama directa entre todos los vecinos de la parte que no alcanzaban a cubrir los derechos sobre los artículos gravados en los establecimientos de venta *en exclusiva* y tiendas públicas, generalmente a cargo de sus arrendatarios. En las poblaciones mayores, los derechos de entrada de los productos que se satisfacían en los fielatos, también habitualmente arrendados, tendían a reducir las aportaciones directas de los vecinos que, además, solían arreglárselas para adquirir *de matute*, a menor precio, buena parte de los productos cargados en las *puertas*, así como los artículos estancados.

Los repartimientos para el cobro de las contribuciones continuaron siendo por tanto el procedimiento dominante durante el siglo XIX. La autonomía financiera de unas corporaciones carentes de representatividad, a la hora de disponer de los recursos locales para el pago de las contribuciones estatales, fue abonando el terreno para el desarrollo de todo tipo de corruptelas. Resulta sintomático a este respecto que los pueblos, por boca de sus autoridades, se negasen con rotundidad al establecimiento de

---

<sup>4</sup> Vallejo, R. 2001, p. 149.

la administración directa, a cargo de empleados de Hacienda, en los momentos en que las protestas vecinales o las reclamaciones de agravio aconsejaban un control más estrecho de las recaudaciones, aunque normalmente las amenazas no solían materializarse<sup>5</sup>. Entre las quejas más frecuentes se encuentran las de los propietarios no residentes, a los cuales, por encontrarse ausentes, solía cargárseles de forma abusiva en los repartos<sup>6</sup>. En general, al igual que en los siglos anteriores, los vecinos afincados presionaban a los ayuntamientos tratando de desplazar el grueso de la carga de los impuestos hacia los no residentes, ya fuesen comerciantes, censualistas o hacendados forasteros.

### **3. El sostenimiento de las formas privadas de gestión tributaria, mediante su locación a particulares.**

La privatización de la recaudación de las rentas fue un procedimiento muy extendido durante el Antiguo Régimen. Según parece, en la primera mitad del siglo XVIII, las dificultades financieras llevaron a una intensificación del proceso, encontrándose a comienzos de los años cuarenta de ese siglo la totalidad de las rentas arrendadas. La suspensión de pagos de 1739 y el talante innovador de los dos últimos secretarios de Hacienda de Felipe V (Campillo y Ensenada) fueron determinantes en la reforma que se abre paso a renglón seguido, tendiendo durante algunos años la Hacienda a ir rescatando gran parte de las rentas arrendadas, principalmente los ramos de las ciudades dado que los pueblos prosiguieron encabezados.

Las presiones de los prestamistas de la Corona y el aumento de los gastos corrientes de gestión de las rentas aconsejaron, tras la caída del marqués de la Ensenada, la vuelta a los arrendamientos, que de nuevo fueron ganando terreno frente a la administración directa en la segunda mitad del siglo XVIII.<sup>7</sup>

En el siglo XIX la locación de derechos de puertas y consumos fue el procedimiento más comúnmente utilizado para la recaudación de estos impuestos y también de los ramos de las ciudades relacionados con las actividades mercantiles. Por

---

<sup>5</sup> Así se desprende de la solicitud cursada al director general de contribuciones directas por D Manuel de Bellengero y otros, el 10/8/1848, en demanda de nombramiento como recaudadores de las contribuciones de inmuebles y subsidio de una serie de poblaciones de las cercanías de Madrid. A.H.N. Ministerio de Hacienda., leg. 2145.2

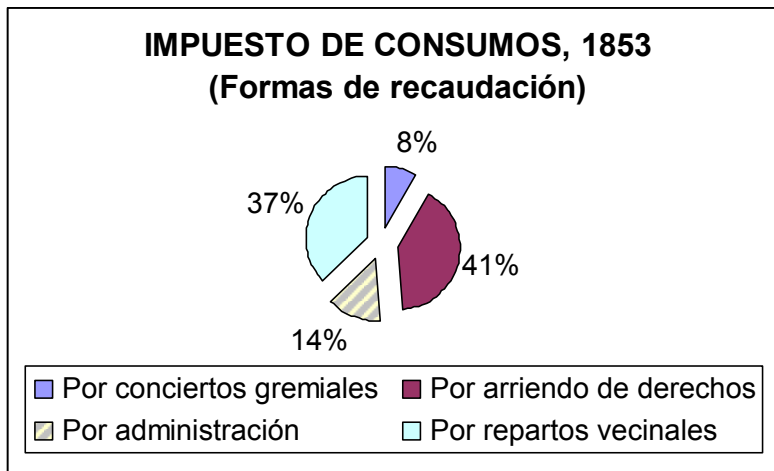
<sup>6</sup> A.H.N. Ministerio de Hacienda, leg. 1731.1. Véase la carpeta referente a la provincia de Toledo.

<sup>7</sup> J. Zafra, 1991, p.35.



su parte, en los propios pueblos, era bastante frecuente la cesión en arrendamiento de unas u otras fuentes de renta fiscal, relacionadas con los mantenimientos y abastos, a través de establecimientos de venta en exclusiva u otro tipo de concesiones. La autonomía de las corporaciones para dotarse de cuantos medios estimasen convenientes para hacer frente a sus obligaciones estaba muy arraigada.

Aunque Ramón de Santillán hiciese referencia a *la grande elasticidad que ofrecían los medios adoptados para la recaudación* de los consumos, no deja de sorprender que, a modo de prueba, incluyese en su *Memoria histórica* una relación de las formas de cobranza, referida al año 1853, en la que arriendos y repartos vecinales concentran prácticamente las cuatro quintas partes del total, correspondiendo a los directamente administrados tan sólo un 14 %, que era precisamente la fórmula que él encontraba más adecuada .<sup>8</sup>



Elaboración propia a partir de R. de Santillán (1888), p. 180

La privatización de la recaudación fue promoviendo a su vez una amplia gama de comportamientos venales que tienden a propagarse, ya fuese para hacerse con el control de los ramos subastados en las pujas, ya fuese para escapar al pago de los derechos de tránsito en los controles que erizaban caminos y lugares de paso a las poblaciones.

<sup>8</sup> R de Santillán, 1888 (reed. 1997), p. 180

Según el propio Santillán los pueblos fueron los principales interesados en sostener las formas privadas para la recaudación de sus contribuciones. De hecho, según expone, cuando la administración trató de liberalizar el abastecimiento a las poblaciones, prohibiendo la cesión en arrendamiento de las ventas al por mayor, con el objeto de controlar las subidas de precios, se produjo una cerrada oposición por parte de *más de tres mil ayuntamientos*, lo que demostraba su interés en seguirse sirviendo de las formas tradicionales de captación de renta fiscal, dentro de las cuales el arrendamiento de los derechos de entrada y de venta en exclusiva ocupaban un lugar preferente.<sup>9</sup>

#### **4. El mantenimiento de la importancia de las contribuciones sobre el consumo y las actividades comerciales.**

La sujeción a gravamen de los consumos ha sido considerado por la doctrina como uno de los rasgos dominantes de las haciendas atrasadas. En España tales rasgos se mantuvieron durante mucho tiempo, pudiendo decirse que, hasta su supresión definitiva en 1911, la imposición de consumos vino siendo fundamental desde el punto de vista del presupuesto del Estado, representando en torno a un 15 % de los ingresos fiscales. La reforma liberal de 1845 no sólo mantuvo las accisas sino que además creó una contribución específica, denominada *Impuesto sobre el consumo de especies determinadas*, en sustitución de las entonces llamadas *Contribuciones de cuota fija* que integraban, entre otros, los antiguos derechos de alcabalas, cientos y millones, constitutivos de las tradicionales rentas provinciales.

Los consumos demostraron ser imprescindibles en la estructura de ingresos del siglo XIX. Durante la primera mitad de siglo su recaudación debió resentirse por la inestabilidad política, que tenía su reflejo en el campo tributario. La supresión de las rentas provinciales durante el período de las Cortes de Cádiz, la elevación a rango tributario de los derechos de puertas en los años de Martín de Garay, las inconcretas propuestas del Trienio y la contrarreforma de López Ballesteros, favorecieron una escalada del incumplimiento tributario que condujo a una quiebra no declarada de la Hacienda. Posteriormente, la primera guerra carlista supuso un paréntesis en la

---

<sup>9</sup> Idem, pp. 175-176

búsqueda de soluciones, recurriendo el gobierno en esos años a los contratos de anticipos de fondos y a la emisión de pagarés, como era el *papel de suministros*, como única alternativa ante la asfixia de medios de pago a corto plazo.

A comienzos de los años cuarenta los ingresos ordinarios permanecían estancados inmersos en una profunda crisis. Dada la parálisis irreversible del sistema tradicional, la Hacienda subsistía a base de arbitrios ocasionales, préstamos forzosos y contribuciones militares extraordinarias, recaudados de forma expeditiva por la tropa, mediante repartimientos de indiscriminadas capitaciones, que permitían a duras penas cubrir los gastos más urgentes. Fue también a partir de entonces cuando arrecian las protestas populares en contra de los consumos, convirtiéndose su supresión en bandera del liberalismo progresista y decretándose su abolición en 1843, sin que se adoptasen los medios para sustituirlos. Con posterioridad, fueron de nuevo suprimidos en 1854 y en 1869, al arreciar los levantamientos en las ciudades en contra de los fielatos y derechos de puertas. Sin embargo, los consumos siempre acabarán restableciéndose, debido entre otras razones al grave quebranto que originaba su eliminación a las finanzas del Estado.

Ahora bien, los consumos resultaban imprescindibles no sólo desde el punto de vista del equilibrio presupuestario, sino también porque en torno a la gestión local de estas contribuciones, se había ido entretejiendo una especie de malla, ligada a los intereses de los grupos más pudientes, a partir de la cual habían ido fructificando no pocos empleos y cometidos retribuidos relacionados con el control de los abastos, la venta estancada de artículos y el aprovechamiento fraudulento de los menguantes recursos municipales.

La abolición de los consumos llegó a alcanzar un amplio consenso durante el siglo XIX, principalmente entre los habitantes de las zonas urbanas. Los elevados precios que debían pagarse por los artículos corrientes -cargados con derechos de puertas, de consumo y adicionales-, en los establecimientos dispuestos a este fin, fueron elevando el tono de las protestas populares a favor de su eliminación. A éstas se fueron sumando las voces de los comerciantes, de los políticos y empresarios, para los cuales los consumos no dejaban de representar un lastre que limitaba el volumen de negocios, distorsionaba la asignación de recursos e irritaba a los particulares. De este

modo, las formas irregulares de abastecimiento, burlando los controles de acceso a las poblaciones, a través del pequeño contrabando de víveres y de otros productos de venta estancada, como el tabaco, fueron alcanzando cotas importantes, pese a los severos castigos que se contemplaban en la legislación penal.

Desde el punto de vista de la doctrina de los clásicos, la imposición de consumos no era vista con malos ojos, comparada con los graves perjuicios económicos que ocasionaban las contribuciones directas y capitaciones entonces existentes en Europa. Los consumos tenían, según ellos, al menos la ventaja de ser voluntarios y satisfacerse en pequeñas porciones. Ahora bien, según J. B. Say, cuya influencia doctrinal en España se presume era mayor entonces que la de los *economistas* de la escuela escocesa, para que la imposición de consumos resultase aceptable debía reunir al menos dos condiciones: en primer lugar, no recaer sobre los alimentos y artículos de primera necesidad, y en segundo lugar, incidir exclusivamente sobre el consumo final, sin afectar a los insumos en las fases intermedias de los procesos de fabricación, con objeto de no acumular una excesiva carga sobre el precio de los productos gravados.<sup>10</sup>

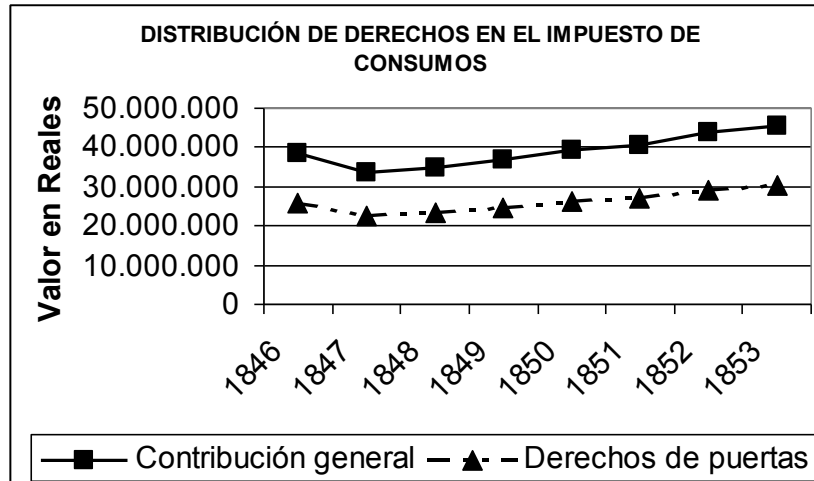
Cuando se comparan estos criterios con la realidad práctica de los consumos en España, uno no puede por menos que sorprenderse de que algunos políticos de la época, partiendo de las estructuras fiscales existentes, trataran de establecer paralelismos con los principios teóricos del liberalismo en el terreno fiscal.

El *Impuesto sobre el consumo de especies determinadas* se inscribía en la larga tradición de las antiguas *rentas provinciales*, en las que durante mucho tiempo habían convivido las antiguas regalías sobre la circulación mercantil (alcabalas y cientos), con los derechos sobre el consumo de productos esenciales (servicio de millones), recaudados a través de distintos procedimientos, incluidos por supuesto los repartos vecinales. Por este motivo, por mucho que tratase de reducirse el número de las especies gravadas, difícilmente podían transformarse estos derechos en una imposición *ad valorem* sobre consumos específicos, adaptada a los criterios de la doctrina liberal y orientada hacia los llamados artículos de renta (no imprescindibles).

---

<sup>10</sup> J.B. Say, 1807. T. III, pp. 406-416. Florez Estrada que seguía más de cerca los criterios de la escuela escocesa encontraba, sin embargo, en las contribuciones *indirectas* más perjuicios que ventajas.

En este contexto, la defensa que algunos hacían de los millones, desmarcándose sin embargo de las *perjudiciales* alcabalas, no tenía mucho sentido, por cuanto los consumos tenían en los derechos de puertas, que eran equivalentes a los antiguos portazgos, uno de sus principales componentes, al menos en los años siguientes a la reforma de Mon-Santillán, según se refleja en cuadro elaborado a partir de los datos que recoge el propio Santillán.



Elaboración propia a partir de R. de Santillán (1888), p. 191

## 5. La lentitud de la reforma administrativa.

Los rasgos fundamentales de la administración tributaria del Antiguo Régimen subsistieron en el siglo XIX, así como los conflictos jurisdiccionales entre las instituciones estatales, si bien tiende a reforzarse el centralismo y a reducirse por ello la independencia de los municipios respecto a los organismos gubernativos centrales y el Ministerio de Hacienda.<sup>11</sup> Parece que fue durante el largo ministerio de López Ballesteros, en el crepúsculo del absolutismo, y no a partir de la revolución liberal, cuando más se avanzó en la superación del conflicto jurisdiccional que había venido enfrentando al Consejo de Castilla y a la Secretaría de Hacienda respecto al control de los órganos provinciales y locales, en los que tan importante papel jugaban los ayuntamientos a la hora de la recaudación de los ramos más importantes de las rentas.

<sup>11</sup> Aunque por R.D. de 28/12/1849 se suprimieron los jefes políticos e intendentes, reemplazados por los gobernadores de provincias, no se puso sin embargo la autoridad económica provincial a cargo del Ministerio de Hacienda hasta la ley de 9/12/1881 que dispuso la creación de los delegados provinciales de Hacienda. No obstante, al anularse los cambios al año siguiente, la ley no adquirió rango definitivo hasta 1886. J. Piernas Hurtado, 1901. T.II, p.620.

La reforma administrativa de López Ballesteros, a partir de 1824, reintrodujo algunos de los proyectos abiertos a mediados de la década de los ochenta del siglo anterior, que otorgaban un mayor protagonismo a las oficinas provinciales de Hacienda en la gestión de los repartos, y que habían sido suspendidos más adelante dadas las dificultades atravesadas a finales del siglo XVIII.

La reforma administrativa guardaba una estrecha relación con la restauración del Antiguo Régimen y de las estructuras tributarias del absolutismo, cobrando de este modo un carácter meramente instrumental al servicio del mantenimiento del sistema; es decir, al no haberse alterado las estructuras tributarias, si se quería que los ingresos ordinarios no prosiguieran hundiéndose, era necesario salvar los obstáculos jurisdiccionales que frenaban las recaudaciones, materializado año tras año en atrasos cada vez mayores, y establecer un control más directo sobre las administraciones provinciales encargadas de la cobranza de las rentas.<sup>12</sup>

De este modo, se consiguió poco a poco ir orillando los prolijos y costosos conflictos competenciales entre organismos judiciales y gubernativos, que durante tanto tiempo habían enfangado la marcha de las recaudaciones en su eslabón más decisivo, es decir, en la administración provincial y local. Ello tuvo su reflejo en un efímero repunte de las recaudaciones, aunque todavía a unos niveles muy por bajo de los alcanzados a finales del siglo XVIII, lo que da idea de las transformaciones habidas.<sup>13</sup>

Con posterioridad, la revolución liberal no aportó novedades significativas en el esquema organizativo de la Hacienda, salvada la testimonial supresión del Consejo de Hacienda en 1834, caracterizándose aquellos años más bien por el desconcierto e inmovilismo, en palabras de Fontana.<sup>14</sup>

Tampoco la reforma del sistema de contribuciones, que recogía la Ley de presupuestos de 1844, modificó las bases de la administración tributaria, creándose únicamente alguna nueva dirección general en el ministerio del ramo, y tratando de establecerse un mayor control, más que nada formal, sobre los repartos en los pueblos por medio de la actuación de juntas periciales y peritos recaudadores.

---

<sup>12</sup> La creación, en 1828, del Tribunal mayor de cuentas respondía a estos objetivos.

<sup>13</sup> J. Fontana. 1973, p. 326.

<sup>14</sup> J. Fontana. 1977, p.59.

Durante la segunda mitad de siglo prosigue la lenta evolución de la Hacienda, no siendo hasta sus últimas décadas cuando comiencen a introducirse algunas variaciones. De este modo, únicamente tras las modificaciones a la Ley de Administración y contabilidad de la Hacienda Pública (25/6/1870), que introdujeron las leyes presupuestarias de 1893 y 1899, comienzan a abrirse paso criterios e instrumentos de control más eficaces en las cuentas del Estado, como fueron la obligación de incluir en el presupuesto el balance del último ejercicio e integrar asimismo los estados de la deuda flotante y de la cartera del Tesoro. La primera de las citadas leyes fue por su parte responsable de la duplicidad de las cuentas públicas, que tantos problemas ha representado para los historiadores de la Hacienda, al haber ordenado la confección de un presupuesto ordinario y otro extraordinario.

En lo referente a los cuerpos de empleados de la Hacienda, resulta bastante significativo que hubiese que esperar a las reformas del Sexenio para que acabase cristalizando la idea de crear un servicio de Inspección general de Hacienda (Dto. de 21/1/1871) que, sin embargo, no acabó de cuajar de forma definitiva hasta la Ley de presupuestos del año 1887. La Inspección de Hacienda vino a refundir en un solo cuerpo los antiguos empleos subalternos de visitadores y resguardos de las rentas, tendiendo a partir de entonces a irse elevando el nivel de exigencias profesionales de estos empleados públicos.

Como conclusión a este apartado, valga la siguiente reflexión de José Piernas Hurtado, que se recoge en su Tratado de Hacienda Pública, publicado en 1901.

*Observase una desproporción considerable entre los elementos que forman nuestra organización económica; hay en ella una administración central complicada y excesiva, que no tiene los desarrollos correspondientes; es un cuerpo casi todo cabeza, cuyos brazos, que debieran rodear todo el país, apenas alcanzan más que a las capitales de provincia. Por eso el Estado no maneja directamente su hacienda, no administra, ni puede administrar como debiera, por sí mismo, los impuestos de mayor rendimiento y trascendencia, viéndose obligado a entregar su gestión a los ayuntamientos, es decir, a corporaciones que le son extrañas, y que están más inmediatas y más interesadas con el contribuyente que con el Tesoro. Y ese singular sistema, que consiste en confiar a los ayuntamientos la mayor parte de los trabajos administrativos, no sólo resulta en este caso perjudicial para la hacienda pública, sino que daña gravemente también a las localidades, primero, porque los municipios, acosados en todas direcciones por el Gobierno,*

*recargados de servicios de índole general, no tienen ocasión ni modo de atender sus verdaderas funciones, y la administración municipal no existe o está muy descuidada, y además, porque las atribuciones económicas ejercidas por los ayuntamientos vienen a ser, en los pequeños pueblos sobre todo, armas que los caciques y las banderías manejan en pro de sus intereses y en daño de sus contrarios. Por donde la intervención de los municipios influye desfavorablemente no sólo en el producto de las contribuciones, sino también en la equidad y en el orden de su reparto.*<sup>15</sup>

#### Bibliografía citada

BERNIS, F. (1917), **La Hacienda española. Los impuestos.**

COMÍN, F. (1996), **Historia de la Hacienda pública.**

FONTANA, J. (1973), **Hacienda y Estado 1823/1833.**

FONTANA, J. (1977), **La Revolución Liberal (Política y Hacienda 1833-1845).**

PIERNAS HURTADO, J. (1901), **Tratado de Hacienda pública y examen de la española.**

SANTILLÁN, R. (1888), **Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración.**

SAY, J. B. (1807), **Tratado de economía política o exposición simple del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas.**

VALLEJO, R. (2001), **Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900.**

ZAFRA, J. (1991), **Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales del Reino de Granada (1746-1780).**

ZAFRA, J. (1996), "Inercias fiscales en la reforma tributaria de 1845", en **La reforma Mon-Santillán ciento cincuenta años después. Hacienda Pública Española. Monografías 1996**, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 23-39.

---

<sup>15</sup> J. Piernas Hurtado, 1901, pp. 619-620.