

FINANZAS MUNICIPALES Y FISCALIDAD A MEDIADOS DEL SIGLO XIX.
UN EJEMPLO DE SUS CONSECUENCIAS SOCIALES: LLEIDA, 1845-1868¹

Josep Maria Pons i Altés
Universitat Jaume I de Castellón
Departamento de Historia, Geografía y Arte

Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar, a partir de un ejemplo concreto, sobre las relaciones existentes entre el sistema fiscal español y las dinámicas sociales locales en el siglo XIX, y sobre cómo reaccionaban los poderes municipales ante las presiones diversas que sufrían (destacando el papel importante, y a menudo contrapuesto, de la acción de la administración estatal y de las clases populares). Una perspectiva “desde abajo” revela dinámicas del sistema fiscal, más allá de la legislación oficial, y permite superar tópicos como “bloques oligárquicos locales” o “debilidad del Estado”. Es necesario tener presente la diversidad de contextos sociales y políticos, y compararlos con criterios adecuados.

En una capital de provincia mediana, como Lleida, cuya principal actividad productiva era la agricultura, se detecta con claridad la existencia de diversos proyectos sociales y políticos, y cómo estos se reflejan en los presupuestos municipales y en los servicios públicos (a pesar de su permanente insuficiencia para dar respuesta adecuada a las nuevas demandas existentes, una insuficiencia agravada por la política de la administración estatal con los bienes propios del municipio). El motín que estalló en 1865 destapó algunas de las contradicciones sociales existentes, y las implicaciones políticas de las decisiones de las autoridades gubernamentales.

El presente texto consiste en una primera aproximación al tema, aún insuficiente a falta de recoger y ordenar más datos. Pero este inconveniente es relativamente secundario para el objetivo propuesto, ya que no nos preocupa únicamente el estudio exhaustivo de un caso local, sino que lo tomamos de referencia para plantearnos cuestiones generales y para reflexionar sobre los mecanismos reales de funcionamiento del sistema fiscal español.

¹ Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación “Sociedades agrarias, liberalismo y cultura política. Perspectivas comparadas en la España del siglo XIX” (GV04B-044), financiado por la Generalitat Valenciana.

Las finanzas municipales

Una vez aprobada y consolidada la reforma tributaria de 1845,² las finanzas municipales continuaron condenadas a una escasez de ingresos que afectó negativamente la acción de los ayuntamientos, una situación agravada por la delegación a los poderes locales, sin los recursos económicos necesarios, de la gestión de diversos servicios públicos.³

Además, como es bien sabido, los ayuntamientos españoles de mediados del siglo XIX sufrieron los efectos del estricto control de las haciendas locales por parte de los gobernadores o del poder ejecutivo: los presupuestos con ingresos ordinarios menores de 200.000 reales debían ser aprobados por el gobernador, y los de cantidad superior debían obtener la conformidad del gobierno. Los excesos centralistas a menudo perjudicaban o atrasaban iniciativas locales, y es fácil encontrar ejemplos en cualquier localidad.⁴

² Sobre esta reforma, ver por ejemplo Fabián ESTAPÉ, *La reforma tributaria de 1845*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971; Francisco COMÍN, *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936). Vol. I: El afianzamiento de la Hacienda liberal*, Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988; Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda pública. Vol. II: España (1808-1995)*, Crítica, Barcelona, 1996; Francisco COMÍN y Rafael VALLEJO (eds.), *La Reforma Fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después*, Monografía de Hacienda Pública Española, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1996; Rafael VALLEJO POUSSADA, *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura española en la España liberal, 1845-1900*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2001; Enrique FUENTES QUINTANA, *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Crítica, Barcelona, 1990; Joseba DE LA TORRE y Mario GARCÍA-ZÚÑIGA (eds.), *Hacienda y crecimiento económico. La reforma de Mon, 150 años después*, Marcial Pons, Madrid, 1998; Miguel ARTOLA, *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza editorial – Banco de España, Madrid, 1986; Josep FONTANA, *La Revolución liberal. Política y hacienda en 1833-1845*, Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977, pp. 331-345; y Josep FONTANA, *La hacienda en la historia de España 1700-1931*, Instituto de Estudios Fiscales – Ministerio de Hacienda, Madrid, 1980, pp. 43-52.

³ En cuanto al funcionamiento de las finanzas municipales, ver Carmen GARCÍA GARCÍA, “Continuismo y cambio en el sistema hacendístico local: la transformación de las haciendas locales en la reforma de Mon”, en Francisco COMÍN y Rafael VALLEJO (eds.), *La Reforma Fiscal...*, pp. 53-69; Salvador SALORT, *La Hacienda local en la España Contemporánea. La Hacienda municipal de Alacant (1800-1923)*, Generalitat Valenciana e Institut de Cultura Juan Gil-Albert, Alicante, 1998, pp. 65-99 y 231-288; Jordi CASAS, *La configuració de la hisenda municipal liberal a Catalunya 1833-1855*, tesis doctoral, Universitat Pompeu Fabra – Institut Universitari d’Història Jaume Vicens i Vives, Barcelona, 1994, especialmente pp. 665-689; Joaquín del MORAL RUIZ, *Hacienda central y haciendas locales en España (1845-1905)*, Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1984, pp. 95-111; Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda... Vol. II*, Crítica, Barcelona, 1996, pp. 201-214; Pedro DÍAZ MARÍN, *Después de la revolución. Centralismo y burguesía en Alicante (1844-1854)*, Generalitat Valenciana e Institut de Cultura Juan Gil-Albert, Alicante, 1998, pp. 365-383; Pedro DÍAZ MARÍN, “Oligarquía y fiscalidad: los primeros pasos de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en la provincia de Alicante”, *Revista de Historia Económica*, año XVIII núm. 2, 2000, pp. 309-338; y Concepción de CASTRO, *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza editorial, Madrid, 1979, pp. 192-208.

⁴ Una reflexión general en Josep Maria PONS I ALTÉS, “Estado y poderes políticos locales en la España de mediados del siglo XIX: la construcción del centralismo bajo los moderados”, en Pedro CARASA SOTO (coord.), *Ayuntamiento, Estado y Sociedad. Los poderes municipales en la España*

Para cubrir los déficits municipales, se reglamentó que los ayuntamientos (con intervención de los vecinos y mayores contribuyentes, y previa autorización de las autoridades superiores) pudiesen aprobar la recaudación de algunos arbitrios, repartos vecinales y recargos sobre contribuciones estatales (territorial, industrial y de consumos). Como ha resaltado lúcidamente Francisco Comín, estos denominados “recursos para cubrir el déficit” eran un artificio legal que servía finalmente para reforzar la subordinación de los poderes políticos locales en su relación con las autoridades centrales: “En la concepción actual este “déficit” previsto no era tal, sino que se trataba sencillamente de la diferencia entre los presupuestos de gastos y los ingresos permitidos por la ley. Como aquellos ingresos permanentes – ordinarios y extraordinarios – no podían bastar normalmente para financiar sus previsiones de gastos, los Ayuntamientos habían de solicitar a las Cortes, el gobierno o la Diputación, según las épocas y los montantes de sus presupuestos, el establecimiento de los recursos precisos para cubrir el déficit inicial. Era una forma de sujetar a las autoridades municipales al gobierno”.⁵

En la mayoría de capitales provinciales, las rentas obtenidas de los bienes propios acostumbraban a ser insuficientes para las necesidades municipales, sobre todo después de la desamortización de 1855: en 1857 representaban únicamente el 11’9% de los ingresos municipales totales obtenidos en España. En consecuencia, muchas localidades se financiaron principalmente mediante recargos sobre las contribuciones estatales, mientras que los arbitrios y los repartos vecinales tuvieron una menor importancia.⁶ Incluso, con datos de la década de 1850, se ha comprobado que en la mayoría de los municipios de la provincia de Barcelona los arrendamientos de los propios sólo aportaban entre el 5% y el 10% de los ingresos totales: este hecho ha llevado a Jordi Casas a afirmar que en Cataluña la transformación de las haciendas municipales ya se había producido antes de la desamortización de 1855.⁷

contemporánea, Ayuntamiento de Valladolid e Instituto Universitario de Historia Simancas, Valladolid, 2000, pp. 29-42.

⁵ Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda... Vol. II*, pp. 207-213.

⁶ De las 28 capitales provinciales estudiadas por Moral Ruiz entre 1843 y 1850, en 22 las principales fuentes de ingresos municipales fueron los recargos, arbitrios y repartos vecinales, y en la mayoría de los casos estos ingresos eran muy superiores a los procedentes de propios (Joaquín del MORAL RUIZ, *Hacienda central y...*, pp. 109-111). Ver también Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda... Vol. II*, p. 209.

⁷ Jordi CASAS, *La configuració de la hisenda municipal liberal...*, y Jordi CASAS, “La Hisenda municipal liberal a Catalunya durant la primera meitat del segle XIX”, en *Actes del II Congrés*

En cambio, el municipio de Lleida presentaba características peculiares y los propios aportaban ingresos abundantes, especialmente gracias al puente y a los molinos harineros: los molinos harineros, según datos de mediados del siglo XIX, estaban arrendados por entre 70.000 y 95.000 reales anuales; y en el puente se cobraban un peaje (que pasó de ser considerado propio a arbitrio en 1856), arbitrios y recargos municipales y provincial,⁸ y su arrendamiento produjo, entre 1852 y 1862, una media anual de 105.000 reales.⁹ Las rentas del puente eran muy atractivas para la Hacienda estatal, que intentó apropiarse de ellas en varias ocasiones.

Por otra parte, los ingresos por arbitrios (que aportaban 120.000 reales hacia 1848) sufrieron los efectos negativos de los decretos que establecieron la libertad de pesos y medidas, y la libre circulación de algunos productos.¹⁰

En 1857 el Ayuntamiento de Lleida aún conservaba la parte más importante de su patrimonio,¹¹ ya que la desamortización se iba aplicando con lentitud. Pero en cuanto se quiso llevar a cabo, los problemas aparecieron rápidamente porque el Estado incumplió su compromiso de compensar la pérdida de propios con títulos de renta pública que debían asegurar ingresos regulares: este incumplimiento arruinó a muchos ayuntamientos y el de Lleida constituye un buen ejemplo. En este sentido, la Sociedad Económica de la ciudad ya había avisado proféticamente de los peligros que podían aparecer, al argumentar que la desamortización se había aprobado “teniendo en cuenta, no tanto el beneficio de las mismas, como el levantar el crédito público. Esto significa mucho, pues quiere decir [...] que el día que la nación necesite para salvarse desconocer parte de su deuda, y hacer el sacrificio de algunos de sus acreedores, los municipios, á no dudarlos, seran las primeras victimas”.¹²

Internacional d'Història Local de Catalunya. Funcionament de les finances locals al llarg de la història, L'Avenç, Barcelona, 1996, pp. 85-107.

⁸ De estos impuestos estaban exentos los vecinos de Lleida y del cercano pueblo de Almacelles, aunque no se puede descartar que también disfrutaran de esta exención los vecinos de algún pueblo más (*Libro de actas del Ayuntamiento 1859*, sesión del 25 de junio; y APL caja núm. 1520, patrimonio, 1855 – antecedentes de los bienes del común sujetos a la desamortización, informe del 12 de septiembre de 1855).

⁹ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1570, administración – obras y urbanismo, carpeta de puente – expediente obras públicas 1862, certificación del 2 de julio; *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1520, patrimonio, carpeta de descripciones generales, inventarios de bienes 1853; *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1520, patrimonio, carpeta de cesiones y arrendamientos de derechos y bienes del municipio 1857; y *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1488, secretaría general – correspondencia 1859, informe del 9 de octubre a la alcaldía de Sevilla.

¹⁰ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1537, secretaría general – memorias y memoriales 1848, memoria del alcalde del 30 de julio.

¹¹ *Libro de actas del Ayuntamiento 1857*, sesión del 29 de agosto.

¹² *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1483, secretaría general – correspondencia 1855, carpeta de venta de propios – correspondencia 1855.

Finalmente el patrimonio municipal sufrió la venta de los molinos harineros en 1858, y en 1862 la administración estatal se apropió de las rentas del puente; pero en 1865 las autoridades locales aún esperaban recibir los documentos necesarios para cobrar las rentas correspondientes a los molinos y la indemnización por el puente, lo cual obligó a establecer numerosos recargos extraordinarios para cubrir los crecientes déficits municipales.¹³

En definitiva, el comportamiento de la administración estatal, unido a los efectos de la crisis del mercado local de granos provocada por la llegada del ferrocarril, arruinó las finanzas locales, paralizó buena parte de los proyectos urbanísticos, agravó las dificultades de la ciudad para pagar las cuotas asignadas por los pertinentes encabezamientos, y colocó a los concejales en una situación personal comprometida. Resultaban evidentes los efectos negativos de una estructura centralista que menospreciaba los intereses locales.

En cuanto a los gastos de los ayuntamientos, la ley municipal moderada se distinguió entre los voluntarios (como obras de nueva construcción) y obligatorios (encargados de atender las exigencias impuestas por el poder central).¹⁴ En el caso de la ciudad de Lleida, a pesar de lo incompletas de las cifras recogidas hasta el momento de la redacción de este texto, sí parece que hay algunos datos relevantes para los años 1845-1868: los gastos de beneficencia fueron muy importantes, más del 25% del total en algunos años, aunque disminuyeron su peso en la década de 1860; los de “policía urbana” se mantuvieron en torno al 20% (sobre todo dedicados al mantenimiento y mejora del alumbrado, del arbolado, limpieza de calles y algún gasto extraordinario como la compra de material contra los incendios); los de instrucción pública (para las escuelas municipales, principalmente) se mantuvieron alrededor del 7%; y “corrección pública” experimentó un gran crecimiento en la década de 1860, seguramente relacionado con el proyecto de nueva cárcel de la ciudad.

Es quizás en el apartado de obras públicas donde hubo más cambios en la Lleida de aquellos años: los gastos de obras públicas obligatorias podían variar del 10% al 30%, pero el presupuesto de nuevas obras voluntarias reflejó la escasa iniciativa de algunos ayuntamientos moderados a pesar de las innumerables insuficiencias de los

¹³ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1570, administración – obras y urbanismo, carpeta de puente – obras públicas 1861-1862, comunicaciones al diputado Juan Gaya del 22 de marzo y del 26 de mayo de 1865.

¹⁴ A partir del Real decreto del 31 de octubre de 1862, los presupuestos municipales se ajustaron al periodo del presupuesto general del Estado, y se computaron los gastos e ingresos desde el 1 de julio de un año hasta el 30 de junio del año siguiente (Salvador SALORT, *La Hacienda local...*, p. 69).

servicios públicos en Lleida (incluso en el presupuesto aprobado de 1846 no se destinó ni un solo real a nuevas obras), en contraste con el más del 20% destinado por los progresistas locales para el año 1856.

Se debe insistir en la provisionalidad de estas reflexiones a falta de recopilar datos más precisos, y aún más teniendo en cuenta que a menudo es complejo sacar algo en claro de todas las cifras: el Ayuntamiento primero aprobaba una propuesta de presupuesto en la que habitualmente el Gobierno español introducía diversos cambios, y además en su aplicación real las cantidades efectivamente cobradas y pagadas podían ser bastante diferentes de las previstas.

El ejemplo de Lleida parece tener algunas semejanzas con lo que conocemos de la ciudad de Alicante, tanto por el peso de cada capítulo en los gastos municipales como por la poca predisposición de los moderados a impulsar nuevas obras. Así, Pedro Díaz ha señalado que en toda la Década moderada en Alicante sólo se presupuestaron gastos voluntarios entre 1845 y 1848, y a veces en cantidades mínimas.¹⁵ Y Salvador Salort también ha detectado diferencias entre la gestión de los moderados alicantinos (con más tendencia a aplicar una política de austeridad que castigaba partidas como la educación y las obras públicas), y la de los años del Bienio progresista y de la Unión liberal (con una expansión del gasto, sobretodo en obras públicas, beneficencia y educación).¹⁶

Francisco Comín ha aportado las cifras del conjunto de los gastos municipales españoles entre 1857 y 1863, con unos resultados que deben ser más representativos de los pequeños municipios que de las capitales de provincia: entre los principales gastos destacan los obligatorios de Ayuntamiento (gastos administrativos, empleados municipales, conservación de edificios municipales, etc.), que representaban entre el 21% y el 25% de los gastos totales; la instrucción pública entre el 15% y el 20%; la policía urbana alrededor del 10%; las obras públicas obligatorias entre el 7'5% y el 10%; o las voluntarias de nueva construcción entre el 4% y el 7%.¹⁷

En Lleida también es destacable el progresivo incremento del presupuesto municipal desde 1846, en buena parte debido al bajo punto de partida inicial, en que los ingresos ordinarios casi ya eran suficientes para cubrir todos los gastos (que reflejaban una voluntad inversora muy escasa), y con un cierto paralelismo con el aumento de los

¹⁵ Pedro DÍAZ MARÍN, *Después de la...*, pp. 375-379.

¹⁶ Salvador SALORT, *La Hacienda local...*, pp. 254-256 y 264-272.

¹⁷ Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda... Vol. II*, pp. 205-206.

ingresos de la Hacienda estatal durante el mismo periodo.¹⁸ Además, se debe remarcar que una parte importante de este crecimiento del presupuesto leridano fue causado por la incorporación del capítulo de beneficencia, desde el momento que dejó de tener un presupuesto particular y fue incluido en el general del Ayuntamiento.¹⁹

Contribuciones estatales y poderes locales

Los anteriores aspectos no se pueden comprender correctamente fuera del contexto del sistema tributario aprobado en 1845, y del papel que adjudicó a los ayuntamientos como recaudadores para la Hacienda estatal (faltada de una administración propia y de unos datos fiscales suficientes para poder cobrar directamente sus impuestos). Desde una perspectiva local y provincial, es más fácil detectar el funcionamiento real del sistema, que a menudo servía para beneficiar a los aliados locales de los gobiernos.

Por ejemplo, el hecho que la administración estatal careciera de estadísticas fiables no significa que renunciara al poder que suponía decidir el reparto de las contribuciones entre los municipios: el supuesto papel decisivo de las diputaciones en el reparto de la contribución de inmuebles, sobre el que tantas veces se ha insistido, en la práctica normalmente no iba más allá de introducir ligeras variaciones al reparto que traía preparado el administrador de Hacienda pública. Estos fragmentos de un artículo son ilustrativos de una situación asumida: “Todo el mundo sabe que á las Diputaciones se las congrega indefectiblemente para que desempeñen el importante cometido de *examinar, aprobar ó rectificar* el repartimiento entre los pueblos de la provincia, de la cuota cargada á la misma por inmuebles cultivo y ganaderia [...] El dia del combate preséntase ante la Diputacion el administrador de Hacienda pública, ó persona que el delega, armado de todas las armas [...] no teniendo datos propios que oponer á los datos de la Administracion, el mas inteligente se vería en calzas prietas para arriesgar la objecion mas lijera [...] Sin embargo en algunos casos la Diputacion introduce ligeras modificaciones, que la Administracion admite por evitar polémicas y dilaciones”.²⁰

¹⁸ A partir de un índice base 100 para los ingresos ordinarios entre 1791 y 1800, se pasó a 136'4 entre 1841 y 1850, y 211'2 entre 1851 y 1860 (Francisco CÁNOVAS SÁNCHEZ, *El partido moderado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, p. 369).

¹⁹ Es sorprendente que mientras en Lleida al principio de la Década moderada el apartado de beneficencia no estaba incluido en el presupuesto municipal, en Alicante sucedió justamente lo contrario: constó en el presupuesto hasta 1851, cuando pasó a tener un presupuesto separado hasta 1861 (Pedro DÍAZ MARÍN, *Después de la...*, p. 368; y Salvador SALORT, *La hacienda local...*, p. 266).

²⁰ *Aquí Estoy*, núm. 25 – 2ª época, Lleida, 29 de mayo de 1860, pp. 1-2. La propia Diputación de Lleida protestó en más de una ocasión: “Esta contradiccion encierra la nulidad de la mas preciosa garantia que la

Incluso eran discutibles los criterios seguidos para decidir la cuota asignada al conjunto de la provincia, como denunciaba la Diputación: “en los años 1855 y 1856 en que el propietario vendió sus cereales á 70 reales y sus caldos á 60, habiendo continua peticion de ellos en el mercado, pagaba la provincia por el concepto territorial en el primero 4.557,000 reales, y en el segundo 5.316,500; hoy que los vinos están a 32 reales carga, contribuye esta provincia por la razon territorial con 6.144,300 reales”.²¹

Protestas parecidas se producían en otras provincias,²² que no sirvieron para acabar con unos hábitos que menospreciaban la representación provincial. El gobernador civil de Málaga lo explicó con sinceridad: “Sabido es que marcado el cupo a la provincia, incumbe a la Diputación provincial hacer el reparto entre los pueblos; pero como dada la base de riqueza imponible no cabe discrecionalidad y está reducido a una operación aritmética, lo que se hace es que la Administración de Hacienda presente el proyecto de reparto y la Diputación lo apruebe [...] Mas como toda la queja de agravio, tanto provincial como municipal, debe ir acompañada de una minuciosa y complicada justificación, siempre se desistió, y la Diputación me aprobó los repartimientos sin dificultad”.²³

En cuanto a los ayuntamientos, por una parte estaban obligados a cumplir sus compromisos tributarios con las instituciones estatales, pero por otra parte también debían soportar las presiones y las protestas de los ciudadanos. En medio de estos dos frentes, los concejales y sobre todo los alcaldes debían hacer equilibrios para evitar las recriminaciones superiores y, a la vez, intentar que no aumentasen los impuestos ante el peligro de revuelta popular.

Era difícil evitar que en los ámbitos locales se pudiese dar trato de favor a los contribuyentes mejor relacionados con el poder. Los gobiernos moderados no tuvieron ninguna intención de acabar con situaciones escandalosas que podían beneficiar a los aliados locales que daban estabilidad al régimen, y obstaculizaron los intentos de preparar un catastro general de España por culpa de sus posibles consecuencias sociales:

ley actual concede á estos Cuerpos porque los reduce al triste estado en que se hallaban [...] de tener que aprobar como mera fórmula un trabajo cuya base les era desconocida y cuya exactitud les era imposible garantir” (*Archivo Histórico de la Diputación de Lleida, Actas de la Diputación provincial de Lleida 1864*, sesión del 13 de mayo).

²¹ *Boletín Oficial de la Provincia de Lérida*, núm. 147, 6 de diciembre de 1858, p. 3.

²² Francisco CARANTOÑA y Gustavo PUENTE (dir.), *Historia de la Diputación de León. Vol. I*, Instituto Leonés de Cultura – Diputación de León, León, 1995, p. 99; y Pedro DÍAZ MARÍN, *Después de la...*, pp. 395-396.

²³ Antonio GUEROLA, *Memoria de mi administración en la provincia de Málaga como gobernador de ella desde 6 de diciembre de 1857 hasta el 15 de febrero de 1863*, Fundación Sevillana de Electricidad, Sevilla, 1995, p. 555.

no es extraño que en 1870 el Ministerio de finanzas calculase que en los amillaramientos de 1858-1865 existía una ocultación de cerca del 40% de las tierras.²⁴ Las autoridades preferían aceptar los costes de una fiscalidad regresiva e insuficiente, y no aplicaron reformas substanciales a pesar de los efectos negativos sufridos por buena parte de la sociedad.

Una queja presentada en 1848 por un vecino de Lleida es una buena muestra del funcionamiento del sistema fiscal. Argumentaba que había sido perjudicado por el reparto de la contribución territorial, y no culpaba a la legislación sino a su muy deficiente aplicación que beneficiaba a los propietarios de fincas urbanas frente a los propietarios agrarios, ya que se utilizaban datos de 1751: “Este pueblo fué agrícola, y entonces las fincas rusticas tenían mucho aprecio: Los adelantos que en el curso de los años van haciendose, le han convertido, no totalmente, pero si mucho, en industrial y comercial; esto unido á que por haber sido declarado Capital de Provincia [...] ha sido causa del decaimiento de la agricultura, y de que hayan tomado valor las fincas urbanas. Los datos por que se verifican los repartos de contribucion territorial, proceden del año 1751; esto es, de cuando las fincas rusticas valian lo que valen hoy las urbanas y viceversa”. A causa de los privilegios de los mayores contribuyentes, el demandante había perdido cualquier esperanza que las juntas periciales rectificasen y reclamó la intervención directa del intendente provincial: “Y no espere V.S. que las Juntas periciales del año actual y de los que seguirán enmienden este defecto como no lo han enmendado las anteriores, porque debiendo componerse de mayores contribuyentes, siempre, siempre dominará en ellas la aquiescencia que combato”. Aunque la administración provincial consideró que las argumentaciones del demandante eran exageradas, como la supuesta disminución de la importancia de la agricultura, también reclamó al Ayuntamiento y a la Junta pericial que modificaran la forma de realizar el reparto de contribuciones.²⁵

²⁴ En cuanto a los mecanismos aplicados en la recaudación de la contribución de inmuebles, es muy útil y sugerente el artículo de Juan PRO RUIZ, “Las élites locales y el poder fiscal del Estado en la España contemporánea”, en Martine LAMBERT-GORGES (coord.), *Les élites locales et l'État dans l'Espagne moderne. XVIe – XIXe siècle*, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1993, pp. 283-294. Ver también Juan PRO RUIZ, “Fraude, statistique et pouvoir dans l'Espagne libérale (1840-1868)”, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tomo 41-2, París, 1994, pp. 253-268. Ver también José Ignacio MUÑOZ, Francesc NADAL y Luis URTEAGA, *Geografía, estadística y catastro en España 1856-1870*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 1996.

²⁵ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1662, hacienda – financiación y fiscalidad, carpeta de fiscalidad estatal delegada – contribución urbana 1848, documentos del mes de marzo.

La injusticia en la recaudación de impuestos fue una constante durante todo el siglo XIX, y en 1860 esta situación se denunció claramente en la prensa leridana gracias a los demócratas: “en la generalidad de los pueblos, se reparte y se recauda a *vulto*, salvo siempre el tacto especial que tienen los mangoneadores y farautes para *encontrar el vulto* á sus convecinos y echar sobre ellos la mayor carga posible [...] La igualdad ante el impuesto es una de las cosas mas desiguales de que tenemos noticia [...] Los datos reunidos respecto de la capacidad tributaria del pais son un centon de papeles inservibles [...] los amillaramientos reunan en feliz conjunto todos los defectos, todas las inexactitudes, todas las monstruosidades que pudiera discurrir el embrollon mas sùtil para cubrir el espediente”.²⁶

En cambio, se tenía la impresión que Hacienda siempre estaba preparada para aumentar las cuotas locales o provinciales tan pronto como pudiera detectar un aumento de población o de riqueza, y este temor era tan extendido que muchos campesinos no se atrevieron a participar más activamente en la Exposición agrícola de Lleida de 1864 al creer que la exposición “tiene por objeto el enterarse la Administracion de la riqueza agrícola del pais para aumentar las contribuciones sobre la produccion territorial”.²⁷

Los ayuntamientos quedaban en una situación comprometida. Por una parte, estaban obligados a cumplir sus compromisos tributarios con las instituciones estatales, pero por otra también debían soportar las presiones y protestas de los ciudadanos que consideraban excesiva la presión fiscal. Y en medio de estos dos frentes, a menudo los concejales y sobre todo el alcalde intentaban evitar las recriminaciones superiores, y a la vez que los impuestos no aumentasen. Ante la poca utilidad de las denuncias contra algunas cuotas,²⁸ a veces lo más útil era manipular directamente datos del municipio, sobre todo los referentes al número de habitantes.

Eran frecuentes los atrasos en el cobro de las contribuciones, con unos poderes políticos locales preocupados principalmente en evitar cualquier riesgo de protesta popular, especialmente cuando la administración empezaba a amenazar con embargos contra los deudores. Pero la consecuencia final podía ser que peligrasen los propios

²⁶ *Aquí Estoy*, núm. 25 (segunda época), 29 de mayo de 1860, p. 1.

²⁷ *Diario de Barcelona*, núm. 261, 17 de septiembre de 1864, p. 8986.

²⁸ Por ejemplo, en plena crisis económica de la industria algodonera, en 1854 el alcalde de Sabadell escribió al delegado de hacienda: “queriendo la administración cobrar, ¿cómo es posible satisfacer su montante si es imposible e injusto cobrar de los interesados no egerciendo las industrias? Constitúyase V.S. en mi lugar y con la mano en el corazón pregúntese lo que haría. No dudo que se consideraría en una posición muy afligida y que desearía que el Superior le sacase de ella” (Gabriele RANZATO, *La aventura de una ciudad industrial. Sabadell entre el antiguo régimen y la modernidad*, NeXos – Ediciones Península, Barcelona, 1987, p. 102).

patrimonios personales de los concejales: por ejemplo, cuando se produjeron interpretaciones diferentes de la legislación y la administración estatal consideró que el Ayuntamiento de Lleida debía haber transferido el 20% de los rendimientos del puente de la ciudad, Hacienda advirtió que precedería “ejecutivamente contra los bienes propios” de los concejales responsables de 1856 a 1858; pero en 1860 una Real orden acabó dando la razón a los concejales afectados.²⁹

Lo cierto es que, frecuentemente, conseguir el cobro de las contribuciones era más difícil de lo que pudiéramos imaginar. Por ejemplo, en agosto de 1845 la Intendencia provincial protestó enérgicamente porque ningún ciudadano había pagado la contribución de inquilinatos, a pesar que se habían agotado todos los plazos: después de recordar que esta actitud era “altamente criminal”, exigió a las autoridades locales que dejaran de proteger a los deudores.³⁰ La resistencia debió ser general en todo el país y, al fin, este impuesto fue suprimido por el gobierno en 1846.

Los edictos municipales tampoco daban el resultado esperado, e incluso en ocasiones parece detectarse una especie de boicot o indiferencia que, si era suficientemente general, era difícil de contrarrestar por parte de la administración. Eran habituales la repetición de avisos de multas y embargos a los morosos, avisos que perdían su credibilidad a medida que las autoridades cada vez afirmaban que era la última advertencia. Pero también es verdad que al final la paciencia de la administración se agotaba y no quedaba más remedio que actuar por vía ejecutiva. A pesar que el alcalde y los concejales sabían que corrían el peligro de ser acusados por sus vecinos de no defender adecuadamente los intereses locales, también eran conscientes que tarde o temprano debían recaudar lo exigido por las autoridades superiores.

En cambio, cuando era el Ejército quien reclamaba recaudaciones de contribuciones, el margen de negociación se reducía drásticamente ante la falta de consideraciones con las autoridades locales y con las civiles en general. Por ejemplo, cuando el Ayuntamiento de Lleida se negó a pagar las Escuadras de Valls (fuerza policial militarizada que actuaba en Cataluña) hasta recibir la autorización del jefe político, el Capitán General de Cataluña no quiso esperar y avisó que arrestaría a la tercera parte de los concejales y los trasladaría a Barcelona si no cobraba antes de tres

²⁹ *Libro de actas del Ayuntamiento 1858*, sesión del 17 de julio; y *Libro de actas del Ayuntamiento 1860*, sesión del 18 de julio.

³⁰ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1532, carpeta de fiscalidad estatal delegada – contribución inquilinatos 1845, comunicación del 26 de agosto.

días. Lógicamente, estas amenazas fueron convincentes y el pago se realizó con rapidez.³¹

Intereses locales e impuesto de consumos

Pero la impopularidad de la reforma de 1845 se debía sobre todo a una presión fiscal desigualmente repartida porque estaba basada, en buena parte, en los impuestos indirectos lo que, a su vez, provocaba una percepción de excesivo esfuerzo fiscal en un sector muy importante de la población.³² Y lo que simbolizaba mejor la injusticia social del sistema fiscal español era el impuesto de consumos y el derecho de puertas que gravaban productos de primera necesidad y que, a pesar de unas breves supresiones, subsistieron más allá de 1868 y aportaron entre el 5% y el 12% de los ingresos no financieros del Estado.³³

La administración de Hacienda podía cobrar el impuesto por administración directa al entrar las mercancías en algunas capitales provinciales, pero en la mayoría de los casos prefería ahorrarse los excesivos gastos de este sistema y negociar una cuota que el municipio se comprometía a pagar. Además, este sistema también servía para presionar políticamente a determinadas localidades, como se denunció en ocasiones en las Cortes: “Lo que ha sucedido es que aquellos pueblos que han tenido un buen padrino, que aquellos pueblos que se han prestado dóciles a las exigencias del Gobierno, eligiendo Diputado al que aquél les designaba, han logrado en muchos casos encabezarse por una cantidad insignificante, al paso que otros menos dóciles a la voluntad del Gobierno han tenido que optar entre un encabezamiento crecido, o un arrendamiento funesto”.³⁴

Esta generalización del sistema de encabezamientos³⁵ en la contribución de consumos (en 1853, de los 10.126 municipios sujetos al impuesto 9.963 estaban encabezados) fue incentivada por la propia administración: teóricamente los

³¹ *Libro de actas del Ayuntamiento 1848*, sesiones del 6 y del 8 de abril.

³² Rafael VALLEJO POUSADA, “Reforma y contrarreforma tributaria en 1845-1852”, *Revista de Historia Económica*, año XIX núm. 1, 2001, pp. 53-80. Ver también Javier MORENO LÁZARO, “Fiscalidad y revueltas populares en Castilla y León durante el bienio progresista, 1854-1856”, *Historia Agraria*, núm. 31, 2003, pp. 111-139.

³³ Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda... Vol. II*, p. 77.

³⁴ Citado en Jesús MARTÍN NIÑO, “1854: Una fecha en la historia del impuesto de consumos”, *Hacienda pública española*, núm. 69, Madrid, 1981, p. 224.

³⁵ Tal como definía la ley, “El encabezamiento es un contrato entre la administración y una asociación de contribuyentes, por medio del cual obligándose éstos al pago de una cantidad determinada sustituyen a la primera en los derechos y acciones que son objeto de especulación” (Miguel ARTOLA, *La Hacienda del...*, p. 251).

encabezamientos eran convenios voluntarios entre la Hacienda pública y los ayuntamientos, pero a la práctica los municipios preferían hacer frente a la cuota establecida por Hacienda antes que dejar que la administración estatal recaudase directamente el impuesto o lo arrendase a un particular sólo preocupado por hacer el máximo negocio posible, una opción siempre más perjudicial para los vecinos.

Los conflictos igualmente aparecían cuando la administración estatal pretendía recaudar más o algún funcionario quería acumular méritos ante el gobierno. Así ocurrió en Lleida el año 1851, cuando el administrador provincial de rentas indirectas quiso aumentar el encabezamiento de consumos de la ciudad de 180.000 reales a 360.000 (para el vino, aceite, carne, aguardientes, vinagre y jabón). Ante este tipo de situaciones, la mejor solución era siempre recurrir a alguna persona con influencia en Madrid, y en este caso la persona adecuada era el diputado Pascual Madoz (entonces diputado por el distrito leridano de Tremp). El Ayuntamiento de Lleida estaba controlado por moderados mientras que Pascual Madoz era uno de los principales líderes progresistas, pero esto no era ninguna dificultad para que la ciudad siempre contase con Madoz para resolver asuntos de este tipo. Se le envió una carta firmada por “las personas mas visibles de la Clase labradora y cosechera” donde se le comunicaba la preocupación de una población que rechazaba “esa opresión progresiva que nos mata calculadamente”: temían “de una manera infalible la ruina de la cosecha de vinos de este término que es la mejor y mas sólida esperanza de la castigada clase agricultora”, y como posible solución insinuaron que “la ambicion de aquel funcionario quedaria satisfecha con una traslacion en sentido favorable á sus intereses”.³⁶

El traslado no fue posible y, a pesar de las reuniones, la decisión final quedó en manos del gobierno. La comisión mixta creada entre el Ayuntamiento y los mayores contribuyentes se volvió a dirigir a Pascual Madoz para pedirle ayuda, y en este escrito se mencionó otro factor importante, el peligro de desórdenes populares: “la clase mas lastimada será la jornalera del campo y labradora, cuyo desborde seria estrepitoso, reproduciendo escenas que aun se recuerdan con horror”.³⁷ Finalmente, gracias a Madoz se consiguió llegar al acuerdo de 230.000 reales anuales durante tres años.

Lo importante a remarcar es que el gobierno municipal constituía un ámbito de ofrecía posibilidades de acción y de influencia sobre los responsables de la Hacienda

³⁶ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1544, carpeta de fiscalidad estatal delegada – contribución de consumos 1851, carta del 1 de septiembre.

³⁷ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1544, carpeta de fiscalidad estatal delegada – contribución de consumos 1851, carta y acta de la reunión del 13 de septiembre de 1851.

estatal, a menudo a través de diputados a Cortes, y podía ser un representante eficaz de los intereses de los contribuyentes de la ciudad por encima de diferencias ideológicas. Si surgían conflictos, existía una capacidad de negociación que no podemos menospreciar más de la cuenta.

En 1852 un Real decreto implantó el derecho de puertas en Lleida, derecho del que se había librado en años anteriores (a diferencia de muchas otras capitales provinciales). A pesar de las solicitudes de exención del Ayuntamiento, interesado en proteger los mercados de productos agrarios que se celebraban en el interior de la ciudad, no hubo más remedio que aceptar la decisión gubernamental y el Ayuntamiento optó por el encabezamiento, de forma que pasó de pagar 230.000 reales anuales por los consumos a 290.000 por los consumos y el derecho de puertas. El Ayuntamiento se resistió a pagar más con argumentos convincentes: “no permitiendo el caracter del impuesto arrendarlo desde un principio por la exasperacion que producirian en los contribuyentes las odiosas investigaciones del arrendatarios, no tenia mas recurso la Municipalidad que administrarlo por su cuenta [...] en el estado actual de ser nuevo el impuesto es imposible exigir el derecho de entrada á las frutas, ni a los demas productos agricolas que importan los jornaleros del campo y labradores al retirar cuando anochece, porque en las puertas se suscitarían peleas [...] hasta que los habitantes y la costumbre no hayan hecho desaparecer la prevención con que se mira la contribucion de puertas para lo que debe transcurrir algun tiempo debe procederse con mucho miramiento”.³⁸ Tras el Bienio progresista, en 1856 se aprovechó el restablecimiento de la contribución de consumos para fundirla con el derecho de puertas.³⁹

Los problemas se agravaron posteriormente por culpa del aumento de las cuotas: de los 280.000 reales del año 1859 (convertidos en 314.950 cuando acabó la franquicia de cereales), se pasó a casi 438.700 reales en 1860, una cantidad que también se tuvo que pagar en 1861 y 1862.⁴⁰ Un nuevo aumento del encabezamiento impuesto a finales de este último año incrementó las dificultades del Ayuntamiento para cumplir el contrato. Una causa fundamental de estos aumentos fue que la población dejó de estar

³⁸ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1662, hacienda – financiación y fiscalidad, carpeta de fiscalidad estatal delegada – contribución de consumos 1852.

³⁹ Ramón SANTILLÁN, *Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración* (edición facsímil, 1888), Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1997, p. 195.

⁴⁰ *Libro de actas del Ayuntamiento 1858*, sesión del 13 de noviembre; y *Libro de actas del Ayuntamiento 1860*, sesiones del 14 de marzo y del 7 de noviembre.

infravalorada artificialmente: a raíz del censo de 1857 aumentó el número de habitantes de la ciudad oficialmente reconocido.⁴¹

En cualquier caso, la administración municipal directa del impuesto de consumos era el mejor método para los ciudadanos, al poder aplicarse de una manera menos estricta sobre ellos (y, además, se podía combinar con al arrendamiento de los consumos de determinados productos o su reparto entre algunos gremios). Así se comprende que, en septiembre de 1849, los cosecheros de vino de Lleida propusieran encargarse ellos mismos del pago del derecho de consumos del “vino forastero”, porque “era sumamente perjudicial á los intereses agrícolas de esta Ciudad el arriendo del derecho de consumos de la especie del vino forastero, por los grandes acopios que hace el arrendatario pues no tiene que pagar el derecho de entrada”.⁴²

Por su parte, el Ayuntamiento de Lleida argumentó esta preferencia con las siguientes palabras: “solo por medio del encabezamiento es posible dejar de cargar los derechos de las tarifas legales, estableciendo otros mas módicos y proporcionados al valor intrínseco de las especies sujetas al impuesto, de ínfima calidad en este país [...] el Ayuntamiento [...] ha sostenido siempre el encabezamiento, á fin de evitar que llegara un día en que la Administración de Hacienda pública recaudara directamente el impuesto, y supliera con una fiscalización estricta y severísima, la tolerante y benigna que distingue á las Municipalidades, aun no separándose de la ley”.⁴³

Unas comunicaciones con el administrador de Hacienda de la provincia muestran lo que estaba sucediendo, al explicar que si el Ayuntamiento continuaba siendo tan indulgente en el cobro del impuesto no podría hacer frente al encabezamiento de los consumos, y al admitir que el presidente de la comisión de consumos había avisado más de una vez a los empleados de las puertas y de los fieltos que “concilien los intereses del Ayuntamiento con los de los introductores de especies, causandoles los menores vejámenes que se puedan [...] Así es, que se está observando la mayor tolerancia; tolerancia que no se tiene seguramente en ninguna Capital de la Península”.⁴⁴

⁴¹ Este incremento de la población oficial también afectó al subsidio comercial e industrial, hasta el punto que el Ayuntamiento reclamó sin éxito el apoyo del diputado Pedro Abades para evitar que las cuotas individuales aumentaran más del 66% en dos años (*Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1487, secretaría general – correspondencia 1858, comunicación del 24 de octubre; y *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1488, secretaría general – correspondencia 1859, comunicación del 5 de enero de 1860).

⁴² *Libro de actas del Ayuntamiento 1849*, sesión del 26 de septiembre. Ver también Josep Maria BENAUL, “Política i consums. La revolució del 1868 a Terrassa”, *Recerques*, núm. 17, Barcelona, 1985, pp. 82-83.

⁴³ *Libro de actas del Ayuntamiento 1865*, bando del 12 de diciembre.

⁴⁴ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1429, secretaría general – expedientes del secretario 1863, comunicaciones del 15 y 21 de mayo.

A pesar de todo, a veces el fraude era excesivo y, especialmente en la década de 1860, el Ayuntamiento empezó a aumentar la vigilancia. Los habitantes más humildes de Lleida eran los que sufrían más directamente los registros de los vigilantes de las puertas, y su resistencia a un pago que consideraban casi como un robo provocaba situaciones muy conflictivas, que iban mucho más allá de los habituales insultos, y en las que los guardas eran incapaces de imponerse.

Por ejemplo en 1861, cuando un vigilante siguió a una persona que no había querido abonar el impuesto, “estando en estas razones se reunieron algunos hombres á mi alrededor gritando unos y otros matarlo, matarlo, y á esto me fue preciso el retirarme mas estando adeudando dos cuarteras de harina le pedi su importe y me contesto que no queria tampoco pagarlas”. Esta tensión llegó al máximo de aquel año durante el mes de octubre, cuando diversos empleados se vieron rodeados por “grupos de jentes que en voz alta decian matar hesos ladrones y no pagar, agolpandose con este motivo apasar todos ha un tiempo sin poder atender ó reconocer los efectos que conducian”.⁴⁵

La posibilidad de un motín era evidente, ya que la restrictiva legislación impedía a los máximos afectados utilizar la vía electoral para defender sus intereses, y sólo faltaba una pequeña chispa para que la reacción de muchos campesinos fuera incontrolable para las autoridades.

El problema de los consumos se veía agravado porque los ayuntamientos y diputaciones lo utilizaron como una de sus principales fuentes de financiamiento: constituía el 31'2% de los ingresos de los municipios españoles en 1857, y el 25'3% en 1863. Aún es más significativo que estos recargos sobre la contribución de consumos significasen en 1858, según Francisco Comín, el 77'8% de lo que ingresó el Estado por este impuesto.⁴⁶

Algunos consistorios preferían gravar los consumos antes que implantar más recargos sobre los impuestos directos (territorial e industrial) o aprobar repartos vecinales, pero también es cierto que en otros casos la causa de esta actitud se debe buscar en una legislación que reafirmaba el carácter regresivo de la fiscalidad española: en 1847 se impuso como tipo máximo de recargo el 25% para la contribución territorial, el 20% para la industrial y de comercio, y el 50% para los consumos. Aunque luego

⁴⁵ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1491, secretaría general – correspondencia 1861, carpeta de 1861 consumos.

⁴⁶ Francisco COMÍN, *Historia de la Hacienda... Vol. II*, p. 212. Ver especialmente Rafael VALLEJO POUSADA, “El impuesto de consumos y la resistencia antifiscal en la España de la segunda mitad del siglo XIX: un impuesto no exclusivamente urbano”, *Revista de Historia Económica*, año XIV núm. 2, 1996, pp. 339-370.

hubo abundantes modificaciones legales, vuelve a ser significativo que en 1857 se fijaran como máximos recargos ordinarios el 10% para la territorial, el 15% para la industrial y de comercio, y el 50% para los consumos, unos máximos que se mantuvieron en unos márgenes similares los años siguientes.⁴⁷

Incluso Ramón de Santillán justificó este comportamiento de los ayuntamientos: “el uso indiscreto que en algunos pueblos se ha hecho de la facultad de imponer arbitrios ó recargos que aumentan el impuesto [...] es la prueba más evidente de la preferencia que en muchas localidades se da á los medios indirectos sobre los directos, preferencia fundada en la necesidad y en la conveniencia misma de los contribuyentes, más propensos siempre á rebelarse contra la exacción de una cuota de 20 reales en cada trimestre, que contra el duplo ó triplo de esta cantidad pagado diariamente”.⁴⁸

Pero si un ayuntamiento abusaba excesivamente de los recargos sobre los impuestos indirectos, presionado por los mayores contribuyentes o sencillamente con la voluntad de beneficiar los grupos sociales que representaba, era consciente que podía acabar recibiendo amonestaciones de la administración de Hacienda o provocar una reacción popular.

Dicho lo anterior, también debemos considerar que seguramente la preferencia por cubrir déficits municipales con recargos sobre los consumos se dio sobre todo en las ciudades de cierta importancia, mientras que quizás los municipios más pequeños con instituciones locales más representativas de la voluntad popular preferían gravar la contribución territorial.⁴⁹

En cuanto a la ciudad de Lleida, tanto los concejales moderados como los progresistas intentaron no abusar de los recargos sobre los impuestos directos y evitaron los repartos vecinales ya que, a pesar de sus diferencias ideológicas, la mayoría de ellos estaban de acuerdo con el carácter censatario del sistema político y todos los implicados

⁴⁷ Salvador SALORT, *La Hacienda local...*, pp. 77-79; y Jordi CASAS, “La Hisenda municipal...”, p. 101. En Italia las haciendas locales también sufrían déficits crónicos y se financiaban principalmente con sobretasas en los impuestos estatales (Eliseu TOSCAS, “Centralización y “autonomías locales” bajo el Estado liberal en España. Una confrontación de normas con prácticas”, *Hispania*, núm. 198, 1998, p. 224).

⁴⁸ Ramón SANTILLÁN, *Memoria histórica de las...*, la cita es de la página 183.

⁴⁹ Los datos aportados por Jordi Casas parecen confirmar esta apreciación, y la comparación establecida por Eliseu Toscas entre Sarrià y Masquefa es ilustrativa (E. TOSCAS y F. AYALA, “Entorn dels poders i les hisendes locals de dos municipis de Catalunya a mitjan segle XIX: Sarrià i Masquefa (1847-1856)”, en VI JORNADES D’ESTUDIS HISTÒRICS LOCALS, *Fiscalitat estatal i hisenda local (ss. XVI-XIX): funcionament i repercussions socials*, Institut d’Estudis Baleàrics, Palma de Mallorca, 1988, pp. 511-514; y Jordi CASAS, *La configuració de...*, pp. 683-693).

sabían que un aumento de las contribuciones directas provocaría el malestar de la minoría de la población con derecho al voto.

Además, los mecanismos para cubrir los déficits municipales se decidían en reuniones de concejales con mayores contribuyentes que, lógicamente, no tenían demasiado interés en aprobar impuestos directos: incluso, entre 1844 y 1854, hubo algunos años en los que no se impuso ningún recargo sobre las contribuciones territorial e industrial. A partir de 1856 se consolidó un cambio de tendencia, con mayores recargos sobre las contribuciones territorial e industrial, hasta llegar al máximo permitido por la legislación. Pero los consumos nunca dejaron de estar recargados, y sufrieron especialmente a partir de 1860 las consecuencias de los crecientes déficits municipales, causados por el aumento de gastos vinculados con los proyectos renovadores de aquellos años y por una disminución de ingresos por culpa de la desamortización y de la pérdida de las rentas del peaje del puente.

Por ejemplo, si nos fijamos en los presupuestos municipales aprobados por los concejales (cifras que a menudo experimentaban importantes modificaciones en su tramitación posterior para obtener la aprobación gubernamental) nos encontramos con datos reveladores: de los 365.000 reales de ingresos ordinarios y 392.000 de gastos presupuestados para 1851, o 406.000 y 457.000 para 1857, se pasó para 1861 a 333.000 reales de ingresos y 526.000 de gastos, y el presupuesto para el año económico de 1864 a 1865 fue de 314.000 de ingresos y de 656.000 de gastos, aumentados a más de 700.000 reales el año siguiente.⁵⁰ Obviamente, ante la insuficiencia de los impuestos directos, estos esfuerzos financieros forzosamente los debían pagar las clases populares con recargos sobre los consumos, que se sumaban a la cuota exigida por el Estado que también había aumentado sensiblemente.

A diferencia de los moderados, los progresistas leridanos en determinados momentos sí se mostraron más sensibles a las quejas contra los consumos. En los inicios del Bienio Progresista, cuando en 1854 se suprimieron los consumos, los concejales del Ayuntamiento de Lleida proclamaron abiertamente “la satisfaccion extrema [...] con la supresion de la honerosa é irritante contribucion”, aunque fuera sencillamente para cumplir con las promesas hechas durante el pronunciamiento de ese año.⁵¹ Esos concejales como mínimo reconocían los perjuicios del impuesto de consumos, y

⁵⁰ *Libro de actas del Ayuntamiento 1850*, sesión del 20 de febrero; *Libro de actas del Ayuntamiento 1856*, sesión del 3 de diciembre; *Libro de actas del Ayuntamiento 1860*, sesión del 22 de julio; y *Libro de actas del Ayuntamiento 1864*, sesión del 12 de marzo.

⁵¹ *Libro de actas del Ayuntamiento 1854*, sesión del 31 de diciembre.

resaltaban la injusticia añadida que se sufría en Lleida porque perjudicaba más a los productores que a los propietarios de las tierras: “mientras el propietario de tierras [...] está exento de la molesta investigación del sistema fiscal vigente, los cosecheros de vino y aceite pagan doblada contribución y sufren las tropelías y desafueros de los cobradores y arrendatarios sin que les sea posible reintegrarse con mucho de los anticipos que se ven forzados á hacer”.⁵²

Otras veces surgían propuestas alternativas entre la población, que tenía una capacidad de organización y de movilización destacables, y que demostraba que podía encontrar alternativas a su marginación de las instituciones políticas. Así sucedió en 1862 cuando empezó a circular por la ciudad la idea de aprobar un reparto vecinal como mecanismo de recaudación de consumos, una propuesta que consiguió el apoyo de más de 300 personas de diversas tendencias ideológicas, que se quejaban por unas cuotas excesivas de consumos para una ciudad en crisis: “Sobre la preferencia de este al encabezamiento parcial, arriendo, ó administración de las especies, los esponentes y con ellos la inmensa mayoría del vecindario tienen formada su firma opinión [...] proporcionaria á esta Capital el mayor bien que actualmente cabe esperar [...] ¿cabe dudar que dicho medio [el reparto vecinal] ahorraria á la población los 5, 6, 7, 8, ó acaso mas de miles de duros que ha de hacer preciso invertir la vigilancia destinada á evitar defraudaciones, aun para obtenerla muy imperfectamente atendidos los innumerables puntos que deja descubiertos el recientemente efectuado derribo de los muros que circuián la Ciudad? [...] ¿Nada significan las vejaciones que tienen que soportar no solo los cosecheros y traficantes, sino cuantas personas penetran en la población, para tranquilizar la suspicacia fiscal? [...] Al lado de estos males [...] son de bien poca monta los inconvenientes del repartimiento, que por otra parte tiene á su favor la mayor justicia en la distribución del tributo, evita la impiedad de hacer contribuir al pobre y al meramente jornalero [...] y sobre todo pone otra vez al comercio de esta Capital en disposición de competir con el de otras poblaciones”.

Una comisión encargada al efecto afirmó que el método por el que se habían recaudado los consumos en años anteriores se había adoptado “por un lamentable culto á las opiniones admitidas, y acaso porque los vecinos injustamente gravados no sabían ó no se atrevían á esponer franca y publicamente sus quejas por respetos inmotivados, que perpetuaban el abuso”, y añadió que “pasaron felizmente los tiempos en que era general

⁵² *Archivo de la Paeria de Lleida*, secretaría general – correspondencia 1854, borrador de una petición a las Cortes Constituyentes.

la creencia que enaltecía por excelentes é inmejorables los impuestos indirectos”.⁵³ Significativamente en esta comisión, a pesar de querer ser representativa de todos los sectores sociales de la ciudad, había una presencia importante de progresistas y sobre todo de demócratas (que se estaban desmarcando del elitismo de algunos liberales históricos entonces adheridos a la Unión Liberal). Sus propuestas no llegaron a aplicarse, mientras que en esa misma década muchos municipios barceloneses sí optaban por los repartos vecinales y los recargos sobre contribuciones territorial e industrial.⁵⁴

Uso político de la fiscalidad: el motín de 1865

Todas las amenazas y advertencias que recibía un ayuntamiento podían tener, en ocasiones, un significado político. Dicho de otra manera: los problemas financieros de los ayuntamientos y, sobre todo, los retrasos en el pago de determinadas contribuciones, podían convertirse en arma política.

Esto fue lo que ocurrió en Lleida en los años 1865-1866: el ayuntamiento progresista había acumulado deudas y retrasos como consecuencia de haber perdido los bienes propios sin haber cobrado la pertinente indemnización, tuvo que aplicar recargos sobre las contribuciones, y uno de estos recargos sobre los consumos acabó provocando un motín en 1865.

En aquel año, tras la aprobación por el Ayuntamiento de un nuevo aumento del impuesto de consumos sobre la uva, muchas personas consideraron que se habían superado los límites admisibles y se rebelaron. En Lleida se daban unas determinadas circunstancias que aumentaban el impacto de los consumos, como explicó el gobernador “teniendo en cuenta el sistema de cultivo que se sigue en la huerta lo cual hace que la gran mayoría de los jornaleros lleven en arriendo alguna tierra de donde así como del jornal sacan la subsistencia suya de la familia y que á estos les es sensible tener que pagar á la entrada en la Ciudad el derecho de consumos de bs frutos que destinan a la venta con el fin de satisfacer sus mas perentorias necesidades”.⁵⁵

Así, una parte de la población reaccionó violentamente y la revuelta duró los días 6, 7 y 8 de septiembre, con un resultado final de dos muertos. A este estallido

⁵³ *Archivo Sol-Torres*, papeles diversos, exposiciones impresas de agosto de 1862.

⁵⁴ Josep Maria FRADERA, “Entre progressistes i moderats: la Diputació de 1840 a 1868”, en Borja de RIQUER (dir.), *Història de la Diputació de Barcelona. Vol. I*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1987, pp. 135-136.

⁵⁵ *Libro de actas del Ayuntamiento 1865*, sesión del 9 de septiembre.

también contribuyó que en aquella época el precio del trigo en el mercado era muy bajo, y esto significaba que muchos campesinos tenían dificultades para pagar el primer plazo de los arrendamientos que había vencido el anterior 15 de agosto. El motín reflejaba una rebelión casi general contra los consumos, el malestar causado por una coyuntura económica desfavorable, y la crítica contra unas autoridades políticas cuya principal preocupación parecía ser la recaudación de los impuestos. Al fin y al cabo, mostraba el disgusto acumulado durante años contra discriminaciones sociales y económicas que perjudicaban a los sectores populares más relacionados con la producción agraria.

Este motín supuso el golpe definitivo contra las finanzas municipales, y el Ayuntamiento admitió su incapacidad para volver a cobrar el impuesto de consumos: “el pueblo bajo se halla envalentonado por haber hecho lo que ha querido, y atendido á que el Ayuntamiento ha perdido toda su fuerza moral”.⁵⁶ Pero muchos concejales sospechaban que detrás de aquella manifestación de malestar social había existido una manipulación política, como afirmó el concejal demócrata Sebastià Ribelles: “á esta Corporacion [el Ayuntamiento] no le faltaba el apoyo de todo el partido liberal, que le forma la gran mayoria de la poblacion, sino el de las personas que siempre se han manifestado hostiles á la libertad politica los mismos que seguramente y por lo visto han sido autores de los escesos de los dias anteriores los cuales unidos á quienes hayan podido incitarles procuraron oponerse siempre á la idea liberal”.⁵⁷

Sin negar este posible factor, lo cierto es que en aquellos momentos los concejales progresistas y demócratas que controlaban el Ayuntamiento mostraron desconcierto e incomprensión ante aquellos sucesos. Pero también entonces se recordó que el motín se hubiese evitado si, tres años antes, se hubiese aceptado aquella propuesta que anteriormente hemos mencionado, y que reclamaba que los consumos se cobrasen a través de reparto vecinal. La propuesta fue rechazada por los mayores contribuyentes y por el Ayuntamiento entonces vigente y, por tanto, “los demócratas visionarios que tres años atrás profetizaban conflictos, han venido á tener razon”.⁵⁸

En definitiva, el motín dio el tiro de gracia a una gestión municipal liberal progresista que ya arrastraba graves problemas, sobre todo financieros, como los mismos concejales habían admitido en marzo al afirmar que el Ayuntamiento había

⁵⁶ *Libro de actas del Ayuntamiento 1865*, sesión del 8 de septiembre.

⁵⁷ *Libro de actas del Ayuntamiento 1865*, sesión del 9 de septiembre.

⁵⁸ Carta de Alberto Camps publicada en *El Pueblo. Diario democrático de la tarde*, año VI núm. 1554, 25 de septiembre de 1865, pp. 2-3.

quedado “en un estado de penuria tal que paraliza todos los planes concebidos para mejorarla en lo posible”.⁵⁹

Tras el motín, los concejales presentaron su dimisión, pero no les fue admitida por el gobierno. Muchos concejales sólo pensaban en dejar el Ayuntamiento lo antes posible, y consideraban que estaban pagando la ineptitud del gobernador que en su momento no paró el motín, ya que la “falta de cobro en toda esta temporada no podía imputárselo sino á quien debia y podia contener el tumulto y no lo hizo á su debido tiempo”.⁶⁰

Los concejales se encontraban en una situación desesperada: “resultara que sin ververlo ni comerlo, segun suele decirse, nos veremos todos con los bienes vendidos despues de trabajar todo el año en favor de la Hacienda”; y se negaron a asumir el nuevo encabezamiento de consumos “porque adiestrado ya con la esperiencia sabe que no se puede hacer efectivo con los recargos que forzosamente lleva consigo y no quiere ya arrostrar mas compromisos en beneficio pura y exclusivamente del Tesoro”.⁶¹

Esta situación fue aprovechada por el nuevo gobierno moderado de Madrid, nombrado en julio de 1866, para provocar la dimisión de los concejales leridanos y constituir un nuevo Ayuntamiento más favorable políticamente. En esta estrategia tuvo un papel destacado el nuevo gobernador civil, que prácticamente planteó un chantaje a los concejales dado que sus patrimonios personales estaban amenazados de embargo. El gobernador les explicó que sólo nuevas personas podrían conseguir el perdón de parte de los atrasos en contribuciones que arrastraba la ciudad,⁶² y los concejales concluyeron que la única forma de evitar más problemas era dimitir, aunque algunos de ellos lo consideraran una rendición deshonrosa. Esta vez la dimisión de los concejales sí fue aceptada por el gobierno, y de esta manera los grupos más conservadores de la ciudad recuperaron el control del Ayuntamiento.

Conclusiones

En algunos municipios, las divisiones políticas de mediados del siglo XIX tenían claras implicaciones sociales, servían para canalizar proyectos ideológicos y culturas

⁵⁹ *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1570, administración – obras y urbanismo, carpeta de puente – obras públicas 1861-1862, carta al diputado Juan Gaya del 22 de marzo de 1865.

⁶⁰ *Libro de actas del Ayuntamiento 1865*, sesión del 9 de diciembre.

⁶¹ *Libro de actas del Ayuntamiento 1866*, sesiones del 27 y 30 de junio; y *Archivo de la Paeria de Lleida*, caja núm. 1571, administración – obras y urbanismo, carpeta de puente – obras públicas 1866-1867, carta a Pedro Abades del 21 de junio de 1866.

⁶² *Libro de actas del Ayuntamiento 1866*, sesión del 1 de agosto.

políticas relativamente consolidados. Debemos superar algunos tópicos sobre “bloques de poder oligárquicos”, y comprender que en los ámbitos locales también existían enfrentamientos entre las elites, intereses contrapuestos. Y, obviamente, estas diferencias se reflejaban en las políticas llevadas a cabo desde los poderes municipales, en las opciones elegidas en la administración de los servicios públicos y de las finanzas locales, en su capacidad de resistencia o de negociación ante la acción de la administración estatal.

La ciudad de Lleida es un buen ejemplo de lo que estoy comentando.⁶³ Los moderados de la ciudad agruparon a los sectores más conservadores, algunos incluso muy próximos al carlismo, que parecían compartir temores a posibles transformaciones económicas y sociales que cuestionaran determinadas jerarquías tradicionales. Esta actitud se reflejó en el gobierno local en una actitud poco dinámica y ambiciosa, muy criticada por progresistas y demócratas, como se puede comprobar en este informe de 1859: “Lérida [...] algunas mejoras materiales ha obtenido, es cierto, pero cuasi todas se deben al interés particular ó á las disposiciones de las autoridades superiores. La municipalidad, reducida á un presupuesto exigüo y absorbido cuasi todo por los gastos obligatorios, ha podido á duras penas mejorar el alumbrado público, el empedrado de sus calles, y emprender la utilísima pero por muchos años interrumpida cárcel municipal”.⁶⁴

Los problemas financieros de todos los ayuntamientos españoles eran un obstáculo estructural importante, pero los moderados leridanos tampoco demostraron demasiada capacidad o interés para encarar la modernización urbana de la ciudad: salen perdiendo en cualquier comparación con las realizaciones liberales de la década de 1860, y también en algunas quejas de los gobernadores de la época. Esta actitud pasiva de los moderados ha sido detectada en otros municipios,⁶⁵ y también en su acción al

⁶³ Ver Josep Maria PONS I ALTÉS, *Moderats i progressistes a la Lleida del segle XIX*, Pagès editors, Lleida, 2002.

⁶⁴ Diego Joaquín BALLESTER, *Reseña de algunas mejoras de que es susceptible la ciudad de Lérida*, Establecimiento Tipográfico de D. José Sol, Lleida, 1860, pp. 3 y 6.

⁶⁵ Antonio GUEROLA, *Memoria de mi administración en la provincia de Granada como gobernador de ella desde 27 de noviembre de 1863 hasta 25 de enero de 1864*, Fundación Sevillana de Electricidad, Sevilla, 1996; Ferran ARCHILÉS, Otilia MARTÍ y Manuel MARTÍ, *Trencament polític i canvi social. Elements per a un esquema de l'evolució política de l'Horta Sud (c.1860 – c.1905)*, Ajuntament de Catarroja, Catarroja, 1995, pp. 89-90; Rafael ZURITA, *Revolución y burguesía. Alicante (1854-1856)*, Patronato Municipal del Quinto Centenario de la Ciudad de Alicante, Alicante, 1990, pp. 18 y 25-26; y Francesc-Andreu MARTÍNEZ GALLEGRO, “Conflictividad social en el País Valenciano durante el quinquenio odonnelista, 1858-1863”, *Estudis d'Història Contemporània del País Valencià*, núm. 8, Valencia, 1990, pp. 177-178. Pero no es una valoración que se pueda generalizar a todas las localidades, pues también hubo casos de ciertas personas próximas a sectores reaccionarios y carlistas que también

frente de los gobiernos españoles. Del análisis de los presupuestos del Estado se desprende que los moderados fueron más propensos a favorecer los gastos destinados a la casa real, administración, policía, orden público, defensa e instituciones eclesiásticas; los progresistas destinaron relativamente más dinero a la administración de justicia, sanidad, beneficencia, cultura, pensiones y fomento de la economía; y los gobiernos de la Unión Liberal ocuparon una posición intermedia, con especial atención para las infraestructuras de comunicación.⁶⁶

En Lleida, los progresistas también demostraron una mayor ambición, con amplios planes de obras y reformas urbanísticas, y proyectos para construir una ciudad moderna con servicios de mejor calidad. Reflejaban las inquietudes de unos sectores sociales en ascenso e incómodos por vivir en una ciudad que consideraban “atrasada”, aunque hay que remarcar que, a menudo, parecía que se olvidaban de las preocupaciones de los campesinos, el sector socio-profesional más numeroso de la ciudad. Este proyecto transformador acabó chocando contra las insuficiencias financieras de las administraciones locales, pagando errores propios, y sufriendo la presión de las autoridades gubernamentales.

Porque el supuesto Estado “débil” a menudo no lo era tanto y tenía una capacidad de incidencia sobre el territorio remarcable, como hemos comprobado al comentar la incapacidad de las diputaciones para modificar significativamente el reparto de las contribuciones entre los municipios. También la aplicación de la desamortización de 1855 en beneficio de la hacienda estatal, sacrificando proyectos de desarrollo local, resulta reveladora.

Y en situaciones de conflicto entre los ayuntamientos y la Hacienda estatal, y cuando la opción de manipular datos estadísticos oficiales ya había desaparecido, frecuentemente la única opción que les quedaba a los poderes locales era aprovechar la capacidad de influencia de algún diputado a Cortes, o de sociedades privadas que se encargaban de gestionar negociaciones y expedientes en Madrid.

A pesar de todas estas dificultades, el sistema igualmente dejaba margen para que los aliados locales del gobierno se beneficiasen directamente de su situación

destacaron en sus respectivos municipios como partidarios de una idea de “progreso material” (J. ALONSO, “Del progrés material i la reacció política. Vicent Alcalà de Olmo (1820-1902)”, *Afers*, núm. 29, 1998, pp.31-45; y Xosé Ramon VEIGA ALONSO, *O Conde de Pallares e o seu tempo 1828-1908. Aproximación ó activismo das elites na Galicia decimonónica*, Deputacion Provincial de Lugo, Lugo, 1999).

⁶⁶ Miguel BELTRÁN, *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Instituto de Estudios Fiscales–Ministerio de Hacienda, Madrid, 1977.

privilegiada, y este hecho era decisivo para dar estabilidad al régimen y hacerlo viable. Todos conocían que los problemas financieros y los impuestos eran elementos fácilmente politizables.

En definitiva, el sistema tributario reflejaba el carácter restrictivo y elitista del sistema político (compartido por la mayoría de los participantes, moderados y progresistas, aunque con diferencias de grado), que tenía la voluntad de impedir la participación activa de la mayoría de la población. Pero estar fuera de las instituciones oficiales no significaba, para los grupos excluidos, quedar al margen de cualquier capacidad de influencia.

Los ayuntamientos eran perfectamente conscientes de esta situación y actuaban en consecuencia, no siendo meros agentes del gobierno sino también intentado proteger determinados intereses locales y vigilando una posible reacción popular. La conciencia de la injusticia del sistema fiscal español, sobre todo por culpa de los consumos, transformaba la gestión de este impuesto en un elemento fundamental de la dinámica local, y situaba a los ayuntamientos en un difícil equilibrio entre mantener la paz social y aplicar recargos. A parte de las protestas de determinados grupos marginados políticamente, la amenaza del motín popular siempre estaba presente.