

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA
GRANADA
N.º Documento 15454575
N.º Copia 16730318

**LA CONTRIBUCION DIRECTA DE 1813:
UN INTENTO DE REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO
DEL ANTIGUO REGIMEN.**

Tesis doctoral dirigida por el Doctor D. Manuel Martín Rodríguez, Catedrático de Economía aplicada, presentada por Fernando López Castellano para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.



12 B
Manuel Martín
Directo

**Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad de Granada. Junio de 1992.**

ECONOMICAS
Signatura
Tesis
Lop
Con

INTRODUCCION

La idea de implantar la "única contribución" en España es un proyecto largamente acariciado. La experiencia llevada a cabo por Felipe V en los territorios de la Corona de Aragón tras la Guerra de Sucesión y las bases teóricas expuestas por Zabala en su Memorial dirigido al rey en 1732, son el hilo conductor del intento del Marqués de la Ensenada a mediados del XVIII. La elaboración del "Catastro", importante instrumento de averiguación estadística de la riqueza del contribuyente, como base para el reparto eficaz del nuevo tributo, no fue suficiente para la implantación del mismo. La resistencia de los estamentos privilegiados, principales perjudicados por el nuevo sistema de reparto, es una de las principales causas que se aducen como explicación del fracaso. Más tarde, durante el reinado de Carlos III, tendrá lugar un nuevo intento. El objetivo final de este proyecto será simplificar el sistema de rentas vigente sustituyendo las provinciales, que impedían la circulación y frenaban el crecimiento, por una sola contribución equivalente. El intento conduce a un nuevo fracaso.

Entre las nuevas propuestas que jalonan este siglo destacan la contribución sobre tierras y edificaciones formulada por Francisco de Cabarrus, firmemente cuestionada por Floridablanca, cuyo Dictamen dará lugar a la reforma del sistema de rentas vigente acometida por Lerena en 1785, y el "Diezmo patriótico" de Caamaño a finales de la centuria. El siglo XVIII finaliza sin que ningún proyecto fructifique y se materialice en la tan ansiada única contribución. La Hacienda sigue reflejando, en buena parte de su estructura, sus antecedentes feudales y la desarticulación territorial se manifiesta en la persistencia de diversos regímenes tributarios dentro del ámbito nacional.

Durante el período 1808-1814 se reaviva con especial vigor la idea de implantar un sistema de reparto, sustentado fundamentalmente en la contribución directa, que pusiera fin a la tremenda desigualdad del sistema tradicional de rentas. La "única contribución", ya transformada en "contribución directa", se convierte en sinónimo de reforma, no sólo tributaria sino también económica, y suscita gran cantidad de proyectos, argumentados con desigual fortuna, buscando superar los obstáculos que se oponen a su implantación. La especial coyuntura que se vivía no era propicia a los propósitos renovadores y venía a unirse a las dificultades encontradas en proyectos anteriores. A pesar de ello, en 1809 se decreta la supresión de las rentas provinciales y en 1813 se implanta la contribución directa sobre las actividades productivas. Las resistencias al nuevo tributo, derivadas de los agravios comparativos que lleva consigo el reparto de los cupos establecidos entre las distintas provincias, así como las dificultades técnicas que conlleva su establecimiento, conducen al fracaso del proyecto.

El proceso descrito, de casi un siglo de duración, ha sido seguido con desigual atención por parte de los investigadores. Mientras que el intento de Ensenada o la reforma fiscal llevada a cabo por Lerena han sido objeto de importantes trabajos, el proyecto de reforma emprendido en las Cortes de Cádiz, quizás por su corta duración y sus escasas realizaciones, no ha recibido la atención que merece. Con todo, recientemente han aparecido un reducido conjunto de estudios locales¹ referidos, fundamentalmente, a las dificultades que planteó el establecimiento de la contribución directa y al aumento de la presión fiscal resultante de su implantación; varios estudios desde la perspectiva de la participación en las Cortes de Cádiz de los diputados de determinada región,² que sólo abordan tangencialmente la problemática de la contribución directa, y algunos análisis desde el punto de vista cuantitativo, pero integrados en períodos de tiempo más amplios que el que nos ocupa.³

Los autores que se han acercado con mayor profundidad al estudio de la contribución directa han analizado el proyecto de 1813 bajo la perspectiva de una clara línea de continuidad con respecto a los anteriores intentos de única contribución - Catastro de Ensenada y Unica contribución de 1770 -. No obstante, pueden observarse diferentes matices a la hora de pronunciarse sobre el alcance del mismo.

Mientras que Lampreave sostiene que el proyecto de contribución directa de 1813 constituye "un nuevo paso más consistente y adecuado del fenómeno de maduración de una idea que empieza a germinar en las mentes más preclaras del XVIII"⁴, Fontana señala que "no era otra cosa que la 'única' con algunos matices adicionales"⁵ y, en el único análisis de conjunto dedicado al período 1808-1814, destaca el carácter primario de la "directa" de 1813, al afirmar que, aunque "recoge la herencia del catastro y

¹ Lorente Toledo, L.: "El proyecto fiscal gaditano de 'contribución única y directa' y su aplicación en la ciudad de Toledo (1812-1814), en **Materiales para el estudio de la Constitución de 1812**, Parlamento de Andalucía/Tecnos, Madrid, 1989. Forcadell Alvarez, C.: "Presión tributaria y agravios fiscales en Aragón, 1808-1845" en **Tres estudios de Historia Económica de Aragón**, Departamento de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Zaragoza, 1982, págs. 35-85. Y, del mismo autor "El sistema fiscal aragonés: de la única contribución a los desajustes y agravios tributarios tras la Guerra de la Independencia" en M. Artola y L.M. Bilbao (Eds.): **Estudios de Hacienda. De Ensenada a Mon**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs.231-249.

² Entre otros, Torres Liarte, C.: **Los diputados aragoneses en las Cortes de Cádiz (1808-1814)**, Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987. Y, el más reciente, Caballero Mesa, F.: **La política andaluza en las Cortes de Cádiz**, Ed. Librería Agora, Málaga, 1991.

³ Comín Comín, F.: **Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, 2 vols. Del mismo autor, **Las cuentas de la Hacienda preliberal (1800-1855)**, Banco de España, Madrid, 1990. Cuenca Esteban, J.: "Ingresos netos del Estado Español, 1788-1820" **Hacienda Pública Española**, núm.69/1981, págs.183-208. Merino Navarro, J.P.: **Las cuentas de la Administración Central Española (1750-1820)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, Monografía núm.50.

⁴ Lampreave, J.: "1813 y 1817: Dos intentos de una contribución directa", **Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública**, Vol. XIX, núm.83/1969, págs.865-866.

⁵ Fontana, J.: "La supervivencia del mito de la 'única' contribución. Noticia de algunos arbitristas españoles de comienzos del siglo XIX", **Hacienda Pública Española**, núm.17/1972, pág.113. Del mismo autor: "El censo de frutos y manufacturas de 1799. Un análisis crítico.", **Moneda y Crédito**, núm.101/1967, págs.113-118.

sus equivalentes y las ilusiones de la 'única contribución"', en el fondo respondía a la constatación de la existencia de un déficit y la pretensión de cubrirlo por medio de una contribución directa repartida entre todos los contribuyentes.⁶

A nuestro juicio, si bien pueden detectarse ciertos rasgos comunes entre los distintos proyectos de única contribución formulados durante el período que media entre el reinado de Felipe V y las Cortes de Cádiz - inexistencia de un criterio de unicidad estricta en cuanto a la distribución técnica del impuesto, así como la utilización del mismo método de determinación de las bases imponibles, esto es, el catastro de Cataluña - sus fundamentos políticos y económicos son bien diferentes.

Lo que para Hernandez Andreu⁷ representa una clara línea de evolución "progresiva" de la contribución directa, manifestada en la desaparición paulatina de la exención tributaria para las clases privilegiadas hasta su sujeción al impuesto y en el distinto ámbito territorial de su implantación - frente al proyecto de Felipe V, destinado a los territorios de la Corona de Aragón, la contribución directa de 1813 se proyecta para la universalidad del territorio -, es justamente lo que entendemos como expresión de la discontinuidad entre los distintos proyectos.

La progresión que observa Hernandez Andreu no podía deberse a una simple evolución del impuesto. La generalidad de su aplicación debía responder a cambios más importantes. De la misma manera, su extensión desde el punto de vista territorial tenía significativas implicaciones políticas que reflejan, en todo caso, una concepción diferente del Estado y un modelo distinto de Hacienda. Asimismo, el proyecto fiscal liberal debió tener más motivaciones que la simple constatación de un déficit y la intención de cubrirlo. Abundar en las características del impuesto no explicaba de forma satisfactoria el profundo cambio que se estaba produciendo en el seno de la sociedad española. Así, pues, aunque a primera vista parece haber una línea clara de continuidad entre los intentos de contribución única proyectados durante el siglo XVIII y el intento de contribución directa llevado a cabo durante las Cortes de Cádiz, entendemos que no podían ser los mismos ni los fundamentos teóricos que los sustentaban ni la realidad social sobre la que pensaba insertarse el proyecto.

* * *

⁶ Fontana, J. y Garrabou, R.: *Guerra y Hacienda. La Hacienda del Gobierno Central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Instituto Juan Gil-Albert, Diputación provincial de Alicante, 1986, pág.91.

⁷ Hernandez Andreu, J.: "Evolución histórica de la contribución directa en España desde 1700 a 1814", *Revista de Economía política* núm.61/1972, pág.89.

Se imponía, por tanto, ampliar el nivel de análisis y, en este sentido, el estudio debía inclinarse hacia el marco de las transformaciones políticas, sociales y económicas. El profesor Artola se ha referido a estos aspectos en varios pasajes de su obra y en un artículo reciente ha afirmado que con la revolución liberal aparece un nuevo régimen fiscal que acaba con la desigualdad social y territorial ante el impuesto, hecho de enorme incidencia sobre la estructura del Antiguo Régimen.⁸ La fiscalidad transparenta el conflicto existente entre dos modelos de sociedad y dos regímenes políticos. La Constitución se convierte en el elemento demarcador de dos realidades sociales al sustituir los viejos principios fiscales por una fiscalidad de nuevo cuño que simplifica la cantidad de tributos y la forma de percibirlos, y contempla el tributo bajo nuevos fundamentos.⁹

Ya los mismos autores económicos de finales del XVIII nos advertían acerca de la necesidad de transformaciones estructurales en todos los ámbitos si se quería llevar adelante un cambio en profundidad de la Hacienda. La clave, empero, nos la proporcionaría el diputado Antillón quien, al introducir en sus intervenciones parlamentarias el elemento político como factor determinante de su análisis, señaló de forma explícita la imposibilidad de llevar a cabo un proyecto de contribución directa durante la monarquía absoluta. Un proyecto de tal alcance, dirá Antillón, sólo puede darse en presencia de una constitución que presente a los ciudadanos, que no vasallos, el montante de su sacrificio, o lo que es lo mismo, el valor de su participación a las cargas del Estado.

Ello nos confirmaría que los fundamentos económicos y políticos del proyecto de contribución directa de 1813 y de los intentos frustrados del siglo XVIII eran radicalmente distintos. Si en éstos los objetivos últimos eran simplificar el sistema de rentas, en aquél se estaba modelando una forma distinta de Estado. La construcción de un Estado unitario obligaba a transformaciones fundamentales en el ámbito administrativo, territorial y fiscal. Las transformaciones fiscales iban acompañadas de cambios políticos en la ordenación jurídica de la propiedad y en la legislación económica. El intento de 1813 era la solución liberal a una contradicción fundamental: la que enfrentaba el desarrollo económico con el ordenamiento tributario.

Puede afirmarse, por tanto, que las medidas fiscales adoptadas en un determinado momento histórico, deben entenderse comprendidas en el sistema de Hacienda en su conjunto y que éste, a su vez, se integra en la organización social vigente. Estas medidas se corresponden, en definitiva, con la estructura social, económica y política de la que la Hacienda forma parte. Precisamente en esos términos hay que

⁸ Artola, M.: "Hacienda y revolución liberal", *Hacienda Pública Española*, núm.113/1988, págs. 223-229.

⁹ Artola, M.: *Antiguo Régimen y Revolución Liberal*, Ariel, Barcelona, 1983, pág.181. Del mismo autor *La hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Alianza Universidad, Madrid, 1986. Artola, M. y Martín Niño, J.: "La Hacienda" en Artola, M. (Dir.): *Enciclopedia de Historia de España*, Alianza, Madrid, 1988, Tomo II: Instituciones políticas. Imperio, pág.194.

encontrar el análisis financiero: a un determinado grado de desarrollo de la actividad económica deben corresponder un determinado aparato político y una determinada forma de financiarlo. Como ha escrito Meisel: "De la situación histórica de toda la vida del pueblo y del Estado, de las fases de la evolución histórica de la economía nacional y pública surge el impuesto y tiene su grado de desarrollo. Esto procede tenerlo en cuenta. Tal como es el Estado, así será su impuesto".¹⁰

La evolución de la Hacienda responde en todo momento a las transformaciones de la sociedad y los sistemas impositivos establecidos así como las mismas teorías impositivas varían con la base económica de ésta. La Hacienda se descubre así como un instrumento de primera magnitud para la investigación de la sociedad, en general, y en particular de su vida política, que se muestra especialmente relevante en los períodos de transición que siempre implican una crisis del antiguo ordenamiento fiscal. Desde una perspectiva metodológica, no tener en cuenta la articulación entre hacienda y Estado y, en última instancia, con la propia sociedad, conduciría a analizar los hechos aisladamente lo que, a su vez, llevaría a conclusiones cuando menos paradójicas.

Sustentar el análisis en la existencia de una línea de continuidad entrañaría la posibilidad de identificar de forma manifiesta o tácita la Hacienda de la monarquía nacional con la Hacienda "pública" contemporánea, de ahí la necesidad de acotar el tema en sus justos límites. Si se tienen en cuenta "su diferente base de sustentación y aún la diversidad de su ordenación jurídica", se puede concluir que la Hacienda de la Corona "soo formalmente resulta asimilable a la propia de la Hacienda posterior".¹¹ Por tanto, a pesar de la proximidad en el tiempo, estamos en presencia de una estructura radicalmente distinta del Estado y de la Hacienda Pública, enclavados en una realidad social que ha superado el régimen señorial. La revolución burguesa separa de modo radical dos realidades irreconciliables: la monarquía absoluta y el Estado burgués.

Partiendo de estas premisas metodológicas, se va a analizar el intento de reforma tributaria llevado a cabo durante las Cortes de Cádiz en un momento en que, a la compleja transición entre dos modelos de sociedad viene a unirse el conflicto que enfrenta al país con el ejército napoleónico. Se trata, en todo caso, de integrar la materia tributaria en una realidad histórica más amplia, estudiar la gestación de un sistema tributario que debía adaptarse a los presupuestos político-económicos definidos por la Constitución. En las Cortes de Cádiz se sustituye la compleja estructura tributaria del

¹⁰ Meisel, F.: "Técnica impositiva" en Gerloff, W. y Neumark, F. (eds) : **Tratado de finanzas**, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo II, Pág.343.

¹¹ Clavero, B.: "Señorio y Hacienda a finales del Antiguo Régimen en Castilla", **Moneda y Crédito**, núm.135/1975, pág.122.

Antiguo Régimen por la normativa hacendística liberal, que introduce principios como legalidad, generalidad y capacidad de pago.

* * *

Por otra parte, durante el período de acercamiento al tema objeto del trabajo se constató la existencia de una laguna en cuanto al análisis de la labor teórica desarrollada por los hombres que vivieron el periodo estudiado, un vacío en la investigación dedicada a un conjunto de "economistas" que recogen las formulaciones de los más celebrados autores extranjeros del momento, singularmente Smith y Say, e intentan trasladar sus enseñanzas a la realidad española de principios de siglo. Trás los informes, memorias y proyectos publicados durante los años 1808-1814, se descubre un conjunto de españoles que aspiran a una transformación política y económica de signo liberal y que hasta ahora, sin embargo, no han sido estudiados en profundidad. Como se podrá observar, junto a economistas de la talla de Canga Argüelles o Florez Estrada aparecen otros menos conocidos que apuntan buenas bases teóricas y que formulan propuestas que van más allá de soluciones coyunturales y buscan transformaciones más profundas de la realidad social que les toca vivir.

El profesor Fontana había dado un toque de atención, advirtiendo a los investigadores acerca de la cantidad ingente de obras de economía, folletos, artículos de periódicos y revistas sobre cuestiones de hacienda publicados en el período y aun no estudiados. De la importancia de esos documentos da idea la opinión de Canga Argüelles, responsable de la gestión de la Hacienda en el difícil año 1811. Para Canga, si se hubieran recogido " todos los documentos relativos al estado político de España, y si acompañáramos la relacion de los sucesos militares con la noticia exácta de los planes y medidas, propuestas o llevadas a cabo para sostener las inmensas obligaciones del erario", tanto la gestión política como la respuesta del pueblo hubieran sido bien diferentes.¹²

Por consiguiente, se va a dedicar especial atención al estudio sistemático del conjunto de obras que conforman el arsenal teórico del "Informe sobre un nuevo plan de contribuciones" presentado por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en la sesión de Cortes de 6 de julio de 1813 y que, tras un largo y arduo debate parlamentario, dará lugar al nuevo orden tributario decretado en 13 de septiembre del mismo año. Su estudio es particularmente interesante, por cuanto representan la conciencia colectiva de los problemas del país, y de ahí la convicción de que una buena labor sería seguir la pista

¹² Canga Argüelles, J.: *Apuntes para la Historia de la Hacienda Pública de España en el año de 1811*, Imprenta Tormentaria, Cádiz, 1813.

al grupo de "economistas" que en los años del conflicto plantean soluciones , para de esta forma, reconstruir el pensamiento económico-hacendístico del período que, a la postre, contribuye a la gestación de una reforma de escaso alcance en la práctica pero de gran trascendencia teórica. Sacar a la luz la obra de Román Martínez de Montaos, Antonio Porcel, Francisco Xavier de Uriortua, José Luyando y tantos otros que hemos ido encontrando en el camino, entendemos que justifica, sobradamente, la realización de este trabajo.

*** * ***

De esta manera, el trabajo que presentamos se ha estructurado en tres capítulos:

1º.- Breve análisis y descripción de las vicisitudes del proyecto de única contribución a lo largo del siglo XVIII en España, medidas relevantes y respuesta del poder público a las propuestas de transformación fiscal.

2º.- Estudio de las transformaciones políticas que tienen lugar en el período 1808-1814 y de las medidas tendentes a la reforma de las estructuras económicas del Antiguo régimen. La Constitución establece los derechos del hombre en cuanto asociado e implanta las bases económicas necesarias para una reforma estructural del sistema tributario, así como los fundamentos del nuevo orden económico-social.

3º.- Núcleo fundamental del trabajo, que contiene el estudio pormenorizado del proceso de formación del nuevo orden tributario instaurado por Decreto de 13 de septiembre de 1813, tanto desde la perspectiva legal como desde la perspectiva teórica. Se analizan los trabajos más relevantes en materia hacendística publicados durante el período 1808-1814, cuya localización ha exigido realizar un extenso recorrido por los diarios de sesiones y actas de las cortes generales y extraordinarias, así como de la legislatura ordinaria y una incursión por los innumerables periódicos que ven la luz en la época, además de numerosos archivos y bibliotecas. Basaremos nuestro análisis en el pensamiento de los contemporáneos - Canga Argüelles, Porcel, Luyando...-, opción que, sin embargo, no nos hace olvidar que la conciencia de los hombres sobre su propio tiempo no siempre es exacta y suele estar influida por el "pensamiento dominante". Por ello en nuestro análisis se incluye la descripción de las condiciones materiales extraídas de los trabajos de los historiadores actuales. Nos parece que de esta forma se podrá entender mejor la reflexión de los contemporáneos y valorar en su justa medida lo "revolucionario" de las medidas adoptadas en dicho período.

*** * ***

No queremos finalizar esta introducción sin mostrar nuestro agradecimiento a cuantos han hecho posible la realización de este trabajo. Un estudio como el que presentamos es siempre deudor de cuantos se han acercado, tanto en el presente como en el pasado, al análisis de los problemas que en él se plantean; sin embargo, se mencionan solamente aquellas personas que participaron, de una forma u otra, en su gestación.

El personal del Archivo y Biblioteca del Congreso, el de la Biblioteca Nacional y el de la Hemeroteca municipal de Madrid nos facilitó la siempre ardua tarea de la búsqueda de fuentes con su amabilidad y buen hacer. Nuestro especial agradecimiento a Esperanza Galán Paniagua, Directora del Archivo Histórico de Hacienda.

Especial es también la deuda contraída con Manuel Zafra y Teresa Franco. Al primero, excelente amigo y compañero, debemos su continuo apoyo y decisivas aportaciones respecto a la metodología y planteamientos del trabajo. A ambos, su hospitalidad.

Plácido López y María Martínez soportaron pacientemente las inagotables horas de impresora y las eternas discusiones respecto al estilo literario. Izaskun Legarza y Daniel Mejías, aportaron su tiempo, ese bien escaso, sus elementos de discusión y, siempre, su amistad.

María del Mar Lara vivió con singular dedicación todas las etapas de la elaboración del trabajo, nos acompañó en nuestros viajes por los archivos y participó activamente tanto en la ordenación del material recogido como en su tratamiento informático.

El Profesor Manuel Montalvo siempre estuvo dispuesto a aportar un comentario útil y una referencia bibliográfica precisa.

Por último, aunque no en último lugar, el Profesor Manuel Martín Rodríguez, director de este trabajo, quien, amén de sugerirnos el tema objeto de investigación, nos ayudó a mejorarlo, a medida que se iba gestando, con sugerencias oportunas tras pacientes y sucesivas lecturas.

CAPITULO I

PROYECTOS DE UNICA CONTRIBUCION DURANTE EL SIGLO XVIII

España entra en el siglo XVIII lejos de constituir una unidad, tanto desde el punto de vista espacial como político. La Edad media ha legado una dispersión territorial que se traduce en el conjunto de ámbitos políticos que configuran la península: la Corona de Castilla y León, la Corona de Aragón, País Vasco y Navarra.

Desde la perspectiva estrictamente económica, España presenta una estructura que, por el tipo de propiedad y las formas de explotación vigentes, plantea toda clase de obstáculos al desarrollo: el régimen de propiedad en la agricultura y la reglamentación gremial en la manufactura impiden el desarrollo armónico de las actividades productivas. La estructura comercial presentaba, asimismo, unas características especiales. Por una parte, el circuito de distribución estaba sometido a una serie de obstáculos que, como las aduanas interiores, impedían el progreso del tráfico y de la actividad mercantil. Por otra, el alto grado de autoconsumo incidía negativamente sobre el mercado. En la economía del Antiguo Régimen, aunque se vendía en el mercado no se producía para éste de forma sistemática, como sostiene FERNANDEZ DE PINEDO¹. La mayor parte de los productos comercializados procedía de la renta feudal, percibida en especie por los dueños de tierras y la Iglesia.² La propia estructura económica - pequeña participación relativa del elemento industrial; elevado coste de los transportes terrestres; organización restrictiva del tráfico exterior y pervivencia de la desarticulación económica medieval³ - condicionaba, pues, el desarrollo económico.

El esquema tributario reflejaba también los efectos de la disgregación. La falta de unidad territorial se manifestaba en la existencia de tres ámbitos fiscales diferenciados - Castilla, los reinos de Aragón y las llamadas Provincias Exentas - y de múltiples Aduanas - Almojarifazgos (pagados en Andalucía), Puertos secos (Navarra) y

¹ Fernandez de Pinedo, E.: "Coyuntura y Política Económicas" en Tuñón de Lara, M. (Dtor): *Historia de España Labor*, Barcelona, 1984, Tomo VII: Centralismo, Ilustración y Agonía del Antiguo Régimen (1715-1833), pág.121.

² *Ibíd.*, pág.14.

Por renta feudal hay que entender, con M. Dobb, la renta - en especie o en dinero - *sostenida por las leyes o las costumbres feudales*, por oposición a la renta contractual derivada de un mercado libre de la tierra. Vid. "La transición del feudalismo al capitalismo", en *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo*, Siglo XXI, Madrid, 1982, pág.472.

³ A tenor de los datos del Catastro de Cataluña se puede observar que el producto de la agricultura supone más del 50% de la riqueza catastrada, mientras que el de la industria ofrece poco menos del 2%, lo que refleja un *estado poco floreciente, pero muestra, sobre todo la típica deficiencia de la estadística administrativa del Antiguo régimen para percibir otra forma de riqueza que no sea la agraria*. Fontana, J.: *Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español (1823-1833)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973, pág.18.

Puertos Altos (para los de la frontera de Castilla con las provincias de Aragón y Navarra⁴ - así como una gran disparidad contributiva, por cuanto el peso de la carga recaía, principalmente, sobre la Corona de Castilla, dado que, tanto Aragón como Cataluña o Navarra contribuían escasamente.⁵

A esta falta de unidad territorial venía a añadirse la diversidad de Instituciones con capacidad fiscal. La fiscalidad estaba compartida entre la Corona, la Iglesia y los señores laicos. La Hacienda de la Corona era, como ha señalado BARTOLOMÉ CLAVERO, solo un componente cualificado de una fiscalidad que no controlaba en exclusiva.⁶ Estos rasgos definitorios de la Hacienda de la Monarquía - diversidad territorial,

⁴ Como ha puesto de manifiesto Kamen, la existencia de estos aranceles reflejaba la falta de unidad dentro del territorio peninsular, ya que, transportar artículos entre distintas provincias exigía el pago de un impuesto o peaje. Kamen, H.: *La guerra de Sucesión en España 1700-1715*, Grijalbo, Barcelona, 1974, pág.228.

Muñoz Pérez aunque ve en algunas de estas aduanas una razón de justicia - uniformar los derechos de entrada a Castilla desde el extranjero o desde los otros reinos peninsulares que tenían una desigualdad tributaria respecto a la Meseta -, en la práctica rebasaban esta función reguladora y resultaban entorpecedoras del comercio al cual trababan. El cordón aduanero de Castilla expresaba la desigualdad tributaria de las diversas partes de la monarquía. Se distinguía entre puertos mojados y puertos secos para definir las aduanas propiamente dichas, con el exterior, de las aduanas interiores. Muñoz Pérez, J.: "Mapa Aduanero del XVIII español", *Estudios geográficos*, núm.61/1955, pág.768.

⁵ Como sostiene Fernandez de Pinedo, (...) *la Corona de Aragón sólo contribuirá al fisco de la Monarquía a partir de los Decretos de Nueva Planta. Vascongadas y Navarra seguirán gozando, a lo largo de todo el S. XVIII y primer tercio del XIX, de una amplia exoneración tributaria, pues sólo Guipúzcoa y Alava pagaban una cantidad en concepto de alcabalas, pero fosilizada a inicios del quinientos, amén de los pedidos*. Vid. "Coyuntura y ...", op. cit., pág.73.

Ramón María Cañedo, estudia el *servicio voluntario de las provincias exentas*, expresándose al respecto en los siguientes términos:

*Las provincias Bascongadas y el reino de Navarra están exentas de contribuciones ordinarias por antiguo privilegio de sus fueros; más sin embargo nunca dejaron de concurrir al sostenimiento de las cargas del Estado con donativos gratuitos en la cantidad que permiten la extensión y la riqueza del país. Estos se acuerdan en Navarra por los tres Estados del reino en junta; y en las provincias Bascongadas por sus diputaciones. Después se adoptan los arbitrios más convenientes para hacer efectivo el pago. En Alava, por ejemplo, está impuesto el 4 por 100 sobre los predios urbanos, ó la renta de las casas, y un real en fanega de trigo, y medio en la cebada que producen las tierras en arrendamiento; cargándose las tres cuartas partes al propietario, y el resto á los colonos. Cañedo, R.M.: *Cartas económicas escritas por un amigo a otro, ó sea Tratado Teórico-práctico elemental sobre la naturaleza de cada una de las rentas de la Corona y de su régimen administrativo, con arreglo a los últimos decretos e instrucciones sobre la materia*, Imprenta de Dn Pedro Sanz, Madrid, 1826, Carta IX, pág.191.*

Sobre la fiscalidad en las provincias exentas Vid. Artola, M.: "La Hacienda Real de Navarra en el Antiguo Régimen", *Hacienda Pública Española*, núm.55/1978, págs.131-146. y Bilbao, L.M.: "La Fiscalidad en las Provincias Exentas de Vizcaya y Guipúzcoa durante el Siglo XVIII" en M. Artola y L.M. Bilbao (Eds.): *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs.67-83.

⁶ Clavero, B.: "Señorío y Hacienda ...", op. cit., pág.122.

Si la estructura política preestatal se caracterizaba por la ausencia de monopolio en la soberanía, por la dispersión del poder político, por una pluralidad de instancias con capacidad fiscal - monarca, clero, señores -, rasgos en fin definitorios de la soberanía compartida, tenía que producirse un conflicto entre las atribuciones que correspondieran a cada uno de los titulares. El orden político-social del Antiguo Régimen se veía sacudido cuando las necesidades de la Corona encontraban el límite de los privilegios estamentales, provocando un equilibrio políticamente inestable, de tensión dialéctica entre un poder que se pretendía absoluto y un orden social que limitaba esa aspiración.

La Hacienda ofrece una perspectiva privilegiada para comprender esta situación contradictoria. Las progresivas necesidades financieras de la corona y la insuficiencia de sus tradicionales fuentes de ingresos obligarán a la Hacienda real a buscar nuevos recursos en las rentas de los estamentos privilegiados. Aquí aparece la contradicción: la quimera de querer mantener, simultáneamente, el creciente poder de la corona sin socavar los privilegios de los estamentos. Querer salvar esta contradicción explica el gran número de reformas administrativas que, sin ir dirigidas, obviamente, al cambio radical, intentaban una huida hacia adelante y acababan por poner de manifiesto que la solución provendría de una reforma profunda de las estructuras sociopolíticas.

La progresiva concentración del poder en el monarca encontraba, además del privilegio

desigualdad fiscal y coparticipación con otras instituciones - reflejan la organización social y del Estado, y explican claramente sus limitaciones.⁷

EMILIANO FERNANDEZ DE PINEDO ha adoptado el análisis de Porshnev para el estudio de la realidad fiscal española del siglo XVIII⁸, destacando que, por lo que respecta a la fiscalidad real se observaba: la exención casi total de los estamentos privilegiados; su coparticipación junto a la corona en el cobro de determinados derechos⁹ y el hecho de que la fiscalidad gravitase, básicamente, sobre comercio, manufacturas y consumo. La fiscalidad de la Corona se había desarrollado, sustancialmente, gravando estos sectores para no interferir la percepción de la renta de la tierra, principal ingreso de los señores.¹⁰ De ahí el continuo apoyo de la Corona al desarrollo de estas fuentes de

estamental, privilegios territoriales, derivados de la formación histórica de territorios diferenciados dentro de los límites de la monarquía. Por ello decimos que es, sin duda, la Hacienda el terreno que muestra más claramente la tensión que provoca la simultaneidad de soberanías. No se entenderá acabadamente la naturaleza contradictoria del Estado Absoluto si no se entiende la Hacienda de la Corona como un instrumento de percepción de la renta feudal. Esta naturaleza contradictoria reside en la problemática relación existente entre la Hacienda de la Corona y la renta feudal local, esto es, la renta percibida directamente por los señores. Dicha problemática puede analizarse en un doble sentido: por una parte, el propio conflicto surgido por la confluencia de fisco real y renta feudal directa; por otra, la percepción por parte de algunos señores de ciertos tributos, tradicionalmente propiedad de la Corona. Vid. Pérez Royo, F.: "Hacienda Real y Monarquía Absoluta. Nota Crítica sobre la obra de Josep Fontana", *Civitas, Revista española de Derecho financiero*, núm.5/1975, págs.233-234.

⁷ Artola, M.: *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial/Banco de España, Madrid, 1982, págs.10-11.

⁸ Fernandez de Pinedo, E.: "Coyuntura...", op. cit., pág.12.

Boris Porshnev, estudiando el absolutismo en Francia, la formación social donde la monarquía absoluta cayó más hondo, trazó un modelo acabado de las tendencias encontradas del feudalismo desarrollado: la evolución del impuesto, entendido como renta feudal centralizada, colisionaba con la renta señorial. Este hecho explica la inclinación de la Corona por gravar aquellos ingresos de la población de los que los señores no podían apropiarse. La fiscalidad real se encamina hacia los bienes burgueses y hacia la creación de ingresos distintos de la renta señorial. Vid. Porshnev, B.: *Los levantamientos populares en Francia en el siglo XVII, Siglo XXI*, Madrid, 1978, pág.348.

Hincker sostiene, con Porshnev, la distinción entre percepción centralizada de la renta feudal y percepción directa de la renta feudal por parte del señorío. Vid. Hincker, P.: "Contribución a la discusión sobre la transición del feudalismo al capitalismo: la monarquía absoluta francesa" en Parain, CH.; Vilar, P. y otros: *El feudalismo*, Sarpe, Madrid, 1985, pág.76. El hacendista alemán Goldscheid también sostendrá que el impuesto, en la Edad Media, es sobre todo una institución señorial que luego se va centralizando cada vez más a medida que la monarquía asciende hasta ocupar una posición predominante. Vid. Goldscheid, R.: "Estado, Presupuesto Público y Sociedad. Esencia y Cometo de la Hacienda desde el Punto de Vista de la Sociología", *Hacienda Pública Española*, núm.58/1979, pág.341.

Adam Smith, por su parte, ve el origen de este tipo de imposición en la debilidad de los sujetos gravados y en la imposibilidad de la Corona de atentar contra las rentas de los estamentos privilegiados, durante la desordenada situación por que pasó Europa durante la época del régimen feudal.... Vid. *Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pág.753.

⁹ Como escribe Kamen, las *Enajenaciones son las imposiciones más significativas desde el punto de vista político, además de financiero. La Corona había recurrido durante el siglo XVII a la enajenación de las propiedades y la venta de puestos oficiales como forma rápida de realizar capital*. Kamen, H.: *La Guerra...*, op. cit., pág.238.

¹⁰ El ascenso de la monarquía absoluta estaba ligado, en gran medida, a la creación de fuentes de riqueza ajenas a la renta de la tierra, lo que exigía la formación de un espacio capaz de posibilitar la producción de otro tipo de riqueza diferenciada de la agrícola. Aunque surgidas en las entrañas de la lógica feudal, las ciudades constituían dicho espacio. La ciudad se convierte en el marco donde se intercambian los excedentes económicos, donde se establecen relaciones de producción al margen de la servidumbre. Como ha escrito Perry Anderson la dispersión de la soberanía permitió la liberación de las economías urbanas de la sujeción a la clase dominante rural y su posterior desarrollo. (Vid. *El Estado Absolutista*, Siglo XXI, Madrid, 1984, pág.15.) Al cabo, la generalización de estos dos fenómenos - relajación de los vínculos personales y proliferación del intercambio -, hizo de las ciudades el núcleo de la vida política.

Acerca del origen de burgos y ciudades la historia del pensamiento económico ha consagrado a Cantillon como el creador de las teorías que posteriormente han querido ver en el mercado el origen de la ciudad.

riqueza, base fundamental de sus recursos.¹¹

La fiscalidad eclesiástica estaba constituida básicamente por el diezmo (10 por 100 sobre el valor de la cosecha) y las primicias. Al igual que sucedía con la fiscalidad real, estos impuestos, pagados en especie por los productores directos, eran percibidos por la Iglesia, pero también por ciertos señores y la Corona, bien por enajenación de parte de dichos tributos durante la Edad Media, bien mediante participación de la Corona en las rentas de la Iglesia: las tercias reales y el excusado, fundamentalmente.¹²

La fiscalidad señorial, sustentada principalmente en derechos de escasa importancia económica, tales como portazgos, pontazgos, martiniegas¹³, no suponía una elevada participación en cuanto a la fiscalidad global. Su importancia era más política que financiera.

Vid. Estapé, F.: "Algunos Comentarios a la Publicación del 'Ensayo sobre la Naturaleza del Comercio en General' de Cantillon", *Moneda y Crédito*, núm.39/1951, pág.65. Así lo ha visto Schumpeter, cuando escribe que Cantillon propone una 'teoría del mercado' para explicar las ciudades, la teoría que las ve nacer en mercados primero periódicos y luego permanentes. Vid. Schumpeter, J.A: *Historia del Análisis Económico*, Ariel, Barcelona, 1971, pág.262.

Para Cantillon, la ciudad surge cuando un propietario tiene tal cantidad de tierra que le permite vivir lejos del burgo o de la aldea. Su instalación en un lugar placentero y su voluntad de gozar una agradable sociedad hacen que se inicie una cadena de gastos que se convierten en motor de la economía. La satisfacción de las necesidades de este propietario y de los que como él se reúnen en el mismo lugar origina una corriente de artesanos y toda clase de profesionales, etc., los cuales construirán sus casas para estar cerca del trabajo. Vid. Cantillon, R.: *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1950, págs.18-21.

¹¹ La fiscalidad real estaba formada por un heterogéneo conjunto de rentas, entre las que destacaban las denominadas rentas provinciales y sus agregadas, las rentas generales o de aduanas y las rentas estancadas. Las más importantes entre el variado cúmulo de rentas provinciales eran la alcabala (consistente en un 10 por ciento de ventas o permutas), cientos (4 por ciento de incremento sobre la alcabala hasta llegar al 14 por ciento) y millones que se cargaban sobre el consumo de las seis especies del abasto común - carne, vino, aceite, vinagre, jabón, velas de sebo - , autorizándose al vendedor a reducir la cantidad del producto y su importe en dinero constituía otro tributo denominado sisá. Vid. Cañedo, R.M.: *Cartas...*, op. cit., Cartas III, IV, VII. Entre las agregadas se pueden destacar: derecho de fiel medidor (4 mrs en cada arroba de vino, vinagre o aceite), aguardiente y licores, Quinto y millón de la nieve, naipes, derecho de internación, situados, renta de sosa y barrilla, yerbas, seda, azúcar, cargado y regalía, Abueía, etc. (Ibid., Cartas VIII y IX). Sobre la alcabala Vid. Canga Arguelles, J.: *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1968, Tomo I, págs.27-29; sobre Provinciales: Tomo II, págs.400-404.

Las rentas Estancadas estaban formadas por los ramos de la Hacienda Pública que consistían en la fabricación y venta exclusiva en manos del Gobierno de ciertos artículos - tabaco, sal, etc. - Ibid., Tomo II, pág. 433.

Para un análisis global de la fiscalidad española de comienzos del siglo XVIII Vid. Kamen, H.: *La Guerra ...*, op. cit, sobre todo págs.232-233. y Artola, M.: *La Hacienda ...*, op. cit.

¹² Como ha escrito Kamen, la casi total exención del clero a contribuir a las cargas de la corona se veía compensada con la participación de ésta en las rentas de la Iglesia. Surge así una suerte de fiscalidad real (rentas eclesiásticas) compuesta principalmente por las tercias reales o dos novenos del diezmo; subsidio (impuesto anual sobre los bienes); excusado (producto del diezmo de la mayor casa dezmera) y la cruzada. Kamen, H.: *La Guerra...*, op. cit., pág.230.

¹³ Los portazgos han sido estudiados por Madrazo, que ve en ellos el trasunto de la sociedad de finales del Antiguo Régimen. *La aspiración de carreteras era la fachada de aparente modernidad del feudalismo tardío, mientras los portazgos constituían los cimientos, esto es, la auténtica naturaleza de su arcaísmo. Las medidas reformistas sobre los peajes reflejan una más de las 'naturales' contradicciones de la Ilustración (...)* Madrazo Madrazo, S.: "Portazgos y tráfico en la España de finales del Antiguo Régimen", *Moneda y Crédito*, núm.160/1982, pág.81.

El portazgo se constituye (junto a la estructura social y política del país) en freno para la realización de trabajos públicos y artífice de la escasa fluidez de las comunicaciones.

En cuanto al reparto y cobro de las rentas, el sistema más habitual consistía en el "encabezamiento", mediante el que se fijaba una cantidad para cada tributo y luego el pueblo se encargaba de recaudar la suma, normalmente mediante el arrendamiento de los puestos de venta al por menor de los artículos de consumo¹⁴. Respecto al cobro se advertía la incapacidad de la Corona para llevar a cabo la recaudación de sus derechos. Casi todas las rentas habían sido cedidas a comerciantes o financieros particulares, quienes pagaban a la Hacienda una suma global y a la vez recaudaban los impuestos a través de subarrendatarios. Este sistema obligaba al gobierno a estimar la posible recaudación para establecer el contrato y, a la vez, permitía que los recaudadores obtuvieran fuertes sumas monetarias con la adjudicación, con perjuicio tanto para el Erario como para el contribuyente.¹⁵

La estructura tributaria española de comienzos del XVIII presentaba, por tanto, un cuadro con total predominio de la imposición indirecta ¹⁶, representada, fundamentalmente, por las rentas provinciales y agregadas, que obstaculizaban los cambios en el caso de alcabalas y cientos y gravaban el consumo de las principales subsistencias mediante millones y fiel medidor.

El fortalecimiento de la Hacienda Real comienza tras la victoria de Felipe V en la guerra de Sucesión, que se materializó en los reales decretos conocidos como "Decretos de Nueva PLanta", expedidos entre junio de 1707 y enero de 1716. La nueva planta borbónica será un intento de racionalización: eliminando las instituciones representativas buscará la centralización administrativa y una nueva ordenación del territorio. El proceso de centralización administrativa se iniciará con la transformación de los reinos que componían la Corona de Aragón en provincias, aboliendo sus fueros y privilegios¹⁷ - Valencia (1707), Aragón (1711), Mallorca y Cataluña (1716) - sustituyendo al

¹⁴ Sobre los encabezamientos Vid. Cañedo, R.M.: *Cartas...*, op. cit., Carta IX.

¹⁵ Sobre los arrendamientos, Vid. Cañedo, R.M.: *Cartas...*, op. cit., Carta XII; fieltad y administración en Carta XIII.

Existían, además, otros sistemas: Administración o control directo y el encabezamiento a ciertas localidades, por el cual el Gobierno estimaba los impuestos que recaudaban los funcionarios locales. Ante el poco éxito de estos sistemas la Corona volvió al arrendamiento.

¹⁶ La estructura tributaria, sustentada, fundamentalmente, en la imposición indirecta como forma de reparto de la carga, gravaba principalmente el consumo y dejaba exentos de contribuir a los estamentos privilegiados. La ausencia de una instancia capaz de monopolizar poder político y poder financiero se traducía en la existencia de un cúmulo de derechos fiscales de distinta procedencia y con un rasgo fundamental: eran independientes entre sí, de ahí que cada uno estuviera animado de su propia lógica. Ante la incapacidad de reforma por parte de las monarquías absolutas, siquiera de los impuestos indirectos, *los ingresos procedentes de esa fuente aumentaron azarosamente, y no según ningún plan racional*. Vid. Schumpeter, J.A.: *Historia del análisis ...*, op. cit., pág.244. El mismo autor ha destacado ciertos elementos de generalidad en la tributación indirecta, ya que era la única forma de que tributaran los estamentos privilegiados que escapaban de la contribución directa.

¹⁷ En el siguiente texto se puede observar claramente la intención uniformadora del rey: *He juzgado por conveniente así por esto como por mi deseo de reducir todos mis reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes (...), abolir y derogar enteramente todos los referidos fueros y privilegios*. Citamos por Gonzalez Antón, L.: "El territorio y su ordenación político-administrativa" en Artola, M. (Dtor.) *Enciclopedia de Historia de España*, Alianza, Madrid, 1988, Tomo II, pág.64.

Virrey por un Capitán general, Gobernador militar y presidente de la audiencia respectiva.¹⁸

Se intenta consolidar un nuevo tipo de Estado, sustentado en la centralización del poder político y la "administración pública", restando jurisdicciones a los viejos poderes feudales.¹⁹ La abolición del régimen político y administrativo de los tres reinos y el principado permitirá implantar en estos territorios la organización estatal hasta entonces exclusiva de Castilla.

La centralización del poder político exigía la paralela centralización y reforzamiento de la Hacienda Real, de ahí la creación de una administración racionalizada.²⁰ Se instituye la figura del Intendente, principal innovación de la nueva Planta, cuya función será controlar lo relacionado con la Hacienda. Así lo ha visto FRANCISCO GALLARDO cuando afirma:

*... el gobierno de Felipe V no ignoraba que sin rentas no podía haber nación; así se ve que en el mismo año de 1714 se empezaron á abrir los cimientos del edificio de la Hacienda pública, se establecieron los ministerios ó secretarías del despacho, se fijaron las atribuciones de los ministros, y se hicieron los primeros reglamentos para la administración.*²¹

¹⁸ Esta política constituye un notable avance en orden a la uniformización territorial y demuestra que *la tradición de los borbones era centralizadora y la rebelión catalana de 1700 le proporcionó un pretexto para manifestarse*. Vilar, P.: *Historia de España*, Crítica, Barcelona, 1980, págs.75-76.

¹⁹ Las instrucciones que transmite Luis XIV a su nieto Felipe V son fiel testimonio de lo dicho y clara expresión de la naturaleza patrimonial que se atribuye al Estado absolutista: *debéis estar convencidos de que los Reyes son señores absolutos y que, naturalmente, tiene la completa disposición de todos los bienes, lo mismo aquellos que posea la Iglesia que los pertenecientes a los seglares. Todo lo que se halle en la superficie de nuestros Estados, de cualquier naturaleza que sea, os pertenece por el mismo título*. Citamos por Fernandez Almagro, M.: "Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz", *Revista de Estudios Políticos*, núm.126/noviembre-diciembre 1962, pág.14.

²⁰ Las modulaciones sufridas por el poder político en el período caracterizado por feudalismo desarrollado correrán paralelas a las transformaciones del aparato fiscal necesario para financiarlas. La centralización del poder político sólo es posible con una paralela centralización de una parte considerable de la renta feudal global. El problema, como decíamos, deviene de su realización sin afectar los privilegios, siendo la muestra más clara del privilegio la exención de contribuir.

²¹ Gallardo Fernández, F.: *Noticia histórica de las rentas de la Corona de España, de su origen y de sus productos en varias épocas y plan para su nuevo y mejor arreglo que presentó a la Corte...*, Imprenta de Burgos, Madrid, 1822, pág.102.

Gallardo califica de muy positiva la política de racionalización de la Hacienda emprendida por Felipe V: *En 1718 se formó la famosa Instrucción de Intendentes, que despues se refundió en la de 1748, instrucción que puede considerarse la mas sábia en su clase, y que hemos visto copiada a la letra entre las instrucciones antiguas de intendentes de Francia (...)*En 1726 se hicieron los reglamentos para la tesorería general. En 1730 se organizó la administración general ó dirección de la renta del tabaco. El conjunto de tales medidas llevó, según Gallardo, a tal estado de prosperidad que *todo el mundo sabe que en el reinado de Don Fernando el VI se hallaba el tesoro público en la mas grande opulencia*. *Ibid.*, págs.102-103.

El 1-5-1717 se crean tres contadurías tituladas de Valores, distribución y millones, con el fin de llevar la cuenta y razón. La contaduría general de valores tenía a su cargo la administración de toda clase de rentas y contribuciones. La contaduría general de distribución controlaba la distribución del gasto público bajo la supervisión del tesorero general. Por decreto de 30-12-1714 se crean las secretarías universales de Estado y entre ellas la de Hacienda y en 1741 dos secretarías : despacho y superintendencia de Hacienda. Vid. Ripia, J. de la y Gallard, D.: *Practica de rentas reales. Nuevamente adicionada y corregida*, Oficina de Dn Antonio Ulloa, Madrid, 1795-1796, Tomo III, págs.113 y ss.

En la "política" hacendística llevada a cabo se puede observar una doble línea de acción: hacer contribuir a los territorios que hasta el momento no contribuían y recuperación de los derechos de la corona, mejorando, a su vez, el control de las rentas reales mediante funcionarios públicos.

La abolición de los fueros auspiciará el intento de penetración de la fiscalidad castellana. En un principio, tanto en Aragón como en Valencia, se intenta introducir la alcabala y el papel sellado. Por orden de 3 de Diciembre de 1707 y cédula de 10 de Diciembre del mismo año, Felipe V resolvió *se cobre un catorce por ciento con el nombre de Alcabala y unos por ciento imponiendole en todo lo que se compra permuta y vende* en Aragón. En 1709 fue suspendida esta alcabala.²²

En 1715 se implanta en el Principado de Cataluña un nuevo régimen fiscal que conlleva una nueva fórmula de reparto. El nuevo sistema - Catastro - se descompone en dos modalidades: Real - que recaerá sobre las haciendas, *precediendo la descripción y tasación de todas ellas, regulando sus valores y frutos* - y Personal - *sobre la industria, comercios y demás que toque a esta especie* -. Se dispone que en la modalidad personal no debe ser incluida la nobleza, mientras que el repartimiento por haciendas ha de ser general.²³

Pese a la gran transformación que supone con respecto al reparto de la carga, el Catastro no es producto de la voluntad ilustrada de los Borbones, tendente a la

²² Kamen, H.: *La Guerra...*, op. cit., págs.347-380. La cita en pág.380.

Ignacio de Asso estudia la historia de la Hacienda de Aragón y refiere los intentos de introducir alcabalas y otros derechos de Castilla en Aragón, destacando que su reparto *no por encabezamientos prudentiales, sino por el juicio arbitrario del Superintendente de rentas*, causó enormes perjuicios. Se subrogaron en 1709 *en una contribución enorme que causó la ruina de varios lugares y consumió los caudales públicos*. Ya en 1718 se estableció la Única contribución previo empadronamiento general. Vid. *Historia de la economía de Aragón*, Centro Superior de Investigaciones Científicas (en adelante C.S.I.C.), Zaragoza, 1947, pág.310.

²³ R.D. de 9-12-1715 en Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca de Hacienda de España dispuesta por el Ilmo. Señor ... Ministro jubilado del suprimido Consejo Real de España e Indias y senador del Reino, continuada por Don Domingo Lopez de Castro y Pinilla*, D.E. Aguado, Madrid, 1840-1848, Tomo V, pág.41.

Con fecha 23-3-1715 se había extendido una Real Orden con la determinación de Patiño, a la sazón Intendente de Cataluña, de establecer el catastro para los diez meses últimos del año. El Decreto de 9-12-1715 se completa con el Edicto de 15-10-1716 para el establecimiento del Catastro, determinando las medidas de tierra y clases. *ibíd.*, págs.43-49.

La implantación de un nuevo sistema de reparto obliga a establecer un conocimiento exacto de la relación de bienes y del ámbito territorial en el que estos se inscriben. La monarquía intenta el control de unos súbditos que, de otra forma, quedarían fuera de su poder. El conocimiento de la riqueza por el monarca respondía a la necesidad de sostener la Corona, de ahí que las relaciones de bienes efectuadas en el XVIII tuvieran como finalidad una mayor recaudación fiscal. La elaboración de inventarios fiables de la riqueza inmobiliaria del país - principal exponente de la riqueza sobre la que aplicar proporcionalmente los impuestos -, conduce a la realización de un Catastro, importante instrumento de racionalización fiscal que supone un intento y un fuerte adelanto en la época preestadística por conocer con la máxima fiabilidad posible la riqueza. El catastro de Patiño es el primer intento en este sentido.

Hernández Andreu ha visto en el Catastro influencias del Colbertismo y lo define como impuesto directo de producto proporcional, en cuanto al gravamen de la riqueza territorial y sobre los rendimientos del capital; impuesto directo sobre la renta individual de las personas que prestaban sus servicios a actividades industriales y comerciales; y sobre personas, en general, que percibían rentas a modo de contraprestación a su trabajo, como los jornaleros del campo. Hernández Andreu, J.: "Evolución ...", op. cit., pág.39.

racionalización y unificación de los sistemas tributarios de la España de los Austrias, como se ha escrito en una obra reciente²⁴; o, como ha observado MATILLA TASCÓN²⁵, un intento de conseguir una mayor equidad fiscal, atendiendo a la capacidad económica del contribuyente. El proyecto, en el fondo, respondía a una finalidad eminentemente fiscal y reflejaba *una actitud en última instancia rentista, y en esencia feudal*.²⁶

Con el sistema de cupo adoptado no se podía llegar a la proporcionalidad del reparto, puesto que éste se establecía en función de la recaudación esperada por la Corona en los territorios sometidos y no en relación a la riqueza del contribuyente. La realidad es que, como han señalado GONZALO ANES²⁷ y JOSEP FONTANA²⁸, refiriéndose a este proyecto y a los posteriores proyectos de contribución equivalente, más que a una política ilustrada, obedecían a la intención de recaudar más de las regiones conquistadas, simplificando, al mismo tiempo, la cobranza y administración.

Por R.O. de 29-3-1715 se introduce el equivalente de Valencia por valor de 15.900.000 rs²⁹ y por R.O. de 29-8-1718 la talla de Mallorca³⁰. En 1718 se implantó en Aragón un impuesto único de 8 millones de reales por medio de un equivalente a todos los tributos recaudados normalmente en Castilla³¹. Con esta contribución se cierra el conjunto de intentos por introducir en Aragón la fiscalidad castellana. Además de la única contribución seguían existiendo los monopolios del tabaco, sal y papel sellado como impuestos independientes de ésta.³²

²⁴ Russinés Torregrosa, J., prólogo a Segura I Mas, A. y Carnet Rives, I. (Coord.): *El catastro en España (1714-1906)*, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, Vol.I, pág.13.

²⁵ Matilla Tascón, A.: *La Unica Contribución y el Catastro de Ensenada*, Servicio de Estudios de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1947, sobre todo págs.29-41.

²⁶ Segura I Mas, A.: "El Catastro de Patiño en Cataluña (1715-1845)" en Segura I Mas, A. y Carnet Rives, I. (Coord.): op. cit., pág.38.

²⁷ Anes Alvarez, G.: "La Contribución de Frutos Civiles entre los proyectos de reforma tributaria en la España del siglo XVIII", *Hacienda Pública Española*, núm.27/1974, pág.21.

²⁸ Fontana, J.: *Hacienda y Estado*..., op. cit., pág.15.

²⁹ En Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca*..., op. cit., Tomo V, págs.195-196.

³⁰ En Ripia, J. de la y Gallard, D.: op. cit., Tomo IV, pág.158.

³¹ R.O de 25-1-1716 sobre Contribución directa a repartir en el año 1717 entre pueblos e individuos de 800.000 escudos de a 10 rs vn en sustitución de alcabalas (...) y demás rentas provinciales de Castilla. En Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca*..., op. cit., Tomo V, págs.161-164.

³² Kamen, H.: *La Guerra*..., op. cit., págs.386-387.

A partir del sistema empleado de reparto, Segura I Mas escribe que con el sistema se intentó garantizar los medios a los ejércitos en los territorios recién conquistados, por lo que más que intento racionalizador se trata de una *penalización de guerra*. Segura I Mas, A.: "Felipe V y la introducción de la Contribución directa en la

La otra línea de actuación consistirá en el intento, por parte de la Corona, de recuperar los derechos reales enajenados amparándose en las necesidades financieras de la guerra. No obstante, la única línea de actuación emprendida fue *imponer gravámenes sobre estas enajenaciones sin perseguir un esfuerzo excesivo para reclamarlas*.³³

Por Real Orden de 1713 se acaba con la multiplicación de arrendatarios, mediante la introducción del arrendamiento conjunto de las rentas, simplificando el proceso de las subastas al reducir la concurrencia y aumentar el valor de las adjudicaciones.³⁴

La acción desarrollada durante el reinado de Felipe V hay que encuadrarla en estos términos. Muestra, como ha subrayado FUENTES QUINTANA, la adhesión inflexible del monarca a *la política mercantilista*,³⁵ ya que, el fortalecimiento del

Corona de Aragón" en Segura I Mas, A. y Carnet Rives, I.: op. cit. págs.26-27.

³³ Kamen, H.: *La Guerra ...*, op. cit., pág.239. La imposición se canceló por Decreto de 8-1-1717.

³⁴ Sobre el tema de los arrendamientos y sus efectos sobre la fragmentación de la recaudación Vid. Fontana, J.: *Hacienda y Estado ...*, op. cit., págs.18-25. Con la medida citada los arrendatarios pasan de 196 a 16.

Como señala Vilar, refiriéndose a la monarquía francesa, la debilidad administrativa no permitía al Estado el control de los impuestos que eran percibidos, generalmente, mediante el sistema de "fermes", es decir, por compañías de financieros privados que recababan para sí gran parte de la cantidad recaudada. Vid. Vilar, P.: "La Transición del Feudalismo al Capitalismo" en Parain, C.; Vilar, P. y otros: op. cit., pág.59.

³⁵ La política mercantilista consiste en la utilización de las fuerzas económicas para fortalecer el poder del Estado. El Mercantilismo es la creación del Estado y de la economía nacional, ya que, como señala Heckscher, frente a la fusión universalismo y particularismo medievales, buscaba imponer los objetivos del Estado en un campo económico homogéneo. Heckscher, E. F.: *La Época Mercantilista. Historia de la Organización y las Ideas Económicas desde el Final de la Edad Media hasta la Sociedad Liberal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, pág.6.

El mercantilismo se convierte en un factor de unificación, intentando uniformar el país en un espacio perfectamente delimitado. Este hecho lleva, como ha advertido el profesor Maravall, a una nueva concepción de la frontera, que no tendrá sólo una función militar - defensa del Estado frente al exterior -, sino que será, además, *la línea de delimitación de un sistema de poder que se define como unidad*. Cfr. Maravall, J.A.: *Estado moderno y mentalidad social. Siglos XV a XVII*, Alianza, Madrid, 1986, Tomo I, pág.471.

Ahora bien, la consolidación del poder interno y externo obliga al mantenimiento de un ejército y una burocracia lo que exige una reestructuración de todo el sistema fiscal con el fin inmediato de sacar más recursos para el Estado. Una fiscalidad *hasta cierto punto nueva que, en principio, coadyuva a la centralización*. Castellano, J.L.: "Regionalismo y nación en el siglo XVIII", *Revista de estudios regionales*, Extraordinario, Vol.II/1980, pág.47.

La progresiva complejidad en la articulación del poder político tenía que ser sostenida, como decíamos, mediante grandes recursos económicos, sólo posibles con un cambio radical en las tradicionales fuentes de percepción de ingresos. El Mercantilismo se erige, así, en el discurso económico sobre la creación de la riqueza necesaria para el mantenimiento del soberano. De esta forma, Estado y Mercantilismo mantendrán una relación simbiótica. La política financiera y, en especial, la política tributaria se convierten en el recurso más importante de la "política económica". Como sostiene Anderson, no existe una distinción clara entre economía y política. El Mercantilismo es *una teoría de la intervención coherente del Estado político en el funcionamiento de la economía, en interés a la vez de la prosperidad de ésta y el poder de aquél*. Anderson, P.: op. cit., pág.31.

La progresiva centralización del poder en manos de la Corona es causa y consecuencia del progresivo aumento del comercio como una fuente de riqueza ajena a la riqueza procedente de la tierra. A este dominio del capital mercantil corresponde una nueva estructura del Estado. El impuesto se justifica, precisamente, por ser el instrumento que posibilita tanto el sostenimiento del poder real como el estímulo al comercio. El cameralista Von Justi, en su "Politische Finanzschriften", afirmará que: *(...) por intermedio y con la guía de los tributos se puede elevar el genio, las costumbres, las inclinaciones y el coraje del pueblo*. Y, en su "System des Finanzwesens", señalará que los tributos representan *un medio muy feliz para formar y organizar el Estado como corresponde a las intenciones de un sabio gobierno...* El impuesto se constituye en el medio más eficaz para *dirigir el comercio*. Citamos por Gerloff, W.: "Doctrina de la Economía Tributaria" en Gerloff, W y Neumark, F. (Dtors.): *Tratado de Finanzas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo II, pág.213.

Estado chocaba con los particularismos medievales que impedían la unidad política y constituían un fuerte obstáculo a la implantación de unidades económicas.

La Corona intervendrá en el terreno económico impulsando compañías de comercio mediante concesiones privilegiadas; política comercial que se completa con la reforma destinada a unificar, a efectos comerciales, el ámbito territorial del Estado, suprimiendo los "puertos secos" y trasladando las aduanas de importación a las fronteras territoriales en 1717.³⁶ Con la concesión de la libre circulación de mercancías nacionales en el interior del reino en 1757, se sientan las bases para la formación de un mercado nacional.

Si se profundiza en el terreno fiscal se puede afirmar que la Hacienda de la Corona se encontrará sometida a lo largo del siglo a una doble limitación impuesta por la falta sistemática de recursos, por una parte, y la imposibilidad de gravar la riqueza de los estamentos privilegiados, por otra. Las reformas emprendidas en las cuatro primeras décadas del siglo fueron, en gran parte, reformas administrativas. Las destinadas a dar mayor relevancia a la imposición directa dentro del ordenamiento tributario persiguiendo una mayor capacidad recaudatoria y la supresión de obstáculos a la libre circulación de mercancías - Intento de Ensenada, a mediados de siglo, y la "contribución única" de 1770 - fueron intentos fallidos.

Las peculiaridades de la economía, de la sociedad y de la política del período condicionaron la posibilidad de que estas reformas tuvieran una mayor trascendencia. La contribución de "frutos civiles" propuesta por FLORIDABLANCA ilustra perfectamente esta afirmación. Por otro lado, la evolución del crédito - persistente emisión de deuda pública entre los años 1780 y 1799 - explica, de forma gráfica, la huida hacia adelante emprendida por la monarquía absoluta en su intento de recabar recursos sin socavar los cimientos del ordenamiento vigente.

³⁶ Como ha escrito Sureda, en 1717 se adoptaron las primeras medidas tendentes a facilitar la libertad de comercio interior, mediante la unificación del sistema aduanero. Se suprimen los puertos secos entre los reinos de la corona de Aragón y Castilla, y se trasladan las aduanas a puertos y fronteras. La medida representó una eliminación incompleta de las barreras interiores, puesto que persistían las aduanas de Andalucía y no se consiguió de un modo absoluto la desaparición de las que separaban Castilla de las provincias vascas. Sureda Carrion, J.L.: "La política económica española del siglo XVIII", *Anales de Economía*, Vol.VI, núm.21/1946, pág.28.

Muñoz Pérez ha estudiado el caso refiriendo cómo, ante la protesta de estas provincias, por lo que entienden quebranta sus exenciones, expresada al rey y remitida por éste a Luis de Salazar y Castro, emite este último un informe favorable a los vascos. A finales del XVIII, y pese a la intención centralizadora, el mapa de la península sigue teniendo la misma estructura. Muñoz Pérez, J.: op. cit., págs.773-775. Para este autor está claro que *La importancia del tiempo en la consolidación de estructuras y núcleos geoeconómicos fué perfectamente vista en el XVIII. La influencia de siglos de errores gravitando sobre un país, sobre una comarca, pueden determinarla, pueden terminar traduciéndose en una realidad geográfica.* Ibíd., pág.797.

1.- EL PROYECTO DE UNICA CONTRIBUCION DEL MARQUES DE LA ENSENADA.

El proceso de centralización antes descrito lleva a un fuerte aumento de los gastos que, necesariamente, determina la quiebra de las tradicionales fuentes de obtención de ingresos de la Corona. La limitación al crecimiento de los ingresos fiscales de la Corona, impuesta por la imposibilidad de gravar la riqueza de los privilegiados, se intenta superar mediante el establecimiento de la única contribución sobre la riqueza.

La profunda voluntad recaudadora y la necesidad de establecer un mayor control conducen al intento de sustituir una fiscalidad que recaía principalmente sobre el comercio interior por una tributación que gravara todas las fuentes de riqueza. En este sentido constituye un hito el proyecto de ENSENADA que, aunque no supera la etapa de averiguación estadística (confección del Catastro), se convierte en el modelo a seguir en el futuro. La implantación de la única contribución, *sueño dorado del 'arbitrismo' dieciochesco*³⁷, no podrá lograrse bajo las estructuras socioeconómicas del Antiguo régimen, pero traspasará los umbrales del siglo y seguirá siendo el ideal de los diputados liberales en las Cortes de Cádiz.³⁸

La política emprendida por ENSENADA es fruto de una concepción mercantilista de la Hacienda. Bajo este presupuesto la Hacienda se constituye en el eje de la monarquía y en el sustento de la guerra, de ahí la importancia dada al control de los fondos por la Corona.³⁹ La falta de recursos llevaría a la destrucción de la propia

³⁷ Vilar, P.: "Estructuras. Algunas lecciones del Catastro de la Ensenada" en *Hidalgos, amotinados y guerrilleros. Pueblos y poderes en la historia de España*, Crítica, Barcelona, 1982, pág.63.

³⁸ Su proyección de futuro es para Hernández Andreu manifiesta, por cuanto, el intento de Ensenada se convertiría en el modelo de la única contribución de 1770; inspiraría sustancialmente el plan fiscal de Cabanús y fue el primer precedente de las reformas tributarias que durante la primera mitad del siglo XIX hasta la reforma definitiva de 1845, pretendieron sustituir el sistema tributario del Antiguo Régimen por otro más racional fundado en la imposición directa. Hernández Andreu, J.: "La Única contribución del marqués de la Ensenada y el impuesto único de la escuela fisiocrática", *Moneda y Crédito*, núm.117/1971, pág.79.

³⁹ Así, en su *Representación al Rey sobre reforma de la real Hacienda y catastro de Castilla de 27 de Mayo de 1748* puede leerse: *(...) la hacienda es el eje del gobierno de una Monarquía, y porque la española se olvidó de este principio, ha sido, de dos largos siglos á esta parte, tan lamentable su decadencia como notorio y sólido el aumento de la de Francia (...)*. La representación se encuentra reproducida en la obra de Rodríguez Villa, A.: *D. Senón de Somodevilla marqués de la Ensenada. Ensayo biográfico formado con documentos en su mayor parte originales, inéditos y desconocidos*, Librería de M. Morillo, Madrid, 1878, págs.85-90.

Didier Ozanam ha calificado a Ensenada entre los hombres de la primera ilustración. Según este autor, para Ensenada, la Hacienda es el condicionante de todos los progresos de los demás sectores. Sin su arreglo, cualquier medida será inútil, de ahí que su control sea el principal eje que informe la acción estatal. Ozanam, D.: "Representación del marqués de la Ensenada a Fernando VI (1751)", *Cuadernos de investigación histórica*, núm.4/1980, págs.71-77.

monarquía.⁴⁰

Con fecha 18 de Noviembre de 1748 ENSENADA dirige una memoria a Fernando VI en la que presenta el estado de la Hacienda de ese año y las posibles mejoras que en ella pueden realizarse. Para ENSENADA el sistema de rentas vigente parece más el resultado *de los enemigos de la Monarquía que pensado para la felicidad de esta*, por lo que recomienda una más económica recaudación y distribución de los fondos *para sostener la guerra, de manera que V.M. se haga estimar de amigos y respetar de enemigos*.

Las rentas provinciales han llevado a la decadencia del reino, ya que son, para ENSENADA, los principales impedimentos del comercio, no tanto por la cantidad que producen sino por el método de su administración y excesivos gastos en su exacción, dado que *los paga todo pobre y no todos los ricos; embarazan y captivan el comercio interior, y aún el exterior, y se emplea número crecido de gente que en otras cosas hace falta*.⁴¹

De ahí que el remedio esté, para el ministro, en suprimir las citadas rentas e implantar en su lugar una *sola contribución*. Con ésta se conseguirá que

cada vasallo pague en proporción de lo que tiene, obteniendo la corona la misma cantidad que la obtenida con las rentas que se suprimen; se eliminen guardas y se consiga la libertad interior, sobre todo en ropa y comestibles, aumentando con ello las manufacturas.

El plan de ENSENADA consiste en implantar el Catastro de Cataluña en las provincias de Castilla y León en sustitución de las rentas provinciales, pese a las dificultades que encierra el proyecto. Entre éstas, y apoyándose en la obra de ZABALA,⁴²

⁴⁰ En su Representación de 18 de junio de 1747 dirigida al rey, Ensenada sostiene que: *Si los mencionados auxilios faltan, faltará con que sostener la guerra, y el recurso será minorar sus gastos en la moderación de empresas de ella y en los de la península en todo lo posible; porque, Señor, lo mismo sería empeñar la Real Hacienda, que destruirla y desacreditar la Monarquía; á que se agrega el que á tanta costa y contingencia se pueda hacer en conciencia la guerra, cuyo punto no me toca decidir, aunque sí indicar*. Citamos por Rodríguez Villa, A.: op. cit., págs.43-65.

⁴¹ Ensenada, Marques de la: "Representación ...", en Rodríguez Villa, A.: op. cit., pág.138.

⁴² El origen teórico del ensayo de Ensenada, se encuentra en la obra de Zabala, quien toma como modelo el Catastro de Cataluña.

Miguel de Zabala y Auñón, contador en Cataluña durante la implantación del Catastro, planteará sus disquisiciones en una obra que Lucas Beltrán ha calificado de transición entre el mercantilismo y la fisiocracia. Se trata de la "Representación al Rey Nuestro Señor D. Phelipe V (q.D.g.)", dirigida al más seguro aumento del Real Erario y conseguir la felicidad, mayor alivio, riqueza y abundancia de su Monarquía (1732)*. Obra que más tarde se publicará incluida en: *Miscelánea económico-política ó discursos varios sobre el modo de aliviar los vasallos con aumento del real erario*, por D. Miguel de Zabala Y Auñón (del Consejo de S.M. y superintendente general de juros, y mercedes), D. Martín de Loynaz, (Administrador general de la renta del tabaco) y un señor ministro práctico en la materia. Utilizamos la tercera edición publicada en Madrid, en la Imprenta de D. Antonio Espinosa, 1787.

Zabala había formulado duras críticas contra las rentas provinciales, ya que de su naturaleza derivaban grandes males: recaían más sobre el pobre (del hecho de realizar el repartimiento justicias y regidores deriva

enuncia las siguientes: el vacío recaudatorio que resultaría de su forma de recaudación, ya que ésta se haría por tercios; la problemática derivada de las alcabalas enajenadas; la cuestión de los tenedores de juro y el conflicto con el clero por sus haciendas raíces.

Por el Real Decreto de 10 de octubre de 1749 se establecen las disposiciones preparatorias para implantar la única contribución en subrogación de las rentas provinciales.⁴³ En 1750 se estableció la Junta encargada de dirigir y examinar estas operaciones.⁴⁴ En 1754 la Junta realizaba una primera exposición y en 1756, finalizada la tarea de información, publicaba su plan de establecimiento del nuevo tributo, junto a un

la exención de los poderosos); disminuían las cosechas y grangerías; se constituían en eficaz impedimento de los comercios y las fabricas y de su fatal sistema administrativo resultaba que (...) *pagan los Vasallos infinitamente mas de lo que pueden, y V.M. recibe muy poco de lo que los Vasallos pagan.* *Ibíd.*, pág.11.

No escapa a la dura crítica de Zabala el principal defecto de estas rentas: su carácter de impuesto acumulativo, advirtiendo que (...) *estos derechos se causan tantas quantas veces se vende el genero, y segun las veces que se paga, sube el precio de la cosa que se vende: de suerte, que los ultimos compradores en quienes se consume, vienen á pagar en aquella parte que compran, lo equivalente á los derechos causados hasta entonces (...).* *Ibíd.*, pág.14.

El catastro de Cataluña es para Zabala el tributo que reúne todas las circunstancias de una justicia distributiva. Además, su implantación en Cataluña es un buen fundamento para su extensión a otras provincias. Sus benéficos efectos derivan, para Zabala, de que con este método se consigue que (...) *cada individuo pague de lo que posee, ó gana, y ninguno de lo que no tiene, no pudiendo trasladar los poderosos su carga, ya que No queda al arbitrio de las Justicias, ni de los Poderosos el libertarse de lo que proporcionadamente les corresponde pagar, ni de imponer á otros lo que no deben contribuir; dexa libre el trato, y comercio en los generos; y, por último, recibirá V.M. quanto los Vasallos pagaren.* *Ibíd.*, págs.47-48.

Zabala es consciente de las dificultades que encierra un proyecto de tal alcance, fundamentalmente, el vacío recaudatorio resultante, ya que los arrendadores adelantan el dinero, y ahora los pueblos lo harán en los plazos regulares, así como la problemática subyacente a la indemnización a los poseedores de derechos, aspecto que podría solucionarse, en su opinión, bien dándoles la misma cantidad que desembolsaron los adquirentes por venta, bien buscando un equivalente para los adquirentes por servicios o heroicas recompensas. *Ibíd.*, pág.64.

Para Fuentes Quintana, el interés de esta obra se encuentra en que, además de realizar una aguda crítica al sistema de rentas provinciales, apunta hacia *la imposición directa en fechas muy tempranas.* Vid. "El impuesto sobre el volumen de ventas: perspectivas de una idea fiscal española", *Anales de Economía*, 2ª época, núm.5/1964, págs.21-22.

⁴³ "Real decreto tomando disposiciones preparatorias para establecer la única contribucion en subrogación de las rentas Provinciales" en López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., Tomo III, págs.5-6. y "Real decreto de S.M. para que con arreglo á la instruccion, formularios y planes que le acompañan, se averiguen los efectos en que puede fundarse una sola contribucion para el mayor alivio de sus vasallos, en lugar de las que componen las Rentas provinciales" en el Tomo V de la misma obra, págs.345-346. La Instrucción y formularios en págs.346-378.

Ya en 1736 se había ordenado recopilar la información referente al Catastro de Cataluña y Equivalente de Aragón y en 1745 y 1746 se había ensayado el proyecto en Murcia y Guadalajara respectivamente. En 1749 Felipe Sánchez de Valencia resume en un informe los resultados de su trabajo ("Proyecto escrito de R.O. por D... para el establecimiento de la única contribución de 10-2-1749, *Ibíd.*, Tomo V, págs.316-344.) y Martín de Loynaz escribe su Instrucción para la subrogación de las Rentas provinciales en una sola Contribución dirigida a Ensenada. (Vid. "Instrucción que para la subrogación de las Rentas Provinciales en una sola contribución dió D... al Excelentísimo señor Marqués de la Ensenada" en *Miscelánea Económico-política ...*, op. cit., págs.181-224).

⁴⁴ "Acta de instalacion de la Junta creada en 1750 para dirigir y examinar las operaciones preparatorias de la única contribucion" en Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., tomo V, págs.379-382.

Las averiguaciones sobre la riqueza comenzaron, sin mayores dilaciones, a partir de mayo de 1750. Como señala Carlos Calvo Alonso, *en pocas ocasiones la máquina centralizadora borbónica funcionó con tanto celo y precisión.* Vid. "El catastro de Ensenada. Proyecto de única contribución en la corona de Castilla" en Segura I Mas y Carnet Rives, I. (Coords.): op. cit., pág.93.

Piernas Hurtado, a partir de los datos proporcionados por Canga Argüelles, afirma que llegarían a gastarse 40 millones de reales en recoger las noticias necesarias. Vid. *Tratado de Hacienda Pública y examen de la española*, Librería de Dn. Victoriano Suárez, Madrid, 1900-1901, tomo II, pág.93.

resumen de los datos catastrados de la Corona de Castilla.⁴⁵ En la Exposición se juzga *inevitable, justo y preciso* que el clero contribuya *á proporción* a las cargas del Estado con el propósito de hacerlas más llevaderas a los legos, toda vez que estas cargas son necesarias para *la conservación de todos y á la obligacion de la defensa de la patria y de la religion, manteniendo el decoro de la Magestad, la administracion de justicia y la recíproca utilidad de unos y otros contribuyentes.*⁴⁶

Se cuestiona el sistema tributario vigente y singularmente a las rentas provinciales a las que se califica de viciosas en su origen y causantes de *la ruina de los vasallos y de su libre tráfico y comercio*⁴⁷, advirtiendo de la virtualidad del nuevo sistema, cuya mayor ventaja reside en que *puede pedirse y reducirse la porcion puramente necesaria y volverse á extinguir cuando cese el motivo...*, ya que *tiene V.M. en su Real mano esta llave segura y cierta para ello...*⁴⁸.

Independientemente de su fracaso, al modelo de ENSENADA hay que considerarlo como una reforma fiscal de enorme relevancia⁴⁹, por cuanto supone una radical transformación en la concepción del modo de reparto de la carga tributaria. HERNÁNDEZ ANDREU ha calificado la contribución como *impuesto directo proporcional de producto sobre el rendimiento territorial, industrial, comercial y de capital*; no obstante, señala que el proyecto respondía más a resolver una necesidad cierta - hacer más rentable la Hacienda real, mediante un sistema más eficaz - que a concepciones teóricas.⁵⁰

El proyecto de contribución única, como se había advertido, se queda en el intento, ya que las resistencias a su implantación son insalvables.⁵¹ CARLOS CALVO ALONSO ha visto entre las causas de su fracaso la seriedad del proyecto, observando que el saneamiento de la Hacienda desde los presupuestos de mayor equidad que se intentó

⁴⁵ "Exposición de la Junta á S.M. en 30 de abril de 1756" en López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca...*, op. cit., Tomo V, págs.382-397.

⁴⁶ *Ibíd.*, Tomo V, pág.384.

El 6-9-1757 se obtendrá el breve del Papa Benedicto XIV para extender el tributo al Clero.

⁴⁷ *Ibíd.*, Tomo V, pág.386.

⁴⁸ *Ibíd.*, pág.395.

⁴⁹ El profesor Artola la califica como la reforma de mayor trascendencia en la historia financiera del Antiguo régimen. Vid. *La Hacienda del Antiguo* ..., op. cit., pág.279.

⁵⁰ Hernández Andreu, J.: "La única contribución ...", op. cit., pág.78.

⁵¹ Como advierte el profesor Fontana, la obra de Zabala expresa de forma certera *la relación que existe entre la debilidad de la Hacienda y la impotencia del estado*. Fontana, J.: *Hacienda y Estado*..., op. cit., pág.28. Por otra parte, el mismo autor subraya que los proyectistas de la única contribución sobrestimaban el papel de la comercialización en la agricultura castellana, cuando la realidad es que se trataba de una actividad de subsistencia. Las estimaciones se basaban en que el campesino compraba sus alimentos, en unos niveles de consumo muy superiores a los reales y en que se disponía de mucho dinero en efectivo. *Ibíd.*, pág.30.

con la Unica debieron suscitar resistencias y entorpecimientos entre las clases que ostentaban el poder económico.⁵² Queda para el futuro el inventario de las riquezas de las veintidós provincias de Castilla y León y ciertos logros relativos a la administración de la fiscalidad real.

En efecto, en este período recobra sus derechos el Real Erario y se simplifica la recaudación de las rentas con la sustitución en 1749 de los arrendamientos-*ó ganancias intermedias entre el Soberano y los Vasallos*, en opinión de CABARRUS⁵³ - por la administración directa de rentas a cargo de los funcionarios de la Hacienda Real.⁵⁴

La medida tiene dos efectos positivos: mejora de la gestión del impuesto - convirtiéndolo en más rentable para la Hacienda y menos gravoso para el contribuyente - y eliminación del conjunto de financieros privados que controlaba las finanzas reales. Por otra parte, con el fin de los arrendamientos y el control de las rentas por funcionarios de la corona empieza a aparecer *una Hacienda pública con la necesaria capacidad de gestión para administrar la fiscalidad.*⁵⁵

ARROYAL caracterizaría, años más tarde, el mandato de Ensenada como período de fermentación proyectista en el que no hubo *pensamiento delicado ni disparate grosero que no se propusiese*; califica el intento de única contribución de proyecto *cuyas operaciones, tan costosas como inútiles, van quedando en proverbio* y traza una imagen acabada de los primeros años del siglo en materia fiscal:

⁵² Calvo Alonso, C.: "El catastro de Ensenada ...", op. cit., pág.96.

⁵³ Cabarrús, F.: *Elogio del Excmo. Sr. Conde de Gausa. Que en Junta General celebrada por la Real Sociedad de Amigos del país de Madrid en 24 de Diciembre de 1785 leyó el socio ...*, Vda. de Ibarra e Hijos y Cia., Madrid, 1786., pág.16.

⁵⁴ "Real Decreto en que manda S.M. se administren de cuenta de la Real Hacienda las Rentas Provinciales" (11-10-1749) en Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca...*, op. cit., tomo II, págs.642-643. y Ripia, J. de la y Gallard, D.: op. cit., Tomo I, págs.124-125.

La experiencia se había iniciado con resultados satisfactorios desde 1742, aunque solo en las provincias de Sevilla, Toledo, Córdoba y La Mancha. En 3 de Diciembre de 1749 se circula el R.D. anterior a todos los subdelegados de provincias para que se administren por la Real Hacienda las rentas provinciales desde primero de año siguiente. El alcance del Decreto debe ser matizado, dado que, como ha puesto de manifiesto el profesor Fontana, las rentas procedentes de la participación de la Corona en el diezmo, como el caso de las tercias reales, siguen siendo arrendadas, *lo que se explica por la dificultad de administrar tributos cobrados en especie*. Vid. *Hacienda y Estado...*, op. cit., pág.23, nota 20.

También Francisco Gallardo se refiere a este tema: *En 1741 se mandó que cesasen los arrendamientos, y que todas las rentas se administrasen bajo la sola mano del superintendente general y directores de rentas; pero las instrucciones y reglamentos formados para la administración de las provinciales contenian tantas fórmulas minuciosas y tantas trabas, que era preciso que excitasen el grito general de la Nación; pues, en efecto, los registros, contra-registros, aforos, reaforos, guias, tomaguias, etc., impedian el tráfico y el comercio, y se oponian á la pública prosperidad*. Gallardo, F.: *Noticia histórica...*, op. cit., pág.40.

⁵⁵ Artola, M.: *La Hacienda del Antiguo...*, op. cit., pág.17.

En un corto espacio de tiempo la Corona llegará a controlar rentas generales, salinas, excusado y papel sellado. Los principales géneros estancados habían sido incorporados con anterioridad.

*Las turbulencias interiores que padeció la España en los primeros años del reinado de Felipe V, y las empresas de todo él, no dieron lugar a pensar en más economías que en sacar dinero, fuese como fuese, para las urgencias de la guerra. Los asentistas y hombres de negocios sacrificaron al rey y al reino. Los superintendentes de Hacienda, estrechados de la necesidad, echaron mano de arbitrios ruinosísimos...*⁵⁶

⁵⁶ Arroyal, L. de: *Cartas económicas dirigidas al Conde de Lerena, 1787-1794*, Cátedra Feijoo, Universidad de Oviedo, 1971, edición de José Caso Gonzalez, Carta I, Págs.7-8.

2.- COMPROBACIONES DEL CATASTRO Y NUEVO INTENTO DE ÚNICA CONTRIBUCIÓN (1760-1770).

Pese a todo, la idea de llevar adelante el proyecto de la Única persiste. La bondad de un sistema de reparto como el establecido por el Catastro de Cataluña es señalada por muchos autores económicos.⁵⁷ Carlos III consultó a una nueva Junta, convocada por Real Orden de 20-6-1760, ordenándole, por la Instrucción de 15 de diciembre del mismo año, efectuar la comprobación del Catastro de Ensenada al objeto de establecer la única contribución. La principal innovación estribaba en que la comprobación debía llevarse a cabo por los mismos pueblos, que deberían soportar los gastos del proceso, descargando así a la Real Hacienda.

Las dificultades acaecidas en el primer intento de implantación se renuevan y amplían en la nueva consulta de 1760. El intento de actualizar el Catastro por la Nueva Junta lleva a unos resultados calamitosos: los haberes se reducían a la mitad de la anterior averiguación.⁵⁸ Pese a todo se sigue adelante con el proyecto, cuya implantación se acuerda en 1770.⁵⁹ Tanto en los decretos como en la posterior instrucción se observan cambios en la denominación y disposiciones acerca de la libertad de comercio interior además de la reforma fiscal.

En la exposición de motivos que acompaña al primer Decreto se expresa la necesidad de sustituir las rentas provinciales por una contribución equivalente, debido a los obstáculos que suponen para la libertad del comercio por su modo de recaudación y arbitrariedad en el repartimiento. No obstante, se sigue manteniendo una actitud de

⁵⁷ Entre otros Antonio Muñoz, quien destaca los efectos del catastro, en su calidad de impuesto proporcional, sobre el fomento de la industria y la agricultura: *Si la contribución no es fija, y sigue rigurosamente a el producto, se embota el principal resorte de la actividad en los contribuyentes, que redoblan sus esfuerzos, cuando saben que todo lo que hagan crecer su entrada de una suma determinada, es un producto neto para ellos solos. El catastro es probablemente una de las causas que han concurrido para el adelantamiento de la industria y de la agricultura en Cataluña; porque el propietario que vió sentada su tierra en la clase de herial, se apresura a labrarla y plantarla, para gozar íntegro el aumento de su producto.* Vid. **Discurso sobre Economía política**, Imprenta de Joaquín Ibarra, Madrid, 1769, pág.163.

⁵⁸ Dolores Mateos ha puesto de manifiesto que, cuando el 12 de agosto de 1769 notificaron al rey los resultados de sus averiguaciones, habían apreciado (...) *una disminución tan considerable, que reducían los fondos a limitadas cantidades acreditándose de ellas y de sus especies la absoluta libertad y arbitrio con que los pueblos procedieron.* Mateos Dorado, D.: "La Única Contribución y el Catastro durante la época carolina", **Hacienda Pública Española**, Monografías, núm.2/1990, pág.53.

Hernández Andreu analiza las posibles dificultades encontradas por la Junta en sus comprobaciones, indicando que al proceder a la ejecución del reparto entre las 22 provincias, *difícilmente pudo tener presente, y en su caso subsanar, la pluralidad provincial de medidas, que si bien debieron efectuarse con los mismos criterios reglamentados, las operaciones prácticas ostentarían matices y valoraciones diversas de una provincia a otra.* Vid. "Evolución histórica ...", op. cit., pág.53.

⁵⁹ "Reales decretos de S.M. para la estinción de las rentas provinciales y otros ramos de las 22 provincias de los reinos de Castilla y de Leon, y subrogación de su importe en una sola contribucion; Instruccion y reglas para su ejecucion, observancia y cumplimiento, cometido por S.M. al Consejo de Hacienda en sala de única contribucion; Método por lo correspondiente á Madrid, y Breve de Su Santidad respectivo al estado eclesiástico secular y regular." (4-7-1770) en López-Juana Pinilla, J.: **Biblioteca** ..., op. cit., Tomo V, págs.431-473. Breve en pág.373.

respeto hacia el ordenamiento vigente, tanto desde el punto de vista estamental como desde el punto de vista territorial, toda vez que en la supresión de rentas prevista no se comprenden la contribución del servicio ordinario y extraordinario- como *privativa del estado general y de distinción del noble*-; las tercias reales *pertenecientes á mi Real Corona* y las Alcabalas que por encabezamiento perpetuo pagan las provincias de Alava y Guipúzcoa. ⁶⁰

Estudiando el intento de implantación de la contribución única de 1770, el profesor ARTOLA ha destacado que el aspecto más significativo de este proyecto no radicaba en la sustitución de un sistema de reparto basado en la imposición indirecta por otro sustentado en la contribución directa, sino que se intentó potenciar la producción agrícola al liberar a los labradores de contribuir sobre sus beneficios y transferir la carga a los terratenientes. El mismo autor califica la propuesta de *una sola contribución equivalente* a las que viene a extinguir y no de única contribución. ⁶¹

HERNÁNDEZ ANDREU califica la Unica contribución de 1770 como impuesto de producto, proporcional, general y cédular. El impuesto debía gravar las utilidades de todas las fuentes de riqueza dividiendo, a tal fin, las bases imponibles en tres clases: real, comercial e industrial.⁶² La clase de real comprendía casas, tierras, edificios, diezmos, rentas, censos y pensiones; la clase industrial los sueldos, excepto los de los militares, jornales e ingresos de oficios y profesiones liberales y los beneficios proporcionados por el ganado y la clase comercial que comprendía los beneficios obtenidos por mercaderes, negociantes y asentistas. El reparto del impuesto debía realizarse en dos secuencias: un primer reparto en función de las utilidades totales estimadas para cada municipio, más adelante, distribución por los ayuntamientos del cupo que correspondía a cada vecino.

Este segundo intento conduce a un nuevo fracaso. Por ello, a partir de ese momento, la política a seguir se fundamentará en el aumento de la recaudación sin intentar cuestionar las bases del sistema tributario. El siglo XVIII contempla la pugna entre el mantenimiento de las rentas antiguas, para seguir cobrando, y el continuo intento de introducir el ideal del procedimiento *avanzado* de 1749.⁶³ CARRERA PUJAL refiere una

⁶⁰ *Ibíd.*, Tomo V, pág.434.

A juicio del profesor Fontana, el primer decreto de 1770 dibuja los males ocasionados por las rentas provinciales utilizando argumentos distintos a los de 1749. Lo que muestra el cambio en el clima político que aparece ahora *teñido por un paternalismo ilustrado* Vid. *Hacienda y Estado* ..., op. cit., pág.33.

⁶¹ Artola, M.: *La Hacienda del Antiguo*..., op. cit., pág.274.

⁶² Hernández Andreu, J.: "Evolución histórica ...", op. cit., pág.51.

⁶³ Díez de Ulzurrun, J.M.: "La Unica Contribución, las comprobaciones' del Catastro de 1760 y el intento de 1770", *Moneda y crédito*, núm.187/1988, pág.97.

apreciación del diplomático francés BOURGOING - secretario de la embajada de Francia desde 1777 - quien, al hilo de los intentos de reforma, convenía en que si bien todo el mundo coincidía en que las rentas provinciales eran *lo mas fatal*, veía tan difícil sustituirlas por la única contribución que se precisaba mucha valentía o *una revolución francesa*.⁶⁴

Conviene, llegados a este punto, realizar un intento de síntesis, apoyados en la bibliografía más reciente, acerca de las causas del fracaso en la implantación de la "Única". Como ha señalado el profesor FONTANA, los obstáculos técnicos no bastan para explicarlo. Por lo tanto, el análisis debe incidir, además de sobre el estado que presentaba la administración de Hacienda, en el ámbito de los factores económicos, sociales y políticos, si se quiere dar una respuesta acabada acerca de las posibilidades reales de la reforma proyectada.⁶⁵

En este sentido se puede hablar de las siguientes líneas de interpretación:

- La incapacidad del aparato administrativo para controlar y gravar de forma directa la riqueza de la actividad agrícola, industrial y comercial. De ahí la posición más realista de seguir gravando ventas y consumo.⁶⁶

- El recurso al crédito y el mantenimiento de la estructura vigente es la respuesta de un Estado y una Hacienda que, por su fragilidad, era incapaz de llevar a cabo la implantación de una contribución que gravara la propiedad y el producto agrario afectando, sustancialmente, a los estamentos privilegiados.⁶⁷

⁶⁴ Carrera Pujal, J.: *Historia de la Economía Española*, Bosch, Barcelona, 1945, Tomo IV, pág.335.

⁶⁵ Como ha puesto de manifiesto García-Cuenca Ariati, el estado de desarrollo de la economía incide sobre la organización tributaria - a medida que la Economía crece se modifican las bases impositivas, lo que hace necesario establecer nuevos mecanismos para someterlas a tributación - y sobre los objetivos de la política fiscal que también cambiarán con el crecimiento de la actividad económica. García-Cuenca Ariati, T.: "Algunas consideraciones sobre la tributación en el reinado de Carlos III", *Hacienda Pública Española*, Monografías, núm. 2/1990, pág.32.

⁶⁶ A partir de estas hipótesis, Tomás García-Cuenca Ariati, concluye que el sistema empleado en España era el adecuado a la realidad sobre la que se aplicaba. *Ibíd.*, pág.33.

La debilidad administrativa del aparato del Estado ha sido acertadamente descrita por Smith que escribe: *El Estado, desconociendo la manera de gravar directa y proporcionalmente el ingreso de sus súbditos, procura hacerlo de un modo indirecto, gravando sus gastos, que se supone guardan, en la mayor parte de los casos, una proporción bastante aproximada con el ingreso. Se llama tributar el gasto, gravando los artículos de consumo en que se manifiesta*. Vid. op. cit., págs.768-769.

Alonso Ortiz, en su traducción de la obra de Smith, sostiene que una de las principales dificultades que planteó el establecimiento de la única contribución fue *la de poder regular con algun grado tolerable de certeza lo que podía imponerse sobre las ganancias de los artesanos, mercaderes de tienda abierta, y comerciantes por mayor*. Vid. Smith, A.: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, oficina de la viuda e hijos de Santander, Valladolid, 1794, tomo IV, libro V, cap. II, nota págs.235-236.

⁶⁷ Zafra Oteyza, J.: "Una Aproximación al estudio de la 'presión fiscal' en el reinado de Carlos III", *Hacienda Pública Española*, Monografías, núm.2/1990, pág.39.

Para el profesor Fontana, el proyecto quedó frenado por la resistencia de los estamentos

los territorios de la Corona de Aragón. En concreto, escribe: *Cataluña, Aragón, Valencia y Mallorca ofrecen un ejemplo de sistema de contribuciones si no perfecto incomparablemente mejor que el de Castilla* ⁸²

La perspectiva de las ventajas de este sistema movió, en su opinión, al gobierno a establecer la única contribución, pero *parece que en la ejecución de este pensamiento excelente trataron de hacerle impracticable*. CABARRUS describe las causas del fracaso señalando, entre otras, que se asustó a los pueblos con las pesquisas para realizar el catastro, se gravó a los pueblos con los gastos de la operación y se incurrió en los defectos de las rentas provinciales al gravar no solo el aguardiente o el vino sino *lo que es mucho mas increíble* la industria, los sueldos de los empleados y jornaleros.⁸³

Hechas las anteriores consideraciones, CABARRUS se inclina por la adopción de un sistema "general" de imposición directa sobre las tierras y las casas, repartida sin establecer distinciones de clases ni personas, entendiendo que a partir de su instalación debían cesar rentas provinciales con sus agregadas y equivalentes; resguardos, registros y visitas en los puestos de las ciudades lugares o villas, exceptuando los puertos de mar o ciudades limítrofes, donde solo habría aduanas para precaver la introducción de géneros extranjeros de ilícito comercio.⁸⁴

Esta propuesta de CABARRUS siguiendo la estela de la Única contribución será firmemente cuestionada por FLORIDABLANCA, político que sintetiza de forma esclarecedora la puesta en funcionamiento de las reformas ilustradas.⁸⁵ Sus propuestas son la respuesta práctica a las teorizaciones del incipiente liberalismo: intentar cubrir las crecientes necesidades financieras del Estado sin alterar las bases del sistema fiscal. De ahí que las reformas emprendidas se centraran en la reorganización del sistema de rentas para aumentar la recaudación, más allá de intentar renovar la estructura tributaria.

Las tesis fiscales de FLORIDABLANCA se materializan en su Dictamen

impuestos vigente por una contribución abstracta y racional, lo que conlleva un cambio fundamental en las concepciones fiscales de su tiempo.

⁸² Cabarrús, F. de : *Cartas sobre los obstáculos* ..., op. cit, Carta III, págs.168-169.

⁸³ Cabarrús, F. de: "Memoria al rey nuestro señor...", en *Cartas* ..., op. cit., págs.39-40.

⁸⁴ *Ibíd.*, págs.46-50.

⁸⁵ Acerca de su personalidad dirá Dominguez Ortiz que, como Campomanes, Floridablanca tenía *sus puntos y ribetes de la locura cesárea, compañera del absolutismo*. Vid. *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español*, Ariel, Barcelona, 1984, pág.319.

Sobre sus conocimientos científicos, Arroyal tenía serias dudas, cuando, en el prólogo a sus *Cartas* ya citadas, escribe: *El Conde de Floridablanca, que entendía tanto de economía política como de castrar ratones...*

sobre la forma de aumentar las rentas provinciales de fecha 15 de Mayo de 1784,⁸⁶ emitido como respuesta a la proposición que le remitiera el CONDE DE GAUZA con fecha del 12 de Diciembre de 1783 ⁸⁷, en la que le adjuntaba la "Memoria para la extinción de la Deuda nacional y arreglo de contribuciones" de CABARRUS, con su propuesta de imposición general que habría de gravar tierras y edificaciones. En su respuesta a GAUZA, FLORIDABLANCA descalificará el proyecto de CABARRÚS emitiendo el siguiente juicio:

*una general de esta naturaleza podría ser muy aventurada en su ejecución y en sus efectos y exponemos, si no preceden otros conocimientos, cálculos y experiencias a una convulsión espantosa en el orden económico y en todo lo que de él depende e interesa al rey y a la nación.*⁸⁸

El plan de FLORIDABLANCA consistía, globalmente, en reformar, por una parte, los tributos existentes sin alterar las bases del sistema y, por otra, en un tímido intento de penetrar en la riqueza territorial. Todo ello debía concretarse en la reducción de derechos, corrigiendo el efecto acumulativo de la alcabala y, a tal fin, se recomienda se proceda de manera progresiva a *la exención de alcabalas y cientos en las ventas de géneros fabricados en el Reino, sin distinción de primeras o segundas ventas, comenzando por los que se traficasen y llevasen dentro y fuera de él a ferias y mercados y dando este impulso a las fábricas y al comercio interno y externo, así como en el establecimiento de una contribución sobre los frutos civiles, consistente en que se cargue un tanto por ciento sobre los frutos y réditos civiles que perciben los dueños o interesados en ellos con proporción a la calidad de cada rédito y al menor o mayor gravamen que actualmente sufren.*⁸⁹

⁸⁶ Floridablanca, Conde de: *Dictamen del señor ... sobre el modo de aumentar las rentas provinciales (15-5-1784)*, Archivo Histórico Nacional, Estado, Leg.238, núm.2 (1784).

En dicho legajo se encuentra el borrador del Dictamen y un manuscrito en el que puede leerse: *Según los principios establecidos en este dictamen se expidió el Decreto de 29 de junio de 1785; la instrucción provisional de 21 de septiembre del mismo año; el reglamento de 14 de diciembre del mismo año; y el método para la formación de los nuevos encabezamientos de los pueblos.* También encontramos un papel sin fecha en el que se coteja la administración antigua de las rentas de la corona con la que se introduce por el reglamento de 14 de Diciembre de 1785, y se demuestra *por este sencillo medio cual sea mas recta, mas útil y mas igual como lo desea S.M. en su citado Real Decreto de 29 de junio del propio año.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ El Dictamen de Floridablanca de 15-5-1784 se encuentra reproducido en Anes, G.: "La contribución de frutos ...", *op. cit.*, págs.31-45. La cita en *pág.31.*

Sobre este tema, Vid. Matilla Tascón, A.: *La única contribución ...*, *op. cit.*, *pág.128.*

⁸⁹ Floridablanca, Conde de: "Dictamen (...) 15 de mayo de 1784" en Anes Alvarez, G.: "La contribución ...", *op. cit.*, págs.40 y 36.

El enfoque de Floridablanca, en opinión de Hernández Andreu, *era muy practico y su plan lo había elaborado a raíz de su experiencia política, que le inducía a desconfiar de las "razones especiosas de los escritores y proyectistas, los que sin experiencias consumadas, observaciones y combinaciones de todos ellos, creen hallar la verdadera felicidad del Estado, en la que llaman única contribución".* Vid. "Evolución histórica...", *op. cit.*, págs.63-64. El plan es calificado por el mismo autor, siguiendo la conceptualización de Duverger, como *sistema fiscal con predominio de los impuestos indirectos.* *Ibid.*, *pág.67.*

FLORIDABLANCA se manifiesta, por tanto, en contra de toda posibilidad de implantar una contribución única, por las dificultades que plantea su realización - *toda novedad es odiosa* - y porque, además, y ello es lo más importante,

*El establecer de repente una contribución única por reglas de catastro sobre las tierras y bienes raíces o estables que es lo que se ha declamado en muchos papeles y en las operaciones antiguas, causaría un trastorno general en la monarquía, con riesgo evidente de arruinarla.*⁹⁰

Y advierte acerca de la negativa experiencia que supuso el establecimiento del catastro en Cataluña, donde

a pesar de la actividad laboriosa de sus habitantes y de los progresos de su agricultura, (...) preciso después de muchas operaciones, enmiendas y aumento de las cuotas de la contribución, imponer el tributo personal, además del industrial, para completar el equivalente y suavizar el gravamen insufrible de las tierras y demás propiedades.

A su juicio, el crecimiento de Aragón había que buscarlo en la petrificación de la cuota de su equivalente, similar en los momentos actuales a la suma que pagaba Castilla a principios de siglo, a pesar *de la variación de los tiempos y, con ellos, del aumento del tráfico general y la población, de la abundancia y menor estimación del dinero y, por consecuencia, del mayor valor de los frutos.*⁹¹

Todas las reformas planteadas por FLORIDABLANCA conducen al fortalecimiento del Estado, de ahí que apueste por la continuación del proceso de concentración del poder político y de racionalización de su ejercicio, emprendido por las políticas mercantilistas que le han precedido. La concepción patrimonial de la Hacienda de este tardío mercantilista, como lo ha definido el profesor ELORZA, lo lleva a considerar el

⁹⁰ Floridablanca, Conde de: "Instrucción Reservada a la Junta de Estado, creada formalmente por mi decreto de este día, 8 de Julio de 1787", en *Escritos políticos, la Instrucción y el Memorial*, Academia de Alfonso X el Sabio, Murcia, 1982, pág.229.

En el "Memorial dirigido al Rey Carlos III" fechado en San Lorenzo a 10 de octubre de 1788, reconocerá, sin embargo, los muchos esfuerzos realizados por Cabanús buscando el bien de la Nación.

*Ha sufrido Cabanus una emulación sin límites y un partido contrario y formidable que ha trabajado y trabaja por destruirle y destruir todos sus proyectos. No niego que este hombre ha hecho sus negocios con ventajosas y grandes utilidades y que la osadía de su elocuencia y su imaginación ardiente, en los papeles que ha publicado y en todo lo que ha emprendido ha chocado a muchas personas y aumentado el numero de sus contrarios, pero tampoco puedo dejar de hacerle la justicia de que somos deudores de haber salido de gran parte de nuestro ahogo durante la guerra, y de muchos pensamientos útiles al Banco y a la nación entera. Vid. el "Memorial" en *Escritos...*, op. cit., pág.372.*

⁹¹ Como se ha señalado anteriormente, el sistema de cupo no permitía que los aumentos de precios y producción se tradujeran en una mayor recaudación, puesto que éste permanecía prácticamente estancado desde su implantación. De esta forma, los aumentos en las bases imponibles no implicaban un incremento automático de los ingresos de la Hacienda.

impuesto como "marca de soberanía"; el impuesto se justifica por el Estado en sí mismo.⁸² Para FLORIDABLANCA, la Real Hacienda *no es otra cosa que el rédito, rentas o frutos que produce la grande heredad de la monarquía.*⁸³

Su planteamiento consiste en seguir la línea de acción emprendida por la dinastía borbónica en orden a reintegrar a la corona las rentas enajenadas - tercias usurpadas o las enajenadas con pacto de retroventa -, intentando culminar el proceso de reforzamiento de la Hacienda real. Ahora bien, ello debía hacerse previa preceptiva indemnización. A tal fin habría de consignarse a los dueños o interesados - en cuanto a las tercias enajenadas perpetuamente - *la cantidad o renta anual que les hubieren producido por un quinquenio, bajados gastos, quedando a cargo de la real hacienda la recolección, cobranza y beneficio de tales tercias.*⁸⁴

FLORIDABLANCA deja expuesta, de forma patente, la naturaleza de su política: se trata de fomentar, a toda costa, las artes y las fábricas, pero, *guardándose mis providencias, para que no perjudique a la nobleza la disminución de las cargas, gabelas y gravámenes de las manufacturas nacionales y de los artistas,...*⁸⁵

La doctrina fiscal contenida en el citado Dictamen de FLORIDABLANCA dará lugar a la reforma llevada a cabo por LERENA en el año 1785.⁸⁶ En el Decreto de 29 de Junio de 1785 se expone que, ante las crecientes necesidades derivadas del gran volumen de gastos y el continuo aumento de la deuda, se ha optado por *reformular ó economizar dispendios en todas clases y ramos, evitando por ahora nuevos impuestos, y arreglar una mas recta, mas util y mas igual administracion de las rentas de la Corona*

⁸² Elorza, A.: "Los comienzos de una hacienda liberal en España: Cabarrús", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm.75/1968, pág.565.

⁸³ Floridablanca, Conde de: "Memorial ..." en *Escritos políticos* ..., op. cit., pág.189.

⁸⁴ *Ibid.*, págs.215-216.

⁸⁵ *Ibid.*, pág.134.

De la frase transcrita puede inferirse el alcance de la reforma tributaria planteada por Floridablanca. La idea queda plenamente acabada cuando al manifestarse a la Junta de Estado en favor de la continuidad del sistema adoptado por los reglamentos - se refiere a la reforma de 1785 -, argumente que se trata de un sistema mediante el que *con equidad se convienen los derechos de mi corona con los privilegios de exención, y con las moderaciones que han tenido afianzadas con los concordatos y concesiones pontificias.* *Ibid.*, pág.233.

⁸⁶ Entre otros, el profesor Fuentes Quintana ha señalado que: (...) *la reforma de 1785 la inspiró un extenso 'Dictamen' del conde de Floridablanca, surgido a consecuencia del plan tributario de Cabarrús, fruto a su vez, del análisis crítico suscitado por el proyecto de única contribución.* Floridablanca se aparta del proyecto cabarrús y opta por mejorar el sistema de rentas provinciales y unirle el nuevo tributo de frutos civiles, cuyo objeto debería poseer gran amplitud (*rendimiento de la propiedad inmueble, derechos reales, rentas de censos y acciones en compañías, pensiones, mercedes y sueldos*) y constituir el sustitutivo de la Unica contribución. Vid. "El impuesto sobre el volumen...", op. cit., pág.22.

El profesor Artola calificará el proyecto de Cabarrús como *sistema fiscal puramente especulativo y de funcionamiento irrealizable*, aunque esta idea no impedirá, continúa, que *Muzquiz y Floridablanca asuman la idea y, después de las transformaciones introducidas por este último, lo conviertan en la contribución llamada de frutos civiles.* Vid. *La Hacienda del Antiguo*..., op. cit., pág.331.

que la que se ha tenido hasta aquí⁹⁷. La reforma responde a un alto grado de realismo fiscal fundamentalmente desde el plano administrativo.⁹⁸ A tal fin,

se han de arreglar por provincias y partidos las rentas provinciales (...) administrándose los pueblos, capitales numerosas, é igualándose ó proporcionándose los encabezados á su estado actual. En estos arreglos se ha de cuidar que en los pueblos encabezados contribuyan los propietarios de bienes, tierras ó derechos reales o jurisdiccionales, sin que puedan pretestar que no tienen en sus términos ventas de bienes ó frutos, ni consumos personales, una vez que disfruten algunas rentas, sea por arrendamiento ó de otra manera...

Advirtiéndose que en los pueblos administrados debía regularse la alcabala de tal manera que no entorpeciera el progreso de la industria, fábricas y comercio.⁹⁹ La finalidad última de la reforma es, siguiendo a MATILLA, el saneamiento y simplificación de la administración de tributos.¹⁰⁰

⁹⁷ "Real decreto que el Rey se sirvió comunicar al superintendente general de la Real Hacienda, para arreglar por provincias y partidos las rentas provinciales en la forma que se espresa" (29-06-1785) en López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca* ..., op. cit., Tomo II, págs.645-647 y Tomo III, pág.476-478.

⁹⁸ Carrera escribe que la reforma de 1785 *entusiasmo a los conspicuos de la sociedad Económica de Segovia*, que con *subvención del Estado*, publicó un abultado tomo con las memorias de Diego Gallard y la escrita por Vicente Alcalá Galiano y Vicente Maticón de Arce. Acerca de Galiano, dirá Carrera, que en su obra se advertía la influencia de Smith y *gran apego a los impuestos directos, cuando la idiosincrasia del país requería, mas bien los indirectos*. Carrera Pujal, J.: op. cit., Tomo IV, págs.340-343.

Lerena sólo tuvo un objetivo: reformar la gestión de las rentas con el fin de aumentar su rendimiento. Después de haber viajado por todo el reino - escribe - ha hallado que en todas partes *los tributos de V. M. los pagaba casi únicamente el pobre y honrado labrador*, de suerte que los poderosos han logrado *estar casi exentos de toda contribucion* y que, si bien se redujeron los derechos (alcabalas y millones) y se *destruyeron los abusos introducidos en estas rentas desde la mitad del siglo pasado* para evitarlo, se hacia necesario *buscar algun arbitrio que no fuese gravoso al pueblo, y que produjese lo preciso para cubrir el déficit y pagar la deuda nacional*. Por todo ello propone la imposición de frutos civiles como *la única que no se opone á los progresos de la riqueza nacional*. Lerena, Conde de: *Descripción de todas las rentas del Estado de España dentro de la península desde la creación de ellas presentada por un informe al Señor Rey Dn Carlos IV por el ministro de Hacienda Dn...*, Imprenta de Dn Eusebio Aguado, Madrid, 1845, pág.61.

Lerena que se autodefine como *apasionado del orden y economía en la Real Hacienda*, reconoce que su Memoria se dirige, fundamentalmente, a aspectos administrativos de Hacienda: establecer orden y economía para lograr que se administren las rentas provinciales guardando las reglas de equidad y de justicia. En ésta refleja el cuadro tributario que presenta el país en los años finales del siglo, y que por el maremagnum de tributos que describe - no menos de 50 figuras entre rentas que corren al cargo de los directores y administradores generales y otras rentas -, esta lejos de parecerse a un sistema mínimamente articulado.

⁹⁹ "Real decreto que el Rey se sirvió comunicar al superintendente general ...", en López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca* ..., op. cit., Tomo II, págs.645-646.

¹⁰⁰ Matilla Tascón, A.: *La única contribución...*, op. cit., pág.131.

Moral Ruiz, en su estudio preliminar a las obras de Lerena, publicadas con el título *Memoria sobre las rentas publicas y Balanza comercial de España (1789-1790)*, por el Instituto de Estudios Fiscales en 1990, destaca entre los asesores de Floridablanca a los tesoreros generales Zambrano y Montes y al oficial de Secretaría Alcalá Galiano (*profundo conocedor de la obra de Smith y amigo de su traductor español Alonso Ortiz en 1794*) y subraya que *ningún ilustrado tuvo como meta la transformación global del sistema, sino tan solo su adecuación a las condiciones cambiantes* (pág.37). Para Moral Ruiz, la razón final del prolongado triunfo de la reforma, estribó en que no cuestionó el sistema fiscal y político del antiguo régimen que a nivel tributario consistía en la casi total exención fiscal de los estamentos privilegiados. *Ibid.*, pág.38.

Para llevar a cabo la contribución, por la Instrucción provisional de 21 de septiembre de 1785, se ordena realizar una relación de los hacendados forasteros y habitantes del pueblo, con el detalle de la calidad y extensión de sus fincas, su forma de explotación y la cantidad y especificación del cobro del arrendamiento si fuesen arrendadas.¹⁰¹

La contribución de frutos civiles adoptada, fundamentalmente, como medio de compensar el vacío que habría de dejar el descenso de los tipos de gravamen en las rentas provinciales, se convierte en un nuevo proyecto de reforma fracasado al intentar ponerlo en práctica. Sus efectos no fueron los previstos ya que, ... *los arrendatarios no se mostraron dispuestos a comprometer sus relaciones con los terratenientes para convertirse en recaudadores forzosos de la contribución.*¹⁰²

La reforma de 1785 tan celebrada por ALCALA GALIANO, GALLARD Y JOSEF ALONSO ORTIZ, entre los contemporáneos,¹⁰³ ha sido bien estudiada por el profesor FUENTES QUINTANA, quien la considera un interesante intento de eliminar los más graves defectos del sistema de rentas provinciales y un nuevo planteamiento acerca del reparto de la carga tributaria. En cuanto a los logros de la reforma, este autor señala que con la rebaja de los tipos de gravamen y la modificación del sistema de percepción,

¹⁰¹ "Instrucción provisional que observarán los directores generales de rentas, intendentes, administradores y demás empleados de la Real Hacienda, en lo que respectivamente les toque y se les encargue para la ejecución del decreto antecedente, mientras la experiencia acredite si conviene variar ó no alguna de sus reglas. (21-9-1785)", en López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca*..., op. cit., Tomo II, págs.648-657 y Tomo III, págs.479-488.

Por la citada Instrucción se dispone que los hacendados forasteros, o poseedores de rentas que no residan en el pueblo de la administración y tengan rentas en la jurisdicción de su alcabalarío sin contribuir por los consumos y ventas de frutos de él, pagarán el cinco por ciento efectivo de todas sus rentas sean del tipo que sean, reducido todo al precio común de cada año, aclarando que esta contribución se limita a las haciendas y ventas de granos, vinos, aceite, y demás productos, así como derechos reales y jurisdiccionales. Las ventas que realicen están sujetas a los respectivos derechos. Los residentes hacendados (sean o no vecinos) que consuman en el pueblo o causen derechos de ventas o enajenaciones contribuirán con el 2'5 por ciento de las ventas o arrendamientos citados.

Por el Reglamento de 14 de Diciembre de 1785 se fijan las nuevas cuotas de gravamen a los géneros sujetos a alcabalas, cientos y millones. Al ramo del viento, esto es, géneros que introducen los forasteros para su venta en el pueblo se le impondrá un 10 por ciento. Se declaran libres de derechos en la primera venta a pie de fábrica tejidos y manufacturas y se cargan las demás ventas al 2 por ciento. Vid. "Reglamento ..." en Ripia, J. de la y Gallard, D.: op. cit., Tomo I, págs.21-47.

Un análisis detallado de la situación en que quedaron cientos, alcabala y millones por efecto del citado Reglamento puede verse en Cañedo, R.M.: *Cartas*..., op. cit., Carta IV (cientos), págs.26-65; Carta V (alcabala y cientos - reproduce el Reglamento en págs.26/80 -); Carta VI (exenciones de derechos) y Carta VII (millones - resumen del estado después del reglamento en págs.38/39 -).

¹⁰² Artola, M.: *La Hacienda del antiguo* ..., op. cit., pág.335.

¹⁰³ Esta opinión no fue, sin embargo, unánime, así Cabarus escribiría: *Tampoco recordaré á Ud. el decreto de 1785: con las esplicacion é interpretacion que lo acompañan: siempre me honrará de haber tenido por enemigos al estúpido ministro que autorizó este incomprensible monumento de ignorancia y de ferocidad, y al escritor cien veces mas vil y menos disculpable, que tuvo el descaro de elogiarle.* Vid. *Cartas sobre los obstáculos* ..., op. cit., Carta III, págs.170-171.

Tampoco Leon de Arroyal tiene una elevada opinión del ministro ya que en el prólogo a sus cartas escribe: *Cuando la asombrosa metamorfosis del Conde de Lerena le sacó del mostrador de una tienda a la tabla de una tienda pública, como no entendía de nada, hubo de valerse de todos....* Vid. *Cartas*..., op. cit.

se consiguió un trato favorable a las manufacturas nacionales.¹⁰⁴

Se persiste en el impuesto indirecto y en su mejor administración como medio de aumentar la recaudación. El propio FLORIDABLANCA reconocerá que gravar la riqueza territorial es del todo imposible, ya que este modesto intento *ha excitado las quejas de los propietarios y poderosos, alucinando con sus clamores injustos a otros vasallos inocentes y mal instruidos de lo mismo que les conviene.*¹⁰⁵ La actitud de los propietarios en su intento de trasladar el peso de las contribuciones sobre *los vasallos industriales y pobres* sólo conseguiría, de llevarse a cabo, disminuir la población, el cultivo y la industria, lo que, a la postre, redundaría en perjuicio de estos mismos propietarios, *cuyas rentas habrían también de disminuirse o aniquilarse.*¹⁰⁶

Por la Resolución de 11 de Junio de 1787 se declaran exentos los bienes del Clero de la contribución de frutos civiles.¹⁰⁷ Fórmula que responde a que, como acertadamente ha señalado ANES, haber proyectado gravarlos *había sido una de las causas del fracaso de la única contribución y, con tal experiencia, no se quería, en 1787, incurrir en el mismo error.*¹⁰⁸

La política llevada a cabo por GARDOQUI ilustra perfectamente acerca de la continua búsqueda de recursos en los arbitrios extraordinarios, antes que emprender una verdadera reforma del sistema de rentas vigente. Concretamente, y en su Exposición leída al Consejo de Estado el día 10 de Agosto de 1792, señalaba que *la situación de la Hacienda no permitía llevar a cabo una necesaria política de fomento de las fuentes de*

¹⁰⁴ En su artículo "El impuesto sobre el volumen de ventas", ya citado, valora justamente el contenido de dicha reforma, advirtiendo que sus fines fueron : *alterar los principios para la elaboración de los encabezamientos, procurar que las rentas provinciales en los pueblos directamente administrados se repartan con equidad y con nuevos tipos tributarios, gravar a los perceptores de frutos civiles no residentes en los lugares en los que los bienes están situados y mejorar la información estadístico-fiscal.* Se opta por la administración directa y por la corrección de los encabezamientos, evitando su petrificación y los abusos a que daba lugar este sistema. (págs.23-25.)

¹⁰⁵ Floridablanca, Conde de: "Memorial ..." en *Escritos* ..., op. cit., pág.382.

¹⁰⁶ *Ibid.*, págs.386-387.

¹⁰⁷ "Resolución del Rey comunicada en 11 de junio de 1787, por el Excelentísimo Señor Don Pedro de Lerena á la Direccion General de Rentas, declarando lo que se ha de practicar en las dudas ocurridas sobre la contribucion de los frutos civiles impuesta por el Real Decreto de 29 de junio de 1785, y en la instruccion provisional y reglamentos aprobados por S.M. para su execucion" en Ripia, J. de la y Gallard, D.: op. cit., Tomo I, págs.47-50.

La Resolución, mediante la que se declara lo que se ha de practicar en las dudas ocurridas sobre la contribución de los frutos civiles impuesta por el Real Decreto de 29 de Junio de 1785, instrucción provisional y reglamentos aprobados para su ejecución, se deriva del recurso presentado por el Marqués de Cogolludo con fecha 27 de Marzo de 1787 solicitando se le exija el 5% de los 8/9 de las tercias reales por el líquido y no por el bruto.

En dicha Resolución se declara que *ninguna de las haciendas de los Eclesiásticos deben pagar, por ahora, la citada imposición, aclarándose que la imposición no se entiende con las haciendas que se cultivan por sus mismos dueños, sino únicamente con las que éstos tienen dadas en arrendamiento, y solo por el precio de éste.* *Ibid.* pág.48.

¹⁰⁸ Anes, G.: "La contribución ...", op. cit., pág.29.

*riqueza nacionales, ni satisfacer adecuadamente la liquidación de la deuda pública.*¹⁰⁹ Sin plantearse la reforma se inclinará por la mejora de las rentas vigentes sustentada en la economía de gastos de cada ministerio.

En su Exposición de 13 de Diciembre de 1793 se muestra contrario al establecimiento de nuevas imposiciones por sus efectos sobre la agricultura y la industria, ya que detendrían el fomento que se les pretende dar, y propone los siguientes arbitrios: negociación de empréstitos en el extranjero y en el interior del Reino; creación de Billetes del Estado o de vales reales; arreglo de la administración de las rentas establecidas para mejorar su rentabilidad y la reducción de gastos en los ramos que lo permitan.¹¹⁰

GARDOQUI opta por el inmovilismo fiscal, se alinea en la corriente establecida por FLORIDABLANCA, partidaria del mantenimiento del sistema basado en las rentas provinciales, y no comparte las tesis renovadoras tendentes a la implantación de un sistema impositivo más racional sustentado en la imposición directa.¹¹¹

En cuanto a la contribución de frutos civiles, por Decreto de 29 de Agosto de 1794¹¹² se le da nueva forma de arbitrio con el destino preciso de aumentar el fondo de amortización para la extinción de vales reales, creado por Decreto de 12 de Enero del mismo año. En el propio Decreto que da nueva forma a la contribución se reconoce que ésta no había tenido efecto y había sido escaso su producto; y, considerando que dicha contribución no era necesaria para el cumplimiento de las obligaciones en tiempo de paz, se convierte en extraordinaria para el fondo de amortización.

En la Exposición de motivos que acompaña al Decreto, se observa que el crédito constituye un recurso menos gravoso al Estado que la creación de nuevos arbitrios, en tanto en cuanto se establezcan los medios necesarios para asegurar la extinción de los capitales y el pago de los intereses. Con objeto de no desviar los recursos obtenidos de esta finalidad se establece expresamente su separación de las

¹⁰⁹ Hernández Andreu, J.: "La Exposición de Diego Gardoqui de 13 de Diciembre de 1793: un proyecto de arbitrios extraordinarios", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, Vol.XXIV, núm.110/1974, pág.507.

¹¹⁰ *Ibíd.*, pág.511.

¹¹¹ *Ibíd.*, pág.514.

¹¹² "Real Decreto de 29 de Agosto de 1794, por el qual se extingue la contribucion de frutos civiles" y la "Instrucción" en Gallardo, F.: *Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración. Por D..., oficial de la Secretaría de Estado y Despacho Universal de Hacienda de España, del Consejo de S.M., su secretario con ejercicio de Decretos*, Imprenta Real, Madrid, 1805-1808, tomo III, págs.318-326.

El "Decreto sobre los nuevos frutos civiles" y la "Instrucción que se ha de observar para la recaudacion de la contribucion extraordinaria sobre las rentas líquidas de los propietarios, impuesta temporalmente en las 22 Provincias de los Reynos de Castilla y Leon, con el objeto de aumentar el fondo creado por Real Decreto de 12 de Enero de este año, para la extincion de Vales Reales" (29-8-1794) en Ripia J. de la y Gallard, D.: *op. cit.*, Tomo I, págs.52-57.

demás rentas de la Real Hacienda y su destino preciso al fondo referido.¹¹³ En este sentido, se declara que:

*las deudas extraordinarias relativas al pago y extinción debían recaer principalmente sobre los vasallos hacendados que viven de sus rentas. Y como esta clase es precisamente la comprendida en la contribucion de frutos civiles resuelta (...) debía suprimirse, estableciendose otra contribucion extraordinaria y temporal con el preciso destino de aumentar el fondo de amortizacion, (...) y con extension, por ahora, á solo aquellas Provincias sobre la que la otra se impuso.*¹¹⁴

En la Instrucción de 29 de Agosto de 1794¹¹⁵, por la que se dictan normas para la recaudación de la contribución extraordinaria, se especifican los fondos sobre que deberá recaer - todas las rentas procedentes de arrendamientos de tierras, fincas, derechos reales y jurisdiccionales - y se establece su ámbito temporal, indicando que esta sólo debe durar hasta la extinción de los vales.¹¹⁶

En 1795 se produce la *única reforma provechosa*¹¹⁷ con la extinción de la contribución del servicio ordinario y extraordinario, justificada como una medida de fomento de la agricultura.¹¹⁸ En 1796 GARDOQUI, ante la insuficiente aportación de la corona de Aragón, propondrá una revisión de sus rentas para corregir su desfase con las rentas provinciales de Castilla y CANGA ARGÜELLES criticará las exenciones del país vasco calificándolas de *monstruoso sistema*.¹¹⁹

¹¹³ "Exposición de motivos R.D. 29-8-1794" en Ripia J. de la y Gallard, D.: op. cit., Tomo I, pág.50.

¹¹⁴ "Exposición R.D. 29-8-1794" en Ripia, J. de la y Gallard. D.: op. cit., Tomo I, pág.51.

¹¹⁵ "Instrucción que se ha de observar ..." en Gallardo, F.: *Origen* ..., op. cit, Tomo III, págs.321-326.

¹¹⁶ En la citada Instrucción se establece el pago del 6% para los dueños de haciendas en arrendamiento y su exención de contribuir si las cultivan por su cuenta. Para evitar que los dueños decidan cultivar por sí mismos y despojar a los arrendadores para eludir el impuesto, se establece el cumplimiento de los siguientes requisitos: haber sido labradores con anterioridad a la instrucción y, al mismo tiempo, residentes en los pueblos en cuyos territorios se encuentre la tierra. *Ibid.*, Tomo III, Capítulo II, pág.321.

¹¹⁷ Piernas Hurtado,: op. cit. Tomo I, pág.65.

¹¹⁸ "Real Decreto de 20 de Setiembre de 1795 extinguiendo la contribucion del Servicio ordinario y extraordinario" en Gallardo, F.: *Origen* ..., op. cit., Tomo III, págs.9-10.

El servicio ordinario y extraordinario era un impuesto directo de carácter anual que recaía sobre los cabezas de familia no exentos (pecheros).

¹¹⁹ Artola, M: *Antiguo Régimen y...*, op. cit., pág.146.

Como ha señalado Fernandez de Pinedo, *las dificultades financieras de la monarquía agudizaron los conflictos internos del feudalismo desarrollado, sin por ello tratar de superarlo*, y en ese sentido hay que interpretar las medidas propuestas. Vid. "Coyuntura ...", op. cit, págs.82-83.

Para R. Carr, la vocación centralizadora de la monarquía borbónica había tropezado con la barrera de los privilegios provinciales, en concreto se refiere a las llamadas provincias exentas (régimen privilegiado Navarro y Vasco), hasta el punto de que la pervivencia, a fines del siglo XVIII, de privilegios económicos, militares y aduaneros se va a convertir en *uno de los principales retos políticos al liberalismo del siglo XIX* Vid. *España 1808-*

4.-ULTIMAS PROPUESTAS DE UNICA CONTRIBUCIÓN. EL PLAN FISCAL DE CAAMAÑO.(16-12-1797).

La idea de llevar a cabo la tan ansiada única contribución sigue estando presente en la mente, tanto de los escritores económicos como de altos funcionarios de la administración de rentas. Entre estos últimos puede destacarse a MANUEL DE IPARAGUIRRE BERNARDO DE QUIROS - contador del ejercito y de las rentas reales, propios y arbitrios de Guadalajara - quien, con fecha 25 de marzo de 1797, remitió una exposición al Principe de la Paz manifestándole sus ideas para el fomento de la agricultura y aumento de la hacienda, en la que sugiere como conveniente *imponer una sola y única contribucion*. Para su ejecución recomienda recabar noticias *de las utilidades de las 22 provincias, de los mismos contribuyentes* para evitar todo tipo de agravio. La virtualidad del plan propuesto residía, en su opinión, en que *si los fondos no llegaban a cubrir el presupuesto, solo habria que alterar el rédito a proporción*¹²⁰

Con fecha 16 de Diciembre de 1797 escribe J.J CAAMAÑO Y PARDO, por orden del Principe de la Paz, un Memorial con el título de "Substitución a las rentas provinciales con la unica y universal contribución"¹²¹. En ella reitera la crítica a provinciales y millones como artífices de la destrucción de la agricultura, la industria y el comercio, por lo que se hace necesaria su supresión, aclarando que en la extinción no deben incluirse, en todo caso, el servicio ordinario y extraordinario y las alcabalas que por encabezamiento perpetuo pagan Alava, Guipúzcoa, Aragón., y demás provincias donde no se administran las rentas provinciales.

Según CAAMAÑO, por el método de encabezamiento se comete todo tipo de injusticia, ya que el repartimiento se realiza con perjuicio del más pobre - en lo que ayuda la distancia - y, además, supone un serio obstáculo en la recaudación, por cuanto el paso del tiempo lleva a la petrificación de la cuota fijada, ya que si *...el pueblo A se encabezó perpetuamente por 4; es evidente que dentro de pocos años, como el valor de todas las cosas va en aumento, y no pudiendo S.M. subir el referido encabezamiento se*

1939, Ariel, Barcelona, 1970, pág.74.

Vascongadas y Navarra seguían gozando en el siglo XVIII y principios del XIX de una amplia exención tributaria, pues sólo Guipúzcoa y Alava pagaban una cantidad en concepto de alcabalas y pedidos.

¹²⁰ Iparagirre Bernardo de Quiros, M. de.: *Exposición al Principe de la Paz manifestándole sus ideas para el fomento de la agricultura y aumento de la Hacienda*, Aranjuez, 1797./Archivo Histórico Nacional, Hacienda, Leg. 2928, núm.75, 1797.

¹²¹ Caamaño y Pardo, J.J.: *Substitución a las rentas provinciales con la unica y universal contribución, que por orden del Excelentísimo Señor Principe de la Paz, su fecha 16 de diciembre de 1797 ha formado Dn...*, Imprenta de Sancha, Madrid, 1798. La obrita consta de 29 páginas y un estado, en las que plantea sus proposiciones por medio de una serie de preguntas y respuestas, imitando un dialogo. Existe otra edición que, con ligeras variaciones, y con el título de *Proyecto de una contribucion para ocurrir á las urgencias del Estado dirigida al rey nuestro señor por Dn ...*, se publica en la Imprenta de Nuñez, Madrid, 1815.

*perjudicaria, y llegaría á no poder sostener las precisas urgencias de la corona.*¹²²

Hecho este análisis se inclina por el sistema de arrendamientos, por su calidad de encabezamientos en personas que no tienen la mínima autoridad ni mando.

La propuesta de CAAMAÑO consiste en una contribución que cumpla las cualidades de general, proporcional y equitativa, cualidades que encuentra en *un diezmo patriótico impuesto sobre toda clase de frutos de que se acostumbra a pagar diezmo eclesiástico* que recaiga sobre todos los propietarios, sin excepción alguna, evitando así que el labrador pague *lo que corresponde al señor o al cura*. La exacción del diezmo habría de realizarse antes de la aplicación de cualquier tipo de derecho que grave la cosecha.¹²³

CAAMAÑO expone las ventajas de su contribución con unos argumentos muy próximos al análisis fisiocrático. En su opinión, los derechos que gravan la agricultura y el comercio interior, que no son *otra cosa que la misma renta llamada de provinciales*, recaen sobre cosecheros y propietarios, por ser estos los que *giran estos ramos*.¹²⁴

Liberando el comercio interior se obtiene una doble ventaja, puesto que, por una parte, el cosechero

... vendería sus frutos y cosechas con mas prontitud y utilidad á los mismos consumidores, que serían los del comercio, y los agregados á la industria interior del Reyno; pues hallandose libres aumentarían considerablemente estos ramos, con provecho visible de la misma agricultura

y, por otra,

*... no cargando ninguna contribucion al comercio interior ni á la industria, comprarian el cosechero y propietario, sin la menor dificultad, con mas conveniencia el vestido, las herramientas y todo quanto necesiten*¹²⁵

Este proyecto, que MATILLA califica de *arbitrista e impregnado de*

¹²² Caamaño y Pardo, J.J.: *Substitución* ..., op. cit., pág.24.

¹²³ Caamaño y Pardo, J.J.: *Proyecto* ..., op. cit., pág.12.

Fontana, en un breve análisis del proyecto, califica el plan de este *caballero hacendado* ferrolano de descabellado en base a dos razones: confiar las rentas de la corona a la potencia recaudatoria de una primicia sobre la agricultura y las dificultades para la Hacienda de recoger, guardar y transformar en dinero el volumen de granos y otros productos agrícolas de resultas del tributo. Vid. "La supervivencia del mito ...", op. cit., pág.112.

¹²⁴ Caamaño y Pardo, J.J.: *Substitución* ..., op. cit., pág.12.

¹²⁵ *Ibíd.*, pág.13.

fisiocratismo,¹²⁶ tampoco llega a fructificar en la ya mítica única contribución. MATILLA escribirá que *para que esta se convirtiese en realidad, aunque por bien poco tiempo, tuvo España que pasar por la invasión napoleónica y sufrir la transformación política que representa la Constitución de Cádiz.*¹²⁷

¹²⁶ Matilla Tascón, A.: *La única contribución* ..., op. cit., pág.133.

Queremos advertir que la doctrina fisiócrata, aunque prácticamente circunscrita a Francia, lugar donde tiene su cuna, y pese a que diversos especialistas han subrayado su escasa influencia en el pensamiento económico español de fines del XVIII, se nos presenta como una corriente de pensamiento de especial significación desde la perspectiva de la Hacienda. En este sentido, hacemos nuestra la expresión del profesor J.L. Castellano, cuando advierte que *Hasta que no llegan las influencias fisiócratas los autores que de una u otra manera tratan las materias hacendísticas quedan trabados, teóricamente al menos, por la inmunidad fiscal de los estamentos privilegiados. Ello resulta imposible desde entonces, pues los economistas claman contra los privilegios, propugnan la libertad y afirman que el tributo solo ` debe fijarse sobre la renta' y ser pagado por el propietario* Vid. "La sociedad del Antiguo Régimen y la concepción fiscal de la Ilustración", *Hacienda Pública Española*, núm. 87/1984, pág.248.

Entre los autores que han detectado la escasa influencia de esta doctrina destacan Ernest Luch y Lluís Argemí, quienes, además de efectuar serias advertencias sobre las posibles confusiones entre fisiocracia y cierto *agrarismo liberal ilustrado*, señalan que las similitudes que, a veces, pueden encontrarse entre fisiócratas e ilustrados españoles, se deben, en todo caso, a que ambos se enfrentaban a un mismo *espíritu de la época* o *Zeitgeist similar*. El pensamiento económico ilustrado se enmarca, para estos autores, en *las coordenadas de un mercantilismo liberal o de un agrarismo mercantilista* Vid. "La `moderada y tímida' penetración de la agronomía y la fisiocracia: un balance" en *Agronomía y Fisiocracia en España (1750-1820)*, Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1985, págs.49, 70 y 79.

En un artículo anterior trazan las líneas de distinción entre los *proyectos ilustrados*, que definen como puntuales sobre aspectos concretos de la vida económica y social de la época, y el *sistema fisiocrático*, al que observan como *un todo coherente destinado a proporcionar la base teórica de los argumentos empleados en defensa de ciertos puntos*.. Más adelante llegan a decir: (...) *los fisiócratas se insertan en los debates económicos de su tiempo y proporcionan base teórica a posturas concretas de política económica*. En España se adoptan posturas fisiócratas en aspectos puntuales, pero nunca existió *un sistema de Economía política fisiócrata, ni mucho menos un análisis económico fisiócrata*. Vid. "La Fisiocracia en España", *Revista Sistema*, núm.56/1983. págs.65, 80, 88 y 89, respectivamente.

En la misma línea, el profesor Martín Rodríguez sostiene que *No sería correcto llamar fisiócratas a un grupo de economistas españoles, que, sin utilizar en sus argumentaciones el concepto de produit net, y siendo contrarios no sólo al impuesto único sobre la renta del suelo, sino generalmente a cualquier exceso de presión fiscal sobre la agricultura, creyeron que la causa de todos los males económicos de nuestro país provenía de la mala situación de la agricultura y que, por consiguiente, cualquier posible solución debía partir, necesariamente, de un mejor planteamiento de esta actividad*. Martín Rodríguez, M.: *Pensamiento económico español sobre la población*, Pirámide, Madrid, 1984, págs.185-186.

Jacinta Macías Delgado no participa de la opinión de los autores citados cuando escribe: *Se ha negado la influencia de la fisiocracia en España, utilizando como argumento central el hecho de que en España no hubo un trabajo analítico comparable al que realizó Quesnay en su "Tableau". Esto es cierto, como lo es, también, que en España no surgió una obra como " Las riquezas de las naciones" de A. Smith. O dicho de otro modo, más general, España ha contribuido escasamente al desarrollo del análisis económico*. Para esta autora, la dificultad de deslindar las influencias surge del hecho de que la obra fisiócrata se conoce en España pero en ese momento existen pervivencias mercantilistas. Vid. "Los apuntes sobre el bien y el mal de España. Notas para la historia del pensamiento económico español", *Moneda y Crédito*, núm.183/1987, pág.71.

¹²⁷ Matilla Tascón, A.: *La única contribución* ..., op. cit., pág.133.

Hernández Andreu refiere que con fecha 20 de enero de 1799, Jose Diez Robles presentó a Miguel Cayetano Soler un informe acerca del establecimiento de la única contribución, cuyas apreciaciones revelan *una notable influencia fisiocrática*, a diferencia del plan de única contribución que estuvo a punto de establecerse en 1770. El objetivo del informe era *extinguir las Rentas Provinciales sustituyendo en su lugar un canon territorial*. Aunque, a la vez, Diez Robles, consideraba gravoso cargar solo las tierras y dejar libre industria y comercio. Vid. "Evolución histórica ...", op. cit., pág.76.

5.-RECURSO AL CREDITO Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS. (1799-1808)

Los años finales del siglo XVIII se caracterizan por el recurso a los medios extraordinarios, y en especial al uso del crédito, sin plantear reformas que, como en el caso de la contribución única o la contribución de frutos civiles requerían, inevitablemente, transformaciones en la economía y en la sociedad del Antiguo régimen. Al no darse dichas transformaciones ambos intentos nacieron destinados al fracaso. El sistema fiscal alcanza su límite ante la imposibilidad de llevar a cabo una reforma que implicara la igualdad fiscal tanto de los reinos y provincias privilegiadas como de los estamentos.

PEDRO TEDDE DE LORCA ha encontrado como causas fundamentales de la situación en que se encontraba la Hacienda en el último cuarto del Siglo XVIII las especiales características de la estructura productiva y las limitaciones con que se encontraba la Hacienda Real para recabar nuevos ingresos impuestas por el marco social en que se hallaba inmersa. El crecimiento de los ingresos fiscales tropezaba con dos obstáculos : *la distribución desigual, tanto de la riqueza y la renta como de la carga tributaria, en perjuicio de los sujetos con peores ingresos, lo que hacía difícil aumentar la presión fiscal sobre el consumo; y el ordenamiento estamental del Antiguo Régimen, que repelía la tributación directa.*¹²⁸

El profesor FONTANA sostiene una doble línea de interpretación al fracaso de proyectos como el de la única contribución o el de la contribución de frutos civiles: su mal planteamiento y la incapacidad del "poder público" para doblegar a unos grupos sociales, más receptivos ante una alteración de la vieja "arquitectura de poderes" vigente desde el siglo XVI que ante la posibilidad de una mayor contribución, circunstancia que podían eludir mediante el fraude.¹²⁹

El Decreto de 25 de Septiembre de 1799 expresa, claramente, las limitaciones financieras de la monarquía y su incapacidad de acudir a la creación de nuevos arbitrios, debido a las características de la estructura socioeconómica y política del orden en que se instala. Se va a atender más a la mejora de la recaudación que a la reforma del sistema tributario, y ante la inelasticidad de los ingresos frente a las necesidades crecientes de la monarquía, la solución será administrar mejor los recursos con que se cuenta. Antes que implantar nuevos tributos, con grave perjuicio de los

¹²⁸ Tedde de Lorca, P.: *El banco de San Carlos (1782-1829)*, Banco de España/Alianza Editorial, Madrid, 1988, pág.31.

¹²⁹ Fontana, J.: "Modernización y progreso...", op. cit., pág.119. También Lemeunier, G.: "Hacienda real y poderes locales en la Castilla del Antiguo régimen: las enajenaciones de la corona.", en Carmen M. Cremades (Ed.): *Estado y fiscalidad en el Antiguo régimen*, Universidad de Murcia, 1989, págs.305-321.

súbditos, se propone:

*... adoptar el sistema mas económico, y conveniente para su recaudacion, simplificándola de suerte, que quando no se minorasen las contribuciones y derechos establecidos, por no permitirlo los empeños de mi Corona, al ménos se proporcionaran á mis amados vasallos todos los alivios, que mi paternal amor les ha deseado siempre, libertándolos de las vexaciones y molestias, que contra mis justas y soberanas intenciones podrian sufrir de parte de los destinados á la exaccion, y cobro de los derechos, con que hacen odiosa la administracion pública.*¹³⁰

Por el citado Decreto se restituye a los intendentes las facultades que les había concedido el decreto de 13 de Octubre de 1749; se amplian y se extienden las atribuciones a las juntas provinciales en todo lo concerniente al gobierno de las rentas, salvo en los puertos de mar, donde el gobierno militar, político y de rentas se atribuye a los gobernadores militares y se reducen todas las administraciones en las capitales de provincia y partido a una sola administración, con su correspondiente tesorería y contaduría, conectadas directamente con el tesorero general y con la obligación de dar cuentas anualmente a la Contaduría mayor, a la vez que se suprimen todas las oficinas de rentas - provinciales, agregadas, salinas y tabaco - que se administraban por separado con sus contadurías y tesorerías, permaneciendo la administración de aduanas en los puertos habilitados al comercio.

Para hacer compatible la libertad de tráfico interior con la pervivencia de las rentas provinciales y agregadas se propone que, con la excepción de capitales de provincia, puertos de mar y cabezas de partido, todos los demás se encabecen *por todas sus contribuciones, (...) reduciéndose todos á los principios de equidad, y de justicia (...)* para que no se recarguen con demasía los puestos públicos de que regularmente se surten los ménos pudientes¹³¹.

El plan consiste en una suerte de centralización, pero como se ha dicho, con un fundamento claro: aumentar la recaudación.¹³² Por la instrucción de 4 de

¹³⁰ "Real Decreto de 25 de septiembre de 1799", en Gallardo, F.: *Origen* ..., op. cit., Tomo I, págs.136-145. La cita en pág.136.

¹³¹ *Ibíd.*, pág.140.

¹³² El proyecto de reunión de rentas de 1799 ha sido analizado por Canga Argüelles, quien se expresa en los siguientes términos: *Cuando el señor don Carlos IV adoptó, como muy conveniente al bien público, la reunion de las administraciones y contadurías; lo hizo persuadido de que esto le facilitaria establecer el sistema mas económico para la recaudacion de los productos de las rentas, simplificándola de suerte que cuando no se minorasen las contribuciones y derechos establecidos (...) se proporcionáran á los pueblos todos los alivios que su paternal amor les deseaba, libertándolos de las vejaciones y molestias que pudieran sufrir de parte de las manos destinadas á la exaccion y cobro de los derechos con que hacen odiosa la administracion.* Para Canga, en el año 1799, se echaron los cimientos á la simplificacion del sistema, con la reunion de las rentas, con la ampliacion de las facultades de los intendentes, y con el establecimiento de juntas de hacienda en las capitales de provincia. Canga Argüelles, J.: "Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España por D..." en Fontana, J.: *La Hacienda en la Historia de España (1700-1931)*,

Octubre de 1799 se delimitan las funciones de intendentes, contadores y administradores.¹³³ En opinión del profesor FONTANA, en la Instrucción persisten varias ambigüedades, sobre todo por la coexistencia de la autoridad teóricamente suprema de los intendentes y las de las juntas provinciales - integradas por el propio intendente, el contador, el tesorero y el secretario -.¹³⁴

La certeza del juicio de FONTANA se confirma cuando la primera medida que se toma en la Instrucción de 30 de Julio de 1802 ¹³⁵ es suprimir las juntas provinciales - por no haber podido consolidarse la reforma de 1799 -, ordenando que los intendentes se ocuparan, en sus provincias, del manejo y recaudación de las rentas, excepto en los puertos de mar, cuyo gobierno estará a cargo de gobernadores militares.

En la Real Orden de 22 de Febrero de 1803, sobre la formación de cuentas de los ramos de rentas, se señala la constante preocupación por

Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, Voz: "Administración de las rentas del Estado" (simplificación del sistema de), págs.53-54 y pág.46.

En el mismo sentido se manifiesta Pinilla cuando afirma que el fin del proyecto fue proporcionar a los pueblos *los alivios que fuesen compatibles con las urgencias del estado* y sujetar la imposición a los principios de justicia y equidad, mediante el encabezamiento de los pueblos que no fuesen capital de provincia, cabeza de partido o puertos de mar. López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca* ..., op. cit., tomo II, pág.247.

¹³³ Nos referimos a la "Instrucción General que en ejecución del Decreto antecedente comunica el Superintendente general de la Real Hacienda á los Intendentes de Ejército y Provincia, y demas Subdelegados del Reyno, por la que despues de especificarse su respectiva autoridad y facultades en lo gubernativo y directivo de todas las Rentas, se describen las de los Contadores, Administradores y Tesoreros de ellas, y las de los Comandantes y Gefes de los Resguardos con sus respectivas obligaciones, ampliando y extendiendo la institución de las Juntas Provinciales" (4-10-1799) en Gallardo, F.: *Origen* ..., op. cit., Tomo V, págs.20 y ss.

La desarticulación territorial suponía un serio obstáculo para la administración de rentas; de ahí se desprende la necesidad de reforma del marco territorial, preocupación ilustrada que, como se verá más adelante, persiste en el pensamiento de los diputados liberales en las Cortes de Cádiz. La finalidad evidente era lograr la máxima eficacia. Garrigós Picó sostiene que el gobierno borbónico era consciente de la necesidad de un conocimiento exacto de todos los elementos geográficos, históricos y demográficos del territorio a gobernar, para una mejor gestión. El Decreto de 25 de septiembre e Instrucción de 4 de octubre de 1799, por el que se crean seis nuevas provincias, mantiene el criterio de la distancia, tanto para fijar los nuevos límites, cuanto para realizar una gestión más eficaz por los agentes del fisco. La importancia del citado Real Decreto estriba, para Garrigós, en el cambio de mentalidad producido al entender como factor clave del funcionamiento de la administración, la construcción previa de un nuevo marco territorial. La provincia se entenderá como sinónimo de circunscripción territorial económica, constituyéndose en el elemento básico de la relación territorio-fiscalidad. Esta idea de construcción de un nuevo marco territorial para realizar más eficazmente una determinada gestión, en este caso tributaria - arreglo de provincias - es clave para entender las reformas llevadas a cabo durante el reinado de Carlos IV, encaminadas, principalmente, a dar a los pueblos mayor comodidad en el pago de sus contribuciones. La capital de provincia va a ser, siguiendo los criterios descritos anteriormente, a partir de la reforma de 1799, *...la mas populosa, mas central, mas rica y mejor situada para el comercio de las Castillas (...)* Vid. Garrigós Picó, E.: "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen", en Artola, M. (Ed): *La economía española al final del Antiguo Régimen*, Alianza/Banco de España, Madrid, 1982, Tomo IV: Instituciones, págs.38, 52 y 56.

Canga Argüelles describe el objeto de las reformas administrativas de Carlos IV y la creación de la oficina de Fomento general, en los siguientes términos: *La división del territorio español, fué el primer objeto á que dedicaron sus trabajos; y lo realizaron, tomando por bases las que presenta la naturaleza: fijando los límites de las provincias en los puntos indestructibles que ofrecen los montes y los ríos, dando á cada una un número de habitantes compatible con las fuerzas del jefe que debía mandarla, y huyendo del órden a la sazón vigente; segun el cual la provincia de Madrid tenía 1100 leguas de superficie con 228.210 individuos: la de la Mancha 631 con 205.548 y 163 con 121.125 la de Guadalajara (los subrayados son nuestros).* Canga Argüelles, J.: "Suplemento ..." en Fontana, J.: *La Hacienda en la historia*..., op. cit. pág.43. Voz "administración pública de España".

¹³⁴ Fontana, J.: *Hacienda y Estado* ..., op. cit., pág.41.

¹³⁵ Gallardo, F.: *Origen* ..., op. cit., Tomo IV.

*zelar sobre la exâcta y puntual recaudacion y mejor administracion de todas las Rentas de la Corona; procurando en conseqüencia la extincion total de débitos, y los estados de valores y cobranzas, con objeto de fixar cantidades ciertas en el vasto plan de gastos de la Monarquía.*¹³⁶

Pero se observa, descorazonadamente, que las disposiciones contenidas en las reales ordenes de 21 de Agosto de 1800, 22 de Abril de 1802, y la Instrucción de 30 de Julio del mismo año, dirigidas a ese fin, no han dado el resultado apetecido. Los modelos que se proporcionaban para facilitar la claridad, comodidad y uniformidad en la formación de los estados que habían de enviarse por tercios y el general del año, no llegaron a realizarse, causando el desorden de las rentas.

Ante la reforma política o la reforma administrativa, la monarquía opta por la administración. Aprovechando el clima revolucionario que impregna los primeros años del XIX, se intentará una reforma más profunda pero insertada en una ambiciosa política de transformación global de la sociedad.¹³⁷

¹³⁶ "Real orden de 22 de febrero de 1803" en Gallardo, F.: **Origen ...**, Tomo I, págs.292-294.

¹³⁷ Fontana, J.: **Hacienda y Estado...** , op. cit., págs.42-43.

6.-LA IMPOSIBILIDAD DE IMPLANTAR LA UNICA CONTRIBUCION SIN TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DEL ORDENAMIENTO VIGENTE.

Según se desprende de los análisis realizados acerca de la posibilidad de establecer un sistema de reparto sustentado en la imposición directa, tanto el ordenamiento social como la estructura económica y administrativa del país repelía cualquier intento de repartir la carga tributaria de forma más equitativa.

Como advertía LA ROCHEFOUCOULD: *L'application de l'impôt unique, possible peut-être dans un pays neuf, serait impraticable dans un pays longtemps livré à une administration arbitraire et variable.*¹³⁸

Entre los propios contemporáneos va adquiriendo fuerza la idea de que sin una transformación en profundidad en todos los órdenes no será posible efectuar reformas del sistema tributario. Por otro lado, el alcance de una reforma del sistema tributario sobre las estructuras establecidas es fácilmente perceptible entre las propias esferas del poder. Así, el mismo GODOY, en una muestra poco frecuente de lucidez, define de forma clara la estructura fiscal del Antiguo Régimen y advierte acerca de la imposibilidad de su reforma, sin que ésta provoque grandes alteraciones en la estructura socio-política.

*La reforma del sistema de tributos en España, entendidos por tales no sólo los que componen la renta del Estado, sino también los eclesiásticos, los señoriales, los municipales, los curiales y tantos otros producidos por los diversos privilegios y los varios monopolios que las leyes del país autorizan o consienten, no era ni podía ser sino la reforma entera del Estado, la de todas las clases, desde las más altas hasta las más ínfimas, reforma necesaria, más reforma imposible mientras los ánimos no estén maduros y dispuestos para que llegue a hacerse sin reacciones ni alborotos.*¹³⁹

Pero, entre todos los autores destaca con luz propia la personalidad de ARROYAL. Escritor no vinculado al poder, ARROYAL convierte su crítica en una caricatura de la organización social, económica y política de los años finales del siglo.¹⁴⁰

¹³⁸ Citamos por Stourm, R.: op. cit, Tomo I, pág.298.

¹³⁹ Príncipe de la Paz: **Memorias**, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1965, Tomo LXXXVIII, pág.371.

¹⁴⁰ La importancia de la obra de León de Arroyal, señalada por numerosos estudiosos y, singularmente, por el profesor Elorza, hace inevitable su presencia en este capítulo. León de Arroyal es, en gran medida, uno de los máximos exponentes del primer liberalismo español. La lectura de sus **Cartas ...** ya citadas, durante mucho tiempo atribuidas a Cabarrús - entre otros, por Menéndez Pelayo - y a Campomanes, supone un soporte inestimable para el conocimiento de las ideas políticas de finales del siglo XVIII. Rodríguez Villa las publica como **Introducción a las cartas político-económicas escritas por el conde de Campomanes, primero de este título al Conde de Lerena, y biografía del autor**, Librería de M. Murillo, Madrid, 1878. Carrera Pujal también las atribuye a Campomanes, aunque afirma que estas

Sus Cartas, fechadas en los últimos años del siglo XVIII, son expresión acabada de la penetración de las nuevas ideas como producto de las transformaciones económicas ocurridas en el último cuarto de siglo. Se refleja en esta obra *la culminación del liberalismo temprano que fermenta en la ilustración española*¹⁴¹. La obra, en fin, apuesta por una completa revisión de los presupuestos políticos que informan la vida española del siglo XVIII. Sus opiniones constituyen el núcleo del pensamiento crítico que surge a fines de la centuria, cuestionando el sistema de poder y las reformas llevadas a cabo y, como ha escrito el profesor ELORZA, componen el arsenal ideológico de la revolución política liberal.

Son muchos los pasajes de esta obra donde se advierte de la imposibilidad de llevar a cabo transformaciones en profundidad del sistema tributario si antes no se procede al cambio global de la Constitución¹⁴². Pero será en su Carta IV, fechada en San Clemente el día 13 de Junio de 1789, y al hilo de sus comentarios a las reformas administrativas llevadas a cabo en Francia por NECKER, cuando señale acertadamente el núcleo del problema:

cartas son muy distintas de sus discursos, ya que en ellos *el desorden en las ideas y las repeticiones y contradicciones son frecuentes* mientras que aquellas *forman un conjunto de pensamientos muy equilibrados sin agolpamientos y precipitaciones. Pero la orientación liberal no cambia, sino que, al contrario, se acentúa, pues la enfoca francamente hacia lo político. Y no deja de sorprenderse de que Campomanes ocupando un cargo de tanta responsabilidad en el gobierno (...) se convirtiera en paladín de sus principios ideológicos.* Vid. op. cit., Tomo IV, pág.372.

Sarrailh, contra la opinión de Desdèvises du Désert, que también las atribuye a Campomanes, dirá:

También nosotros creemos que no hay que atribuirlos a Campomanes. Su estilo - cuya vivacidad e ironía a veces volteriana alaba Desdèvises - difiere profundamente de la manera grave, ruda y aún torpe de los escritos auténticos del fiscal. Algún tiempo antes de su muerte, nuestro amigo Nuñez de Arenas nos hablaba de una atribución de las Cartas a León de Arroyal, indicada, según creía él, por Colmeiro en su Biblioteca de los economistas españoles. Pero no hemos hecho esta verificación. Sarrailh, J.: *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1985, pág.555, nota 53. Este autor cita a Arroyal como *poeta mal conocido, pero de espíritu extraordinariamente libre* y en apoyo de esta aseveración transcribe los siguientes versos:

*Cuando miro tus galas ostentosas,
Juan: cuando veo tus soberbios coches,
con razón me horrorizo, pues conozco
que todo ello es sangre de los pobres.* (Ibíd., pág.523)

El profesor Elorza, Colmeiro, y François López, van a atribuir definitivamente la paternidad de las Cartas a León de Arroyal.

¹⁴¹ Elorza, A.: *La ideología liberal en la Ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970, pág.236.

¹⁴² Maravall, a partir de las consideraciones realizadas por Cabarrús y en concreto cuando afirma que *la economía de un Reyno no consiste en las reformas parciales de tal o tal reino, sino en tal o tal constitución* nos explica claramente la concepción de constitución en este pensamiento ilustrado.

Para Maravall, Constitución es un concepto que expresa *la organización, en su conjunto, de una sociedad, sobre la cual pesa muy importantemente la estructuración o 'planta' de la vida económica (...) en el concepto de constitución de un ilustrado entra, en gran medida, el sistema tributario, la administración de gastos e ingresos públicos, de obras públicas, las líneas cardinales de la política económica, la situación formalmente definida de las clases, etc, todo lo cual depende o por lo menos se encuentra en íntima conexión con el régimen de gobierno de un país.* Por tanto, según este autor, cuando Cabarrús habla de cambiar los aspectos fundamentales del sistema económico, *lo que pretende es cambiar la planta o estructura política básica que en un estado se da.* Maravall, J.A.: "Cabarrús y las ideas de reforma política y social en el siglo XVIII", *Revista de Occidente*, año VI, 2ª Epoca, núm.69/1968, págs.297-298.

*... no sé si útil a la Francia, pero que a la España sería perjudicialísimo, y es el no inmutar el sistema de real hacienda y sólo sí establecer en ella una recta administración. Yo bien advierto que en unas monarquías de agregación, es decir, compuestas de varias provincias que se les han ido agregando en tiempos con varios usos, costumbres y aun legislaciones, el hacer novedad en cualquiera cosa es sumamente difícil; pero también conozco que todo lo que no es cortar de raíz el mal, es hacerle metódico y eterno. Si el vicio está en la constitución, por más que se le palie y se procure mitigar, siempre hará sus estragos más o menos. La vigilancia del gobierno a lo sumo logrará que no haya mucho mal; pero no podrá lograr que haya algún bien.*¹⁴³

La política fiscal llevada a cabo, pensada principalmente para hacer frente a las urgencias de la guerra, unida a las características del ordenamiento social y el régimen de propiedad vigente, han conducido al país a un estado de postración. De ahí que ARROYAL clame por una ley agraria y por un cambio en profundidad del *todo de las contribuciones de los pueblos*, cuyo mayor peso recae sobre un millón escaso de agricultores medianos....¹⁴⁴

Estado tan lamentable sólo podía superarse con una *reforma general de nuestra constitución*, único medio, en su opinión, de *contener los abusos en todos ramos*.¹⁴⁵ Si tal reforma no se diera, todo intento de instaurar un nuevo sistema de rentas quedaría *en la esfera de especulaciones políticas, sin que puedan surtir todo su buen*

¹⁴³ Arroyal, León de: op. cit. Carta IV, págs.84-85.

La Memoria sobre el establecimiento de administraciones provinciales, presentada por Necker en 1778, es un alegato en favor de la instalación de una buena administración que cubra las deficiencias informativas y la falta de conexión. En ella se apuesta por una administración provincial prudentemente establecida con la finalidad de salvar las dificultades derivadas de la centralización en París de todos los hilos de la Administración.

Con la implantación de administraciones provinciales se conseguiría la simplificación de la administración, medio mas seguro de lograr la igualdad proporcional de los impuestos, ya que *la unidad de pensamientos y de ejecución hacen fáciles sus results*; y, por otra parte, no conllevaría disminución de autoridad - *el poder de imponer es el que constituye esencialmente la soberana grandeza* - por cuanto el repartimiento de impuestos deriva de la confianza del monarca; la recaudación se garantizaría mejorando el repartimiento y la percepción. Vid. Necker, J.: *Memoria reservada sobre el establecimiento de rentas provinciales en un pie ventajoso al público y al Estado que trabajo y presento Mr Necker*, Traducida e ilustrada por Domingo de la Torre y Mollinedo (Oficial Mayor de la Contaduría del Cargo de la Superintendencia de juros y de la del Monte Pio de oficinas reales) dedicada a Pedro de Larena, Vda. de Ibarra, hijos y Cia, Madrid, 1786, págs.21 y 40.

Años más tarde, al analizar la supresión de la Corvée en su *Compte Rendu al rey* (1781), Necker argumentaba: *Pour cet objet, où le concours des volontés est si nécessaire, où les difficultés se multiplient, j'ai cru qu'il fallait un établissement d'administration capable de seconder les vues bienfaisantes de votre majesté*. Citamos por Stourm, R.: op. cit., Tomo I, pág.224.

¹⁴⁴ Arroyal, L. de: op. cit., Carta I, pág.12.

¹⁴⁵ Arroyal expresa de forma gráfica la situación de la monarquía: *Yo comparo nuestra monarquía, en el estado presente, a una casa vieja sostenida a fuerza de remiendos, que los mismos materiales con que se pretende componer un lado, derriban el otro, y sólo se puede enmendar echándola a tierra y reedificándola de nuevo, lo cual en la nuestra es moralmente imposible....* Ibid., Carta I, pág.13.

efecto, aun cuando se pongan en ejecución. ¹⁴⁶

Sentadas estas premisas, procede ARROYAL a exponer sus máximas, concibiendo al impuesto desde la perspectiva de la teoría del cambio. En toda sociedad, escribe, *dicta la justicia que cada socio contribuya a los gastos comunes con proporción a los beneficios que tira de la masa común*, por lo que el secreto de la política está en encontrar esta proporción. ¹⁴⁷

El acierto estriba en implantar una contribución que reúna tres cualidades: que sea de seguro interés y fácil exacción; que su peso se reparta igualmente, disimulando la carga en lo posible; y que, indirectamente, obligue a los contribuyentes a ser aplicados y productivos. Como el sistema tributario vigente atenta contra estas tres máximas, es claro que *la justicia, la razón y la conveniencia están clamando por un nuevo método en el repartimiento y exacción de las contribuciones*. ¹⁴⁸

La Hacienda, por otra parte, debe descansar en un sistema tributario capaz de seguir el curso de las necesidades sin alterar sus bases:

El gran nervio de nuestra hacienda debe fijarse en unas contribuciones ordinarias que, guardando un equilibrio perfecto entre todos los vasallos, según su poder, pueda aumentarse o disminuirse, según lo pidan las circunstancias del estado, sin inmutar el orden de contribuir. ¹⁴⁹

A partir de la consideración de que *el gobierno de rentas es el resorte más poderoso para mover la aplicación y conseguir el fomento del estado* ¹⁵⁰, perfila los fines que persigue su sistema, definiendo claramente un sistema impositivo pensado para el desarrollo de la riqueza. Según esto, el sistema tributario debe sustentarse en un método de reparto según el cual *cada uno pague a proporción de los bienes que disfruta de la sociedad* y garantice la cobertura de los gastos de la Corona y las necesidades del Estado; que no atente contra la libertad del tráfico y comercio interior y obligue *a los hombres a ser industriosos, llamándolos insensiblemente a la campaña y a la agricultura*; que disminuya el número de privilegiados y aumente el de *propagadores del estado común*; que retraiga a los poderosos de vincular sus bienes potenciando su división por

¹⁴⁶ *Ibíd.*, Carta I, pág.14.

¹⁴⁷ *Ibíd.*, Carta III, pág.67.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, Carta IV, pág.78.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, Carta IV, pág.80.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, Carta V, pág.120.

la misma conveniencia de los grandes poseedores; y, por último, que aliente las artes y oficios, aumentando muchas manos de mujeres para los sedentarios. ¹⁵¹

Este sistema se completa con una incipiente concepción del presupuesto, por cuanto *el fijar las rentas sin fijar los gastos es una solemne injusticia, dado que el gobierno no tiene facultades para exigir sino lo que necesita para el bien de la sociedad* ¹⁵² De ahí que en el modelo constitucional que propone destaquen tres principios, en materia fiscal, que suponen un claro antecedente de lo que años más tarde se establecerá en la Constitución de Cádiz: todo ciudadano está obligado a contribuir para los gastos públicos con aquello que la ley le señale; ninguna contribución podrá ser impuesta sino por medio de la ley y según lo exige la felicidad del estado y, por último, las contribuciones públicas no podrán ser donadas, vendidas ni enajenadas, ni su producto invertido a otros usos que a los que mande la ley. ¹⁵³

La reforma pasa, a juicio de ARROYAL, por la consecución de una mayor integración entre las provincias, con el objetivo último de su mejor y más fácil administración, sobre todo en materia tributaria. Conocimiento exacto del territorio y distancia serán los factores claves y el cimiento de la buena administración. La división con igualdad asegura el buen orden de los pueblos, ya que pocas personas pueden abarcar el total de la gestión. ¹⁵⁴

¹⁵¹ *Ibíd.*, Carta V, pág.117.

¹⁵² *Ibíd.*, Carta V, pág.119.

¹⁵³ *Ibíd.*, Carta V (II parte), pág.230.

¹⁵⁴ Elorza ha observado en la conducta de Arroyal *el afán por armonizar las partes en el todo, las provincias en el conjunto de la Nación*. Desde este punto de vista la tarea a realizar consiste en *alcanzar una división administrativa racional y arbitrar los medios para la uniformación de las costumbres de los pueblos* ..., Elorza, A.: *La ideología liberal* ..., op. cit., pág.251.

En este sentido, podemos destacar la "Memorie au roi sur les municipalités" de Turgot. Las ideas inscritas en ella representan para Dupont de Nemours: *...le projet de constitution qu'il aurait voulu donner á la France pour l'avantage mutuel de la nation et du roi* Turgot, A.R.J.: "Actes du Ministère de Turgot" en Daire, E. (Ed.): *Turgot. Oeuvres*, Guillaumin et Cie., París, 1844, pág.502.

La Memoria se dirige a la implantación de una administración eficaz que corrija las deficiencias derivadas de la desvertebración del territorio, que impide el conocimiento de la nación para poder gobernarla. De ese desconocimiento se desprenden multitud de errores - *dans l'assiette et la repartition des impositions, dans les moyens de les lever, et dans l'administration interieure*,... - que, en última instancia, recaen sobre las clases más desfavorecidas del pueblo y contribuyen a aumentar su desgracia.

La base de la nueva administración del territorio debía fundamentarse en el acercamiento entre administración y administrado, lo que garantizaría su mejor gestión, dado el más amplio conocimiento del lugar que tiene el que lo habita. De ello se deduce que la administración debía corresponder a los que habitan los lugares, toda vez que el reparto de contribuciones por personas distintas del lugar se llevaría a cabo con falsas declaraciones. El nuevo modelo de reparto debía sustentarse en los propietarios del suelo, quienes al considerar al territorio por su propiedad, no pueden menos que interesarse por el distrito en el que éste se halle situado. La tierra no sólo es la que alimenta y la que divide al hombre en pagador o asalariado sino que, además, ligando indeleblemente el poseedor al Estado, constituye el verdadero derecho de ciudad.

La argumentación es la que sigue: las riquezas mobiliarias son fugitivas como los talentos. Quien no tiene tierra no sabría tener patria. Un hombre sin tierra escapa al contrato, esquiva el impuesto y cuando lo paga lo hace sobre sus gastos. Del mismo modo, para Turgot, los mercaderes no soportan el impuesto porque se lo reembolsan al considerarlo como gasto, al igual que los demás fondos que emplean en su comercio, obteniendo mayor o menor beneficio en función de lo ventajosa que sea la mercadería objeto de su tráfico - subyace incluso la idea de

En su proyecto de Constitución concibe el territorio en la más genuina línea racionalista: unidad y división cuasi geométrica.¹⁵⁵ Sostener la unicidad del reino supone la defensa implícita de la soberanía nacional, ya que *el reino no conoce en lo temporal sino una autoridad, una legislación y una jurisdicción, y todos los ciudadanos están sujetos a ellas, sean de la clase, dignidad y profesión que fuesen*¹⁵⁶, a la par que una crítica del organicismo territorial. El reino, vale decir, la Nación, no es la suma de las diferentes provincias, es una consideración abstracta, que se refuerza con la prescripción de las características que se le atribuyen: impartible y enajenable.¹⁵⁷

Una vez afirmada la unicidad del reino puede procederse a su división geométrica, funcional. En este sentido se puede hablar de la obsesión a la que BURKE llamará, irónicamente, de los *agrimensores del Estado*. El vínculo que antes uniera a los naturales con su tierra, con su provincia, queda sustituido por una relación impersonal conseguida mediante una eficiente división territorial.

Entre las condiciones imprescindibles para conseguir la perseguida agilidad administrativa destaca la exigencia de una división racional del territorio y provincias repartidas con igualdad¹⁵⁸, premisa fundamental para el logro de un gobierno

que al comerciante no sólo no le perjudica la exacción, sino que puede hasta beneficiarse de ella, según la elasticidad de la demanda del producto que ofrece en venta -. Turgot liga de esta manera propiedad y participación política, definiendo como *citoyen entier* al poseedor de una propiedad territorial que produzca la renta suficiente para alimentar una familia. *Ibid.*, págs.502-513.

Un programa tan novedoso no es lógico fuera aceptado en un marco político como el existente. Stourm señala que el rey no pudo menos que sorprenderse ante el proyecto, y su asombro lo manifestó anotando al margen del texto frases del siguiente tenor: *C'est une idée si nouvelle qu'elle a encore dans nos opinions je ne sais quoi de bizarre et de romanesque (...) le système de M. TURGOT est un beau rêve (...) C'est une utopie qui part d'un homme qui a de bonnes vues, mais qui bouleverserait l'état actuel (...) ce serait une nouvelle France bien promptement régénérée (...)*. Vid. Stourm, R.: op. cit. pág.77.

¹⁵⁵ Para Arroyal *El reino es uno, impartible e inenajenable, y su extensión en la Península de veinte y siete mil leguas cuadras superficiales*. Se divide en cincuenta y cuatro provincias de a quinientas leguas "cuadras" de superficie; las provincias, a su vez, se subdividen en xesmos; los xesmos, en merindades; las merindades en parroquias, y las parroquias en barrios, etc. Vid. Arroyal, L de: op. cit., Carta V, Parte II, pág.230.

Como ejemplo de esta concepción del territorio nacional conviene recordar el título II (*De la división del reino y de la condición de los ciudadanos*) de la Constitución francesa de 1791, cuyo artículo I reza: *El reino es uno e indivisible. Su territorio está distribuido en 83 departamentos, cada departamento en distritos, cada distrito en cantones*. Citamos por Prieto, F.: *La revolución francesa, (La historia en sus textos)*, Istmo, Madrid, 1989, pág.89.

¹⁵⁶ Arroyal, L de: op. cit., Carta V, pág.230.

¹⁵⁷ En este sentido, en el Título III, Art. 1, de la citada Constitución francesa, se puede leer:

La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la Nación. Ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo se pueden atribuir su ejercicio Vid. Prieto, F.: op. cit, pág.91.

¹⁵⁸ *Para el logro de estos grandes fines supongo un reino bien gobernado y cómodamente dividido, es decir, un reino en que las justicias correspondan a su nombre, y en que las provincias repartidas con igualdad den lugar a la uniformidad de operaciones en las oficinas y en los empleados*. Arroyal, L de: op. cit., Carta V, págs.117-118.

eficaz, para introducir la sencillez y la facilidad en todos los ramos de la administración ¹⁵⁹. De ahí que ARROYAL insista en que la citada igualdad es *el cimiento de la buena administración económica, civil y militar: es el gran fundamento de la exactitud en el arte de calcular, y es la única que nos puede poner en estado de fomentar este gigante cuerpo de la monarquía.* ¹⁶⁰ Lograr, en fin, la mayor eficacia en la gestión de la Hacienda, por cuanto, un resultado evidente de la división racional será ... *simplificar la administración de la real hacienda en términos de que pocos hombres la puedan evacuar.* ¹⁶¹

Para LEÓN DE ARROYAL, como después para los diputados liberales en las Cortes de Cádiz, por provincias deberá entenderse, mas que singularidades históricas, unidades funcionales dirigidas a la mejor percepción de impuestos.¹⁶² En coherencia con el pensamiento liberal de la ilustración hay una asimilación tradición-historia que, invariablemente, se considera una herencia condenable:

Las provincias, en el estado que hoy las tenemos, no las formó la previsión de la economía, sino la casualidad de la guerra. Las capitales se fijaron en las ciudades grandes, sin considerar las ventajas de la situación; y los pueblos se le agregaron a proporción de las conquistas, sin tener presente otro respeto que la comodidad de la defensa ¹⁶³

Con estas consideraciones, LEÓN DE ARROYAL pone de manifiesto las deficiencias en la organización del territorio, propias de una comunidad cuya actividad principal era la guerra. Así, es el criterio del azar, y no la razón de la economía política,

¹⁵⁹ *Ibíd.*, Carta IV, pág.109.

Un poco más adelante, advierte: *Mientras no se establezca una total armonía entre las partes y el todo, es imposible simplificar el gobierno en términos que sus provincias sean comúnmente útiles.* *Ibíd.*, pág.110.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, Carta IV, Primera parte, págs.105-106.

¹⁶¹ *Ibíd.*, Carta V, primera parte, pág.117.

¹⁶² Como pondrían de manifiesto los "economistas", el reparto de un impuesto directo exigía una nueva administración, lo que significaba una nueva concepción del territorio, dado que las posibilidades de controlar la riqueza se reducían a la formación de un catastro - operación no exenta de dificultades en la época preestadística - o a la construcción de un adecuado aparato administrativo. Schumpeter ha subrayado que en el planteamiento de Mirabeau (*Theorie de l'impôt 1760*) se *compensaba la acentuación de la panacea del impuesto único mediante una adecuada insistencia en la importancia de reformas administrativas...* Vid. *Historia del Análisis...*, op. cit, pág.275.

También García de Enterría sostiene que con Mirabeau surge una concepción de la organización territorial sustentada en la provincia, cuya finalidad es sustituir un arbitrario sistema de reparto de contribuciones por otro sustentado en los propietarios territoriales. García de Enterría, E.: *Revolución francesa y administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 1981, págs.74-75.

La solución adoptada por Turgot, en primera instancia, y por Necker en un segundo momento, consiste en la construcción de la estructura administrativa adecuada, siendo la provincia el marco territorial que sirva de base al reparto del nuevo tributo. Se trataba de sustituir un sistema de reparto basado en la autoridad de los intendentes por otro realizado por los propios interesados.

¹⁶³ Arroyal. L. de: op. cit, Carta IV, pág.104.

lo que ha decantado unos precipitados históricos absolutamente inservibles para una sociedad cuyos fundamentos descansarán sobre la economía civil. Continuando la cita puede apreciarse de forma diáfana esta contraposición:

En aquellos tiempos infelices, en que los furros de la guerra exigían más lugares fuertes desde donde defenderse del enemigo, que lugares fértiles desde donde felicitar los vasallos: en que la economía política apenas era conocida en el mundo; en que la espada y la lanza hacían toda la gloria de un rey; en que los artesanos y gentes del campo eran reputados como esclavos o bestias, y en que la ferocidad y rustiquez del soldado era el principio de la administración, se cuidaba poco de las proporciones del gobierno civil.¹⁶⁴

Que el orden social encontrara sus fundamentos en la guerra había provocado una situación territorial tremendamente disparatada que LEÓN DE ARROYAL describe magistralmente en las siguientes líneas:

El mapa general de la Península nos representa cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes, capitales situadas a las extremidades de sus partidos, intendencias extensísimas e intendencias muy pequeñas, obispados de cuatro leguas y obispados de setenta, tribunales cuya jurisdicción apenas se extiende fuera de los muros de una ciudad y tribunales que abrazan dos o tres reinos; en fin, todo aquello que debe traer consigo el desorden y la confusión¹⁶⁵

En definitiva, ARROYAL realiza una crítica a la articulación del territorio que observa en la España del siglo XVIII, a la vez que plantea la necesidad de dividirlo racionalmente - de forma casi cartesiana - como premisa fundamental de un gobierno eficaz.

Las reflexiones realizadas por ARROYAL acerca de las características de la sociedad española de su tiempo y de la necesidad de una transformación profunda en todos los ordenes, como paso fundamental para llevar a cabo la implantación de un nuevo orden tributario, nos inclinan a incluir unas breves notas sobre la estructura económica de la España de finales del XVIII y principios del XIX, en el momento en que la crisis del Antiguo Régimen se hace más evidente.

Para empezar, una afirmación común que salta a la vista en la mayoría de los estudios dedicados a la crisis del Antiguo Régimen en España: la inexistencia de

¹⁶⁴ *Ibíd.*, Carta IV, pág.104.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, Carta IV, págs.104-105.

un mercado nacional bien articulado. Los signos que confirman este hecho son múltiples y poco dudosos. Entre ellos la gran fluctuación que se observa en los precios, particularmente del trigo, y que ha sido brillantemente estudiada por GONZALO ANES¹⁶⁶.

Parece evidente que los fuertes cambios observados en estos precios, así como la gran diferencia detectada entre las provincias del interior y las de la periferia, sólo pueden explicarse por la carencia de un comercio organizado.¹⁶⁷ Los grandes altibajos de los precios del trigo son suficientes para afirmar la inexistencia de un mercado integrado, pero no constituyen la única evidencia. Hay que hacer también mención del mal estado de los caminos, o como diríamos hoy de la insuficiencia de infraestructuras para los transportes.

Este aspecto fue reiteradamente señalado por los observadores de la época como la causa fundamental del escaso desarrollo de los intercambios interiores. Entre otros por VALENTÍN DE FORONDA,¹⁶⁸ LUCAS LABRADA¹⁶⁹ o el propio JOVELLANOS para quien las comunicaciones y transportes juegan un papel fundamental sobre la riqueza

¹⁶⁶ Anes Alvarez, G.: *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Ariel, Barcelona, 1972, pág.45.

¹⁶⁷ Anes se muestra especialmente explícito: *Del contraste de precios entre las regiones se sigue la constatación del hecho de que no existía en España, a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, un mercado nacional propiamente dicho que permitiese compensar los efectos de las malas cosechas en el interior con la importación y distribución de granos extranjeros (...)* *Ibid.*

¹⁶⁸ Foronda realiza unas interesantes reflexiones sobre la bondad del comercio, destacando su influencia sobre agricultura e industria en su "Disertación sobre lo honrosa que es la profesión del comercio, leída en las Juntas generales que celebró la Sociedad Bascongada en Vilbao el año de 1778" (en *Miscelánea o colección de varios discursos*, Imprenta de Benito Cano, Madrid, 1787). Pero es a lo largo de sus *Cartas* donde se plantea explícitamente el papel de las malas comunicaciones como grave obstáculo para el desarrollo de los cambios y sostiene la idea de que sin buenos caminos no puede haber agricultura. Foronda, V. de: *Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la economía política y sobre las leyes criminales*, Imprenta de Dn. Manuel Gonzalez, Madrid, 1789-1794, tomo II, pág.21

Utilizando una ingeniosa analogía con la Física, compara la influencia de los caminos sobre la velocidad de los cambios con el aumento que experimenta la fuerza de los cuerpos al aumentar la velocidad: (...) *que la falta de circulación deseca y aniquila las artes y la agricultura, y que es aplicable á estas aquella regla de la mecánica, que nos enseña que la fuerza de los cuerpos se aumenta multiplicando la velocidad, aun quando no se aumente la masa: hagamos, pues, la aplicacion: aumentemos los grados de velocidad de los cambios, y la masa de las riquezas nacionales, representada por la agricultura y la industria, adquirirá una fuerza inmensa. ¿Y cómo le comunicaremos mayor velocidad?* La solución, para nuestro autor, estará en mejorar los caminos para abaratar los transportes. La disminución del precio del transporte, elemento decisivo en el precio final de la mercancía, facilitará los cambios y hará que se supere el consumo en el centro de origen. *Ibid.*, págs.24-25.

Demostrada la necesidad de la construcción de buenos caminos, Foronda se plantea quién debe soportar el coste de la inversión en la infraestructura necesaria para mejorarlos. La duda estriba, para este autor, en determinar si le corresponde a los pueblos implicados o a la totalidad de la sociedad. La respuesta es clara: *los caminos no se deben costear del fondo de los pueblos por donde pasan, sino de un fondo general; pues toda la nación disfruta de su utilidad.* (*Ibid.*, pág.36). Esto le lleva, lógicamente, a criticar los contratos con los que los asentistas realizaban las obras necesarias en los caminos a cambio de reembolsarse con el peaje, por considerarlos muy perjudiciales a los pueblos.

¹⁶⁹ Lucas Labrada ve también la causa de la débil circulación de productos en el mal estado de los caminos, por lo que su mejora, así como la de la del acceso a las villas y de la red viaria interior tendría un efecto positivo sobre los precios y estimularía la producción agrícola: *Desde el punto en donde los gastos de su transporte al pueblo unidos al coste principal no dejan utilidad al que los conduce, cesan de concurrir, y por consecuencia dirige sus miras a otro objeto el labrador* Citado por Dopico, F.: "Pensamiento económico y crisis del Antiguo Régimen en Galicia", *Información Comercial Española*, núm.512/1976, pág.124.

de las provincias.¹⁷⁰ Tampoco entre los analistas actuales faltan opiniones en ese sentido.¹⁷¹ Sin embargo, no creemos que pueda afirmarse esta relación causa-efecto después de los contundentes estudios realizados por el profesor FONTANA¹⁷², aunque sí se puede considerar la mala articulación de las comunicaciones como síntoma de un comercio poco desarrollado. Como señala el mismo autor : *Si no había buenos caminos, tampoco había posibilidades de intercambio que los hiciesen necesarios.*¹⁷³

La importancia del análisis de las fuerzas productivas para acercarse a la comprensión de la esfera de la circulación es indiscutida en la actualidad. Para el caso de España, en el tiempo que nos ocupa, JOSEP FONTANA da, una vez más, con la clave de la cuestión cuando advierte que la explicación de la falta de comercio interior y el insignificante grado de desarrollo del mercado nacional habrá que buscarla en el estado de las fuerzas productivas. Lo cual significa, fundamentalmente, examinar el estado de la agricultura española¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Colmeiro estudiando el tema recurre a un paralelismo con el cuerpo humano: (...) *nada contribuye tanto a mudar la faz de una provincia o un reino como las vías de comunicación y transporte, grandes arterias por las cuales circula la sangre en el cuerpo de la República. Con ellas logra el labrador mas presto y a menos costa los frutos de la tierra, y el dueño visita sus haciendas, y el fabricante recoge las materias laborables para devolverlas trocadas en manufacturas que el mercader derrama por todas partes acudiendo del lugar donde sobran al lugar donde hacen falta. Sin ellas los vínculos de familia se relajan con la distancia, el amigo no puede gozar de las noticias del amigo ausente, los negocios se dificultan, la justicia se retarda, el orden público corre peligro y, como los ejércitos caminan con suma lentitud y mucho trabajo, hasta la seguridad del Estado queda a merced del enemigo presuroso.* Colmeiro, M.: *Historia de la economía política española*, Fundación Banco Exterior, Madrid, 1988, Tomoll, pág.210.

¹⁷¹ Así, para Ringrose una de las causas más importantes del estancamiento económico y político del país durante el siglo XIX reside en *la ausencia de un adecuado sistema de transportes en el interior de España*. La inexistencia de carreteras y canales impidió que las industrias de la periferia desarrollaran mercados en el interior. A su juicio, el problema del transporte no era de naturaleza estrictamente económica, ya que en la España del Antiguo Régimen, se trataba de una actividad *profundamente sumergida en el tejido de las instituciones sociales, legales y políticas*. Ringrose, R.: *Los transportes y el estancamiento económico en España (1750-1850)*, Tecnos, Madrid, 1972, págs.17-34.

¹⁷² La cuestión ha sido tratada por Fontana en varias ocasiones. Así por ejemplo, en uno de sus trabajos dedicado a la formación del mercado nacional afirma: *El error de estos hombres consiste en que han confundido los caminos con el comercio que discurre por ellos* Fontana, J.: "Formación del mercado nacional y toma de conciencia de la burguesía" en *Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX*, Ariel, Barcelona, 1983, pág.30. Y más adelante: *No se discute el axioma de que no pueda haber comercio sin producción. Ahora bien, si se entiende el razonamiento de Kula y Ringrose y con la lógica económica se considera al transporte como un factor de producción y su coste como una parte del coste de producción, se tendrá que todo aquello que contribuya a hacer más elástico el servicio-transporte disminuirá los costes de producción y facilitará los mercados; de lo contrario se limitaría a la expansión productiva.* Vid. "Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero" en *Cambio económico* ..., op. cit., págs.80-81.

¹⁷³ Fontana, J.: "Formación del mercado ..." en *Cambio económico*..., op. cit, pág.37.

Por su parte J.L. García Delgado, en su recensión a la obra de Fontana anteriormente citada, analiza la inexistencia de un mercado nacional desde dos perspectivas: de una parte desde el ángulo de la incomunicación, de la que dirá que había que existieran verdaderos monopolios locales *al plantear en términos generales el problema de la insuficiencia de transportes en un determinado territorio* ...; y de otra, desde el punto de vista del estado de la agricultura como condicionante del grado de desarrollo del mercado. García Delgado J.L.: "Cambio económico y actitudes políticas en la España del Siglo XIX. Recensión a la obra de Josef Fontana", *Anales de Economía española*, Tercera época, núm.23/1974, págs.146-147.

¹⁷⁴ Fontana, J.: "Formación del mercado ..." en *Cambio Económico* ..., op. cit, pág.31.

Baldo Lacomba ha descrito el sector económico tradicional o feudal bajo las siguientes características: Escasa monetarización, producción para el consumo (autoconsumo) y sistema de intercambios fragmentados (pequeños mercados locales y comarcales). Por el contrario, el sector económico moderno o protocapitalista se caracterizará, según este autor, por la producción para el mercado y libertad económica. Estos dos sectores pierden, en su opinión, toda posibilidad de convivencia a principios del siglo XIX. Uno de los sectores necesita triunfar. De hecho el sector económico burgués (cuyo fundamento es la economía de libre mercado), para poder

En efecto, la producción española se asentaba fundamentalmente sobre lo que hoy denominamos sector primario y, por tanto, el conocimiento de éste es imprescindible. Su caracterización es compleja en tanto que no todo el país se encontraba en la misma situación. Sin embargo, algunos rasgos básicos se pueden generalizar. Así, hay una constatación elemental: la agricultura española en el siglo XVIII creció, pero no se desarrolló y su atraso se mantuvo en buena parte del siglo XIX. Este atraso se refleja en la escasa productividad, en la ausencia de innovaciones técnicas y en el mantenimiento de un tipo de producción destinado, fundamentalmente, al autoconsumo.¹⁷⁵

Precisamente el bajo nivel de la producción y el alto grado de autoconsumo, donde no se producen mercancías para vender sino que se recurre al intercambio como medio de obtener los artículos que faltan en la producción propia, guarda estrecha relación con la inexistencia de un mercado nacional. Además, a la precariedad productiva, que enlaza con una división del trabajo aún no intensificada, se une la escasa capacidad de demanda del campesinado. Los estudios de GONZALO ANES han puesto de manifiesto la exigua capacidad de compra del campesinado español, durante el siglo XVIII y principios del XIX, factor determinante del insuficiente desarrollo de la producción manufacturera y de que no se dieran las bases para la formación de un mercado nacional.¹⁷⁶

Por tanto, en una economía tan marcada por la agricultura hay que buscar la explicación al desarrollo del mercado en la cuestión agraria. ¿Qué se comercializa? los excedentes extraídos mediante instancia extraeconómica, por medio de rentas pagadas en especie y diezmos.¹⁷⁷ ¿Cómo se comercializa? el intercambio que

desarrollarse necesitaba alterar el orden social existente, a lo que se oponían los privilegiados. Vid. "Fernando VII" en Domínguez Ortiz, A. (Dtor.): *Historia de España*, Planeta, Barcelona, 1988, Tomo IX: La transición del Antiguo al Nuevo Régimen (1789-1874), págs.225-226.

¹⁷⁵ García Sanz y Sanz Fernández, a propósito de las estructuras agrarias existentes a finales del siglo XVIII y de la escasa comercialización por parte del campesinado de la producción agrícola, señalan el diezmo como uno de los principales impedimentos, subrayando además la conciencia por parte de los contemporáneos de esta situación: *Muchos coetáneos achacaban al diezmo el estancamiento agrario del país. A final del siglo XVIII absorbía una parte de la producción evaluada entre los trescientos cincuenta y cuatrocientos millones de reales. De esta cantidad el clero retenía el 70%; 20% a la Hacienda y el resto a particulares (señores jurisdiccionales en cuyo favor se habían enajenado las tercias) y más adelante las economías familiares campesinas venden en 1800 el 6% de la producción para obtener dinero con que cumplir sus deberes de pago en metálico y comercializan el 7% para obtener bienes y servicios.* García Sanz, A. y Sanz Fernández J.L.: "Agricultura y Ganadería" en Artola, M. (Dtor.): *Enciclopedia de Historia de España*, Alianza, Madrid, 1988, Tomo I: Economía y Sociedad, pág.63.

Por su parte, el profesor Anes puntualiza que, a comienzos del S.XIX se calculaba que el diezmo eclesiástico absorbía más del 50% del producto neto de la agricultura. Anes Alvarez, G.: *Las crisis agrarias en la España moderna*, Taurus, Madrid, 1970, pág.293.

¹⁷⁶ *Ibid.*, pág.443.

¹⁷⁷ Se entiende por excedente, con García Sanz y Sanz Fernández, no la parte que le sobra al campesino sino lo que éste ha de entregar obligatoriamente, lo necesite o no para su propia subsistencia y para la reproducción del proceso productivo. Estos autores elaboran un modelo de distribución de la producción agraria en el Antiguo Régimen y llegan a las siguientes conclusiones: Suponiendo que se han obtenido 100 unidades de producto en una explotación campesina, la distribución es la que sigue: el campesino sólo retiene 50 para reproducir las condiciones de producción; comercializa 13, de las cuales 6 representan deberes de pago en dinero y 7 dinero destinado a adquirir bienes. Las 37 unidades restantes son pagos en especie por el diezmo, renta y tributos señoriales, cuyos perceptores se encargarán de llevar al mercado. Vid. op. cit. pág.63.

caracteriza a la sociedad feudal es, siguiendo a SERENI, el intercambio no equivalente, cuya esencia se encuentra en el corporativismo, particularismo y cosmopolitismo municipales.¹⁷⁸ En las sociedades en que predomina el intercambio no equivalente, éste se realiza en dos ámbitos: o bien en el ámbito municipal donde la instancia extraeconómica actúa imponiéndolo, o bien en el tráfico entre lugares distantes para beneficiarse de las diferencias máximas de precios.

A la dificultad de generalización del intercambio equivalente habrá que añadir las trabas de tipo institucional que impiden esa orgánica conexión. El conjunto de aduanas interiores y peajes existentes impiden la libre circulación necesaria para la definitiva articulación de mercancías y territorio ¹⁷⁹ y constituyen la sanción oficial del

El cuadro también se encuentra reproducido por A. García Sanz en la Introducción "Crisis de la agricultura tradicional y revolución liberal (1800-1850)" en García Sanz, A. y García Garrabou, R.: *Historia agraria de la España contemporánea*, Crítica, Barcelona, 1985, Tomo I: Cambio social y nuevas formas de propiedad.

¹⁷⁸ Sereni, E.: *Capitalismo y mercado nacional*, Crítica, Barcelona, 1980, pág.30.

En este sentido son especialmente relevantes las tesis de Turgot, quien, a partir de su concepción de la dinámica de los cambios y su efecto sobre la formación de lazos sociales y, en definitiva, sobre la organización del espacio, llega a distinguir dos tipos de mercados en función de su origen. Uno encontrará su origen en la libertad - Mercado -, otro en el privilegio - Feria -. Uno será reflejo de una organización del espacio feudal, otro lo será del espacio capitalista. Mientras que en el mercado los gastos de transporte se ven compensados por el interés y la naturaleza de las cosas; en la feria, la reunión en determinado lugar y cierto tiempo, deviene de los privilegios otorgados por los príncipes a ciertos lugares. En principio, una feria y un mercado *signifient un concours de marchands et d'acheteurs dans des lieux et des temps marqués*. Ahora bien, *pour les marchés, c'est l'intérêt réciproque que les acheteurs et les vendeurs ont de se chercher qui les réunit, (...) pour les foires, c'est le désir de jouir de certains privilèges (...)* il est arrivé, par une suite de ce malheureux principe qui dans presque tous les gouvernements a si longtemps infecté l'administration du commerce, je veux dire la manie de tout conduire, de tout régler et de ne jamais s'en rapporter aux hommes sur leur propre intérêt... Para Turgot, las características de las ferias y su origen en el privilegio impiden un comercio articulado en todo el territorio. Su existencia no puede darse más que en estados donde el comercio está trabado por un buen número de tasas y derechos, por lo que, en definitiva, es insignificante. Ha devenido en obstáculo al comercio lo que, en principio, pretendía favorecerlo. Los privilegios otorgados a éstas se tomarán incompatibles con el progreso del comercio en todo el Estado. Queriendo favorecer al comercio en un cierto lugar, se había generado un efecto perverso: impedir que en otras provincias se instalasen otras ramas de comercio, con el consiguiente empobrecimiento de éstas.

La crítica de Turgot a los particularismos es patente en el siguiente texto: *Et qu'importe que ce soit Pierre ou Jacques, le Maine ou la Bretagne, qui fabriquent telle ou telle marchandise, pourvu que l'État s'enrichisse et que des Français vivent? Qu'importe qu'une étoffe soit vendue à Beaucaire ou dans le lieu de sa fabrication, pourvu que l'ouvrier reçoive le prix de son travail?* . Vid. Turgot, A.R.J.: "Articles Extraits de l'encyclopedie. Foires et Marchés" en Daire, E. (Ed.): *Turgot. Oeuvres*, op. cit., Tomo I, págs.294-296.

¹⁷⁹ La especial problemática que encierran las trabas de carácter institucional para la formación del mercado nacional es estudiada por Arroyal, quien sostiene que poner trabas al comercio es poner en peligro el pacto social.

Los obstáculos a la libre circulación de carácter institucional más importantes son, sin lugar a dudas, los impuestos sobre consumos y las aduanas interiores. Sobre ellas recaerá la crítica de nuestro autor. La alcabala, dirá Arroyal, ofende la libertad civil ya que obliga a registros, intervenciones y detenciones en las ventas, encadenando el comercio, gravando al mas necesitado y aumentando el precio de los géneros de tal forma que los deja inútiles para la circulación. Las aduanas interiores, además de no producir ningún beneficio, trabando el comercio interior serán un impedimento directo de la consecución de los fines sociales. Otro derecho que va a sufrir la mordaz crítica de Arroyal será el que recae sobre las géneros estancados. La crítica la articula en dos polos: el primero analiza el papel del estanco sobre el comercio nacional, al que detiene e impide prosperar. Además los géneros estancados una vez liberados fomentarían la riqueza nacional. El segundo plantea lo negativo de toda intervención del gobierno en la actividad económica.

Pero, aunque para Arroyal alcabalas y rentas estancadas constituyen severos obstáculos en el camino de la felicidad o infelicidad de la nación, existen otro tipo de rentas como portazgos, pontazgos, peazgos, borras, suelos, muguillos, y otras mil socialiñas que pagan los trajinantes y ganaderos, otros tantos son nuevos grillos del comercio interior. Está describiendo, de manera impecable, la multitud de derechos que expresaban la desarticulación territorial y política de lo que se ha venido llamando Antiguo Régimen. El peaje, muestra más palpable de la citada desarticulación territorial, constituye para Arroyal un grave atentado a la libertad. Este atentado contra la movilidad de las personas es la esencia constitutiva de la marca territorial: *Que por cuanto me tienen un puente, una barca o un camino compuesto para mi seguridad y buen pasaje, yo pague lo que me corresponda, está bien;*

régimen feudal y de su desarticulación territorial y económica. Son aspectos que reflejan, en todo caso, la rigidez de la economía y la sociedad española de la época y dan muestra de la vigencia del Antiguo Régimen.

En definitiva, un escaso desarrollo de las fuerzas productivas que no hace necesario el intercambio de forma habitual y centra el comercio en mercados comarcales y locales. Respecto a las relaciones de producción destaca el dominio de las oligarquías señoriales que se beneficiaban de la extracción de las rentas, sin por ello realizar, generalmente, inversiones productivas desde el punto de vista capitalista. Unas relaciones que perpetuaban el feudalismo, en las que la burguesía, más o menos numerosa en algunas regiones, asentía en tanto la dejaran actuar en otros mercados. De hecho la situación se modifica cuando, a principios del siglo XIX, se pierden los mercados coloniales y la burguesía comienza a enfrentarse a la sociedad establecida, entendiendo que esa es la única manera de desarrollarse.

Finalmente, por si fuera necesario insistir en el tema, basta acercarse a las reflexiones de los hombres de aquellos tiempos para determinar que, efectivamente, el comercio en el interior de España era escaso. En este sentido, baste recordar aquí una observación, frecuentemente citada, de ALEXANDRE DE LABORDE quien, a principios del siglo XIX escribe: *El comercio interior de España, esto es, de una provincia a otra, es bien poca cosa.*¹⁸⁰

Así, pues, parece claro que no existía, en la España de finales del siglo XVIII y principios del XIX, un mercado nacional. Las características de la esfera productiva, el estado de desarrollo de la división del trabajo y las trabas institucionales, son algunos de los elementos que explican la escasa circulación.

A. SMITH ha descrito, de forma magistral, la incidencia de la uniformidad del sistema tributario sobre la articulación del mercado interior y, por ende, sobre el atraso o progreso de las naciones. Así, comparando el sistema tributario de Gran Bretaña con el de Francia, escribe que en Gran Bretaña la casi total libertad del comercio interior, consecuencia de un sistema tributario uniforme, había hecho del país el mercado más extenso y apropiado para la actividad económica propia incidiendo profundamente en el desarrollo. Por el contrario, en Francia, donde se daban todavía los rasgos definitorios de la articulación feudal, en la que cada provincia era prácticamente una soberanía independiente, la multitud de reglamentaciones fiscales que existían en las diferentes provincias del país hacían necesaria la existencia de numerosos funcionarios con la misión

pero que yo pague porque pise el término de un lugar, de quien ningún bien recibo, antes bien mucho mal, por lo deteriorado de sus caminos, ¿se podrá reputar de compatible con la libertad de dirigirse el ciudadano de una parte a otra por el camino que mejor le parezca? Arroyal, L. de: op. cit., Carta III, págs.72-75.

¹⁸⁰ Citamos por Fernández Díaz, R.: "España en el Siglo XVIII o los límites de una reforma" en Introducción a Fernández Díaz (Ed.): *España en el siglo XVIII. Homenaje a Pierre Vilar*, Crítica, Barcelona, 1985, pág.45.

de vigilar las fronteras tanto exteriores como interiores y garantizar el pago de los infinitos derechos a que estaban sujetos los géneros en el mercado interior.¹⁸¹

Para el caso de Francia y a partir del análisis de la concepción de la riqueza en el modelo mercantilista y en el sistema fisiocrático, F. MARKOVITS realiza una reflexión que nos parece fundamental por la fuerte carga de ruptura que le atribuye al sistema fisiocrático en la superación de las formas feudales. A juicio de esta autora, el impuesto indirecto deriva de concebir la renta del soberano en lugar de la riqueza del Estado. El impuesto indirecto cumple, así, una función tan política como económica, por cuanto significa el ejercicio del poder sobre un determinado territorio. Gentes y bienes pertenecen a territorios, las fronteras son múltiples, nacionales e interiores, y su paso obliga a un derecho de peaje. Por el contrario, el impuesto directo sobre la tierra supone desligar a los hombres de su pertenencia a un territorio, es liberar a los hombres y a los cambios, creando un espacio abstracto de circulación.¹⁸²

El modelo fisiocrático es un ambicioso intento de romper con la desarticulación feudal de la Francia de mediados del XVIII. Ahora bien, la dificultad de llevar a la práctica sus planteamientos viene a poner de manifiesto la imposibilidad de simultaneidad de una tendencia embrionariamente capitalista con un poder político organizado conforme a la lógica de la monarquía absoluta. Sus tesis, centradas fundamentalmente en una crítica a la amplitud de los gastos del Estado y su teoría del impuesto único, no llegan a establecerse, pero sus investigaciones económicas y su concepción de la política tributaria incidirán de forma notoria en la ciencia y en los procedimientos financieros.¹⁸³

¹⁸¹ Smith, A.: op. cit., pág.798.

¹⁸² Markovits, F.: *L'ordre des échanges*, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, págs.211-212.

¹⁸³ Eheberg, C.T. Von: *Hacienda Pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 1929, pág.26.

Las limitaciones del modelo vienen, obviamente, del marco socio-económico sobre el que se pretendía actuar. Sus propuestas favorecían el naciente orden burgués al eliminar las trabas que se oponían a la libertad y garantizar un aumento de la productividad agrícola, pero, como muy bien han señalado E. Lluch y LL. Argemí, *si el Estado y la propiedad eran fundamentalmente Ancien Régime* la mayor productividad revertiría sobre la aristocracia, a la postre detentadora de la riqueza. Vid. Lluch, E. y Argemí, LL.: "La moderada y ...", en *Agronomía* ..., op. cit., pág.190.

Independientemente de todo tipo de consideraciones políticas, Conte se ha encargado de demostrar que una gran limitación de su sistema impositivo era su escasa capacidad recaudatoria. Las crecientes necesidades del Estado no se podían sustentar en la potencia de un solo impuesto que recayera sobre la tierra. Hecho que, por otra parte, implicaría aruinar la única fuente de riqueza gravada. Vid. Conte, F.A.: *Examen de la Hacienda Pública de España*, Imprenta gaditana, Cádiz, 1854, Tomo II, pág.21.

Para H. Lavski, el fracaso de la doctrina fisiócrata estuvo en *la inhabilidad para ver lo que A. Smith y Turgot habían percibido ya: el feudalismo se estaba convirtiendo en capitalismo y la teoría económica no podía confinar su atención a la tierra*. Lavski, H.J.: *El liberalismo europeo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pág.34.

En efecto, como señala Skinner, Smith había advertido sobre la importancia de las fuerzas económicas y del papel que manufacturas y comercio jugaban como nuevas fuentes de riqueza y sus efectos sobre el equilibrio de poder. Skinner, A.S.: "Adam Smith y el Papel del Estado", *Hacienda Pública Española*, núm.59/1979, pág.327.

En las últimas décadas del XVIII, se amplía y perfecciona el análisis fisiócrata.¹⁸⁴ En el pensamiento económico dominará una nueva concepción de la intervención del Estado en la actividad Económica y, derivado de ello, se asignará un nuevo papel a la Hacienda Pública en el desarrollo de los estados. El motor del desarrollo se desplaza del Estado a la economía privada, correspondiéndole a aquélla la tarea de suprimir todas las trabas legales e institucionales que impiden la libertad y eficiencia económicas, así como garantizar las condiciones necesarias de libertad económica una vez establecida. Se demanda, pues, un sistema impositivo que no interfiera el mecanismo de asignación de recursos o desincentive el esfuerzo privado, eje del nuevo sistema.¹⁸⁵ El desarrollo de las fuentes de riqueza permite diversificar el sistema fiscal dándole, a la vez, un mayor equilibrio y una mayor productividad.¹⁸⁶

La revolución liberal, con sus aspiraciones de libertad y de igualdad, romperá las limitaciones del ordenamiento vigente. El Estado surgido de dicha revolución elevará la propiedad privada a un lugar de privilegio y sentará las bases para el desarrollo del capitalismo. La nación se convierte en soberana conquistando todos los derechos fiscales. En fin, la Hacienda patrimonial se transforma en Hacienda pública.

La Hacienda pública se constituye, pues, en el marco apropiado para la gestión financiera del nuevo Estado. La superación de la concepción patrimonial de la riqueza, mediante la separación entre Estado y propiedad, obliga a establecer una adecuada relación entre ambos. Surge el presupuesto como obstáculo a la arbitrariedad gubernamental, pero también para definir una determinada relación propiedad pública-propiedad privada. La novedad del presupuesto, por tanto, no está en la relación contable entre gastos e ingresos, sino - como ha escrito SUSANNE DE BRUNHOF - en ... *la forma en que recursos y gastos, que toman un carácter público, son determinados con relación a una economía privada en la cual circulación mercantil y acumulación de capital están vinculados.*¹⁸⁷

El sistema impositivo se constituye en trasunto fiscal de los principios político-económicos que informan el Estado "liberal". El principio de igualdad se erige

¹⁸⁴ El modelo fisiócrata, sustentado en dos factores - tierra y trabajo - se completa con la incorporación del capital, lo que expresa el paso de una economía agrícola a otra manufacturera. Como ha escrito Marx *La agricultura se transforma cada vez más en una simple rama de la industria y es dominada completamente por el capital*. Vid. *Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Siglo XXI, Madrid, 1986, pág.308.

¹⁸⁵ Skinner, A.S.: op. cit., pág.322.

¹⁸⁶ Por otra parte, ampliar el análisis a los rendimientos de los tres factores supone, como señala Musgrave, un significativo avance en la búsqueda de las leyes del valor y conduce al estudio de la distribución del producto entre las clases - terratenientes, capitalistas y trabajadores - que conforman la nueva estructura económica y social. Del mismo modo, analizar la distribución de la carga fiscal entre las participaciones de los factores *no sólo encajaba en el esquema analítico, sino que también ofrecía la economía política de la imposición*. Musgrave, R.A.: "Una breve historia de la doctrina fiscal", *Hacienda Pública Española*, núm.115-2/1990, págs.316-317.

¹⁸⁷ Brunhoff, S. de.: *Estado y Capital*, Villalar, Madrid, 1978, pág.143.

desde un primer momento como eje fundamental del nuevo orden político y su manifestación fiscal se traduce en la generalidad ante el impuesto, en la ausencia total de exenciones y privilegios. Por otra parte, el Estado liberal deberá garantizar dos principios referidos a la órbita de los derechos fundamentales: libertad y propiedad.

El Estado deberá asegurar el máximo fomento de la producción y la ilimitada acumulación de capital, lo que exige del sistema fiscal cumplir un requisito fundamental: debe alcanzar la máxima neutralidad, sabida la capacidad del mercado para asignar los recursos de la forma más eficaz económicamente y socialmente más justa. Pero, por otra parte, el sistema fiscal liberal debe ser estable y regular, es decir, debe ser capaz de reproducir económicamente las bases impositivas.¹⁸⁸

El modelo liberal de desarrollo económico exige un sistema impositivo cierto y de fácil recaudación y con cuotas suficientemente moderadas para no detener el ritmo de la adecuada acumulación de capital. En un momento histórico en que el énfasis del análisis económico se desplaza desde la órbita de la circulación a la de la producción, un impuesto proporcional que grave siempre con una cuota constante todos los aumentos de renta, es decir, que no siga el ritmo de crecimiento de ésta, es claro que debe ser la aspiración fiscal de una burguesía en ascenso que basa sus pretensiones en la acumulación de riqueza.¹⁸⁹ El tributo directo se convierte, asimismo, en sinónimo de libertad y concede el atributo de ciudadano. El hombre libre debe saber lo que paga por su libertad.¹⁹⁰

¹⁸⁸ El Estado es el principal interesado en no atacar las fuentes de riqueza, porque es una forma de asegurar el futuro. Una política financiera acertada será hacer ricos a los ciudadanos y, en consecuencia, asegurar la proyección del sistema en el tiempo, (...) *pues no son ricos porque pagan, sino que pagan porque son ricos*, dirá J.B. Say. *Tratado de Economía Política ó Exposición simple del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas*, Gomez Fuentenebro y Cia, Madrid, 1807, Tomo III, pág.361.

¹⁸⁹ Si la aspiración unánime en el ámbito político es el ataque a los privilegios estamentales y la ilimitada acumulación de capital el espíritu que impregna la esfera de la actividad económica, cabe concluir que el sistema proporcional sea la legítima expresión, en el campo tributario, de las citadas aspiraciones.

No faltaron en esta época, sin embargo, apologetas del principio de progresividad. Robespierre es un ejemplo destacado de esta tendencia. La sanción del impuesto progresivo es, para este autor, una medida que reclama el interés de la humanidad. En su discurso - pronunciado en la convención nacional el 24 de Abril de 1793, cuyo título completo reza: Sobre la propiedad. Seguido del proyecto de declaración de los derechos del hombre y del ciudadano - Robespierre se pregunta: *¿ Existe en materia de contribuciones públicas algún principio que derive más evidentemente de la naturaleza de las cosas y de la eterna justicia, que aquel que impone a los ciudadanos la obligación de contribuir de forma progresiva a los gastos públicos, según la entidad de su propia fortuna, es decir, según los beneficios que obtienen de la sociedad?*

El principio del beneficio lleva a Robespierre a defender la progresividad. Su propuesta es la siguiente: *Los ciudadanos cuyas rentas no excedan de lo imprescindible para su subsistencia, deben ser dispensados de contribuir a los gastos públicos; los demás deben soportarlos progresivamente, según la entidad de sus fortunas*. Robespierre, M.: *La revolución jacobina*, Península, Barcelona, 1973, págs.100-101.

Acerca de la problemática de la progresividad puede verse: Seligman, E.R.A.: *L'impôt progressif en théorie et en pratique*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1909 y Blum, W.J. y Kalven, H.: *El impuesto progresivo: un tema difícil*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.

¹⁹⁰ De Viti de Marco ha trazado, de forma magistral, la teoría del impuesto proporcional: favorece la acumulación de capital y armoniza con la legislación económica del momento.

El sistema impositivo proporcional es coherente, por tanto, con todos los objetivos a que aspira el sistema liberal: desde el punto de vista del contribuyente conquista una máxima fundamental, la equidad; su manera

El sistema que mejor se adapta a las aspiraciones del orden económico-político liberal es el sistema tributario real: la fiscalidad se convierte en monetaria; recae sobre el ciudadano y no sobre el individuo; recae sobre las cosas, es decir, sobre los bienes, tierras, inmuebles, etc; gravando la cosa y abstrayéndose de las circunstancias personales que rodean al individuo, evita toda intromisión en las economías privadas, conquistando así una de las máximas aspiraciones del liberalismo: la libertad personal. A la vez, posibilita la división del trabajo, dado que los funcionarios se pueden especializar por impuestos.¹⁹¹

De la misma manera, se logra otro objetivo fundamental del sistema fiscal liberal: conseguir el máximo de simplificación, con sus ventajas tanto sobre el reparto como sobre la recaudación. La dispersión tributaria, el cúmulo de gravámenes, trasunto de una determinada sociedad - la del feudalismo desarrollado -, quiere sustituirse por una fiscalidad única, centralizada, universal. En cuanto al sistema de reparto se supera la concepción fisiócrata de distribución de la carga mediante un único impuesto - gravar sólo una fuente de riqueza con una sola contribución - por la idea de unidad del impuesto - una base sola, un solo método, una forma igual en todas las exacciones, cualesquiera que sea su número-. Así, adoptada la base de la renta para el impuesto, se distinguirán, sin que se rompa la unidad, impuestos diferentes sobre las diversas manifestaciones de la renta: territorial, industrial y comercial.

Para el caso que nos ocupa y como se ha visto, por sus propias limitaciones, el absolutismo resultaba incapaz de garantizar un crecimiento pronunciado de la economía. ROBERTO FERNANDEZ ha escrito con gráfica expresión que *con aquellas ruedas ya se había andado todo lo posible y para proseguir el camino había que colocar otras de distinta naturaleza, pues los obstáculos ya no eran los mismos*. El desarrollo

de gravar de forma uniforme todas las rentas y, además, con la misma cuota, elimina todo tipo de ventaja comparativa; para la Hacienda constituye un sistema elástico de financiación, pues, teniendo en cuenta el límite máximo de renta que puede ser gravado, el Estado puede aumentar o disminuir sus requerimientos financieros variando la cuota de gravamen. Cfr. De Viti de Marco, A.: *Principios Fundamentales de Economía Financiera*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934, págs.173 y ss.

¹⁹¹ La descripción mas acabada del sistema tributario real nos la ha proporcionado Luigi Einaudi: *Principios de Hacienda pública*, Aguilar, Madrid, 1946, págs.131-142.

Fuentes Quintana, a partir de esta teoría, ha elaborado las líneas generales de lo que ha llamado *Estilo tributario latino* para aplicarlo al sistema de producto implantado por la burguesía revolucionaria en Francia al que, justamente, ha calificado de sistema tributario *literalmente histórico*.

El gran problema al que se enfrentaba el liberalismo - según Fuentes Quintana - era resolver el establecimiento de un impuesto directo que evitara todo contacto entre el fisco y el contribuyente. El conflicto se resolvió adoptando un método objetivo de conocer las bases imposables, mediante la utilización de signos externos. El propietario se convierte en un agente del fisco que aporta el pago, evitándose toda intromisión en los asuntos del contribuyente, con lo que se eliminará *una base importante de la resistencia psicológica que siempre acompaña al establecimiento de todo gravamen*. Fuentes Quintana, E.: "El estilo tributario latino: características principales y problemas de su reforma" en García Delgado, J.L y Segura, J. (Eds.): *Ciencia social y análisis económico. Estudios en Homenaje al profesor Valentín Andrés Álvarez*, Tecnos, Madrid, 1978, pág.225.

Por otra parte, la moderación de sus cuotas impulsará el desarrollo económico y con él la recaudación. Como señala el mismo autor, la mayor capacidad recaudatoria del sistema se espera, no de la acción del Estado, sino de la libre actuación del sector privado. *Ibid.*, pág.229.

pasaba, pues, por superar el régimen de relaciones feudales: liberalizar el mercado de tierras, consolidar la propiedad y dar los pasos políticos para asegurar la formación de un mercado nacional.¹⁸²

Será precisamente la invasión francesa la que ponga al descubierto la debilidad del Estado español del Antiguo Régimen y la ruina de la Hacienda, incapaz de hacer frente a las necesidades financieras. Como ha puesto de manifiesto el profesor FONTANA: había que reemplazar el viejo edificio por otro nuevo, lo que implicaba la construcción de otro modelo de sociedad formada por hombres libres y no vasallos.¹⁸³

A lo largo del conflicto, y con independencia de las implicaciones que éste tiene en el proceso de transición, tan bien estudiadas por AYMES¹⁸⁴, se ponen de manifiesto dos posturas encontradas en cuanto a la forma de entender la Hacienda, el Estado y, en última instancia, la sociedad. La toma del control, siquiera formal, del poder por parte de los liberales les permite adoptar las medidas legales tendentes a liberar las actividades económicas y los medios de producción, a abolir las vinculaciones y a disolver los gremios y monopolios comerciales. La libertad de mercado será un objetivo claro de la clase social en ascenso. En consecuencia, la lucha contra todas las trabas enunciadas, el intento de "modernizar" España, se hace evidente en las discusiones desarrolladas en las Cortes.

El paso a un nuevo modelo de sociedad exigía una radical transformación del aparato tributario, tanto desde el punto de vista del reparto y recaudación del impuesto, cuanto de la inversión de los ingresos públicos. Transformación posible con una Constitución que proclamara la igualdad ante el impuesto, y desterrara el

¹⁸² Fernández Díaz, R.: "España en siglo XVIII ...", op. cit., pág.51.

¹⁸³ Fontana, J.: *La crisis del Antiguo Régimen. 1808-1833*, Crítica, Barcelona, 1983, pág.8.

Ignacio Fernández de Castro ha señalado que la Guerra de la Independencia tiene lugar en un contexto en el que se dan, por una parte, la bancarrota del Antiguo Régimen debido a las dificultades financieras y, por otra, una profunda crisis de la estructura productiva incapaz de hacer frente a las necesidades de una sociedad en crecimiento.

Para este autor, sin embargo, la Guerra tiene un carácter reaccionario, ya que *da un respiro al absolutismo y supone un retraso en el proceso inexorable de la crisis*. Fernández de Castro, I.: *De las Cortes de Cádiz al plan de desarrollo, 1808-1966. Ensayo de interpretación política de la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, Madrid, 1968, pág.38.

¹⁸⁴ Aymes, R: "La Guerra de la Independencia (1808-1814) y las postrimerías del Antiguo Régimen: ¿Sucesión forzosa o sucesión abierta?" en Tuñón de Lara, M.; Gil Novales, A. y otros: *Crisis del Antiguo Régimen e industrialización en la España del Siglo XIX*, VII coloquio de Pau. De la Crisis del Antiguo Régimen al franquismo, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.

Para este autor, existen dos corrientes de interpretación: *La guerra de la Independencia señala una fuerte aceleración del proceso de transición entre el Antiguo Régimen y la sociedad capitalista* o bien, *La Guerra de la Independencia señala la suspensión del mismo proceso, porque favorece la coalición y la recuperación de las fuerzas retrógradas (...) que precisamente permiten la supervivencia del Antiguo Régimen*. En su opinión, aunque la Revolución de Cádiz se limita al dominio político, permite adoptar una serie de acciones que podemos resumir como sigue: *control de las superestructuras políticas; ordenación del orden financiero; acceso a la propiedad de la tierra; reactivación de la economía e impulso de las actividades comerciales (...)*. *Ibid.*, págs.46-47.

régimen arbitrario y el privilegio. La Nación, por medio de sus representantes, debía controlar la tributación. El cambio no es inmediato pero se ponen, cada vez más, los medios para conseguir un régimen "liberal" con todo lo que ello conlleva.

CAPITULO II

TRANSFORMACIONES POLITICAS E INTENTOS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL ANTIGUO REGIMEN. (1808-1814)

Durante el período comprendido entre los años 1808 y 1814 se va a asistir a un episodio clave en la historia de España, la guerra que enfrenta al país con una de las mayores potencias bélicas del siglo. Las implicaciones del conflicto han generado multitud de debates y, por ende, gran número de interpretaciones. Baste citar dos líneas de análisis diametralmente opuestas: para unos autores el conflicto armado ejerce una función de catalizador en el proceso de transición del Antiguo Régimen al liberal; para otros, sin embargo, la conflagración significa, por el contrario, un freno al citado proceso.

Con una interpretación muy optimista, un contemporáneo escribía en el *Diario Mercantil* de 30 de Diciembre de 1811:

*Es menester convenir en que la invasión de los franceses nos ha producido grandes bienes, en medio de sus horrores. La justa libertad civil, la Constitución (...), la perspectiva de felicidad en el porvenir, la gloria (...). No hay mal que por bien no venga*¹

Con independencia de la postura elegida para establecer los efectos de la guerra, durante ese período tiene lugar un hecho clave: la toma de control, siquiera formal, del poder por los liberales, lo que conlleva la creación del conjunto de instrumentos necesarios para ordenar el país y fomentar la actividad económica.

La afirmación de la unidad española, la toma de conciencia de la necesaria construcción de un "estado nacional" frente a la concepción "patrimonial del Estado", tal como define la monarquía absoluta ELOY TERRÓN, tiene lugar en España precisamente en ese momento. La guerra marca el momento de la historia en que mejor se afirma la unidad española, la unidad nacional.

Como se vio con anterioridad, la articulación del poder político en la monarquía absoluta descansaba en un equilibrio inestable provocado por las opuestas tendencias de dispersión y concentración, claramente ilustrado con el concepto de soberanía compartida. La superación de esa pluralidad de instancias pasaba, necesariamente, por la existencia de un sólo centro de imputación; un ente puramente ideal que suponía la abstracción del poder político: la Nación. En este sujeto ideal residiría

¹ Citamos por Solís, R.: "cara y cruz de 'la primera constitución española' (Cádiz 1812-Cádiz 1823)", *Revista de estudios políticos*, núm.126/1962, pág.146.

la soberanía. De esta forma, si Estado absoluto y soberanía compartida definen el orden político precapitalista, Estado liberal y soberanía nacional caracterizarán el implantado por la burguesía².

La formación de ese Estado nacional implicaba la construcción de un espacio abstracto y la creación de una administración centralizada, jerarquizada y organizada racionalmente, lo que chocaba, de manera frontal, con el entramado político-administrativo del Antiguo Régimen. Debían desaparecer los poderes intermedios, cediendo las relaciones de dependencia personal a una relación impersonal; surge entonces la administración exigida por la disociación entre sociedad política (Estado) y sociedad civil.

El señorío aparece como principal impedimento de una articulación racional entre territorio y administración; así, pues, la eliminación de los obstáculos que se oponen a esta ordenación será consubstancial a la creación del nuevo espacio. Todo intento de administrar el territorio de forma racional obligará a su ordenación y redistribución. La centralización político territorial, condición necesaria en el ámbito administrativo para intentar cualquier reforma futura, exige, como primera medida, la supresión de señoríos, en aras de la consecución de la igualdad de todos los españoles bajo la única autoridad del Estado, y la eliminación de los privilegios provinciales, logrando así la igualdad de todos los territorios que forman la monarquía española.

Sólo habiendo tenido lugar la unificación político-administrativa es posible pensar en la unificación tributaria de todo el territorio. En el presente capítulo, se va a dedicar especial atención al análisis de la creación de la red administrativa necesaria para el logro de un objetivo fundamental del nuevo Estado: el reparto uniforme de las contribuciones directas, fuente de recursos básica en la nueva estructura financiera.

El mejor conocimiento del territorio se convierte, así, en un eje fundamental de control del individuo en una comunidad que va tomando conciencia, paulatinamente, de lo "público". Convenientemente dividido el territorio, procede administrarlo. Fruto de esa preocupación será el reglamento de 1811 de arreglo de provincias y la instrucción de 1813 sobre el gobierno económico político de las provincias, siguiendo la inspiración constitucional.

La nueva organización territorial propuesta se basará en la autoridad de la provincia, considerada como circunscripción territorial relacionada con el sistema fiscal. Precisamente va a ser el reparto de las contribuciones directas y el cobro de las indirectas

² Bartolomé Clavero explica así la distinción entre dos estructuras sociopolíticas en las que el privilegio se puede considerar como el rasgo más distintivo: el privilegio implica *señorío o poder político, se encuentre compartido por una serie de cuerpos - corona, instituciones eclesiásticas, linajes nobiliarios ... - (...) que nunca constituyen una instancia política abstraída del poder social o económico - un estado*-. Clavero, B.: "Derecho y Privilegio", **Materiales**, núm.4/1977, pág.25.

una de las principales funciones atribuidas a las Diputaciones provinciales.

El marco administrativo necesario para la distribución equitativa del impuesto directo se perfecciona con la unificación de tesorerías. El espíritu de unicidad, presente en todos los intentos de simplificación, es patente en el decreto de 5 de Febrero de 1811 acerca de la reunión en una sola caja de todos los caudales de la Nación y el de 7 de Agosto de 1813 sobre el reglamento de la Tesorería General. La centralización de los fondos es el trasunto financiero de la centralización política - corriendo paralela a ésta - y el punto más álgido en la evolución de la separación progresiva de la Hacienda pública y las haciendas privadas.

La consecución de la libertad política eliminando todo tipo de privilegio es, por otra parte, aunque no se formule de forma explícita, la consecución de la libertad económica. Pasar a un primer plano la libertad de acción del individuo, frente a cualquier tipo de limitación, es lo mismo que construir un nuevo marco de acción para la actividad económica. Será el propio individuo quien, persiguiendo su propio interés bajo la guía del mercado, conseguirá un desarrollo tal de la riqueza que no puede darse en un marco con tantas rigideces como el anteriormente existente. El marco político necesario será la Constitución, que al proclamar el derecho de propiedad, la libertad de contratación, la libertad de comercio, ... sentará las bases de un nuevo orden económico que, una vez constituido, se desarrollará por su propio impulso.

La función del derecho en el nuevo Estado será, precisamente, establecer las reglas para el desarrollo de la actividad económica privada. Se exige del nuevo Estado garantizar que se cumplan las condiciones de libertad económica, eliminando todos los obstáculos que inmovilizaban mercancías e individuos, impidiendo la creación de un mercado y, a la vez, no interferir en la eficaz asignación de recursos. Esta funcionalidad limitada a la regulación, pero no intervención en la actividad económica, es la clave del espíritu que impregna el pensamiento económico liberal.

El mercado será la guía de las decisiones individuales, cuya suma dará como resultado el aumento de la riqueza nacional. Se analiza, asimismo, la configuración del mercado nacional, entendido éste como la máxima relación existente entre hombres y mercancías con el territorio. Se estudia, a continuación, la obra legislativa de las Cortes de Cádiz en orden a uniformar el mercado y a suprimir los obstáculos a dicha uniformización.

En primer lugar se declaran derogadas por la Constitución las aduanas interiores, fiel exponente de la desigualdad contributiva entre los reinos que formaban la península. La eliminación de estas aduanas presenta dos vertientes: una vertiente política, esto es, uniformización del territorio, y una vertiente económica, fomento de la circulación de mercancías por todo el territorio con el consiguiente crecimiento de la riqueza nacional.

En segundo lugar, se eliminan las rentas estancadas, liberando, con ello, los géneros a ellas sujetos.

1.- PROCLAMACION DE LA SOBERANIA NACIONAL Y ABOLICION DE SEÑORIOS: LOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DEL NUEVO ESTADO.

La soberanía nacional, proclamada por las Cortes el 24 de Septiembre de 1810, es el principal apoyo de la revolución política de Cádiz. Su proclamación constituye un hito fundamental en el proceso de toma de poder por la burguesía y, por ello, en el tránsito del Antiguo Régimen al "liberal".

La importancia del momento histórico ha sido suficientemente subrayada por distintos estudiosos del tema. Efectivamente, la guerra que enfrenta al pueblo español contra el ejército napoleónico tiene, en principio, dos consecuencias fundamentales: la creación de un sentimiento de unidad nacional y la toma del poder por parte de sectores sociales que, aprovechando la disolución de las instituciones del Antiguo Régimen, van a intentar cambiar el sistema sociopolítico.³

La proclamación de la Soberanía nacional constituirá un importante instrumento a dirigir contra la estructura política del Estado Absoluto. El ejercicio de la soberanía, ahora potestad de la nación, precisa de una voluntad conjunta que elimine la pluralidad estamental del Antiguo Régimen para sustituirla por una homogeneidad social, por un nuevo sujeto que se definirá como Nación.

De esta manera, la suma de individuos, reunidos en su cualidad idéntica de ciudadanos, se convertirá en una realidad social que determinará la vinculación de los hombres en un cuerpo político único. Ante este cederán, como se pretende, todas las distinciones estamentales o territoriales - basadas en la institución del privilegio que imponía el grupo que detentaba el poder - mediante la erradicación del dominio social,

³ A este respecto, puede verse la interpretación del profesor Artola: *En la gran crisis de 1808, los sucesos de Bayona son el principio del desmoronamiento del antiguo régimen. Enfrentada a una prueba decisiva, la vieja España no encontrará en ninguno de los elementos rectores de su sociedad la energía necesaria para emprender la a todas luces inevitable guerra. Las personas y los organismos del Estado, unas por temor, otros por respeto a los formalismos jurídicos, no encontrarán el camino de la resistencia, y, de este modo, la soberanía, renunciada frívolamente por sus detentadores, al no encontrarse nadie capaz de recogerla, caerá hasta el arroyo, donde habrá de ser recogida por el pueblo, surgiendo de este modo el sentimiento, tan manifiesto en la España de las Juntas Supremas Provinciales, de la reasunción de la soberanía por parte del pueblo, idea tan fecunda en posibilidades como para otorgar a la resistencia española el carácter de guerra nacional.* Vid. Artola, M.: *Memorias de tiempos de Fernando VII*, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1957, Tomo XCVII, pág.XXVI.

Por su parte, Carlos Seco Serrano, al analizar el papel jugado por la guerra de la independencia en la formación del estado burgués, argumenta: *(...) la espontánea <guerra revolucionaria> española, la <guerra de todo el pueblo>, va a servir de base a un estamento, no precisamente popular - el estamento burgués -, para poner en marcha su gran programa político - el traslado de la soberanía de manos del rey a manos de la nación - y social - la sustitución de la sociedad estamental por una sociedad clasista.* Vid. "El reinado de Fernando VII en el primer ciclo de la Revolución Contemporánea", Introducción a Artola, M: *La España de Fernando VII en Menendez Pidal* (Dtor.): *Historia de España*, Espasa Calpe, Madrid, 1968, Tomo XXVI, la cita en pág.XV.

Bartolomé Clavero nos ofrece una visión de los efectos de la guerra con Francia en su obra *Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla 1369-1836*, Siglo XXI, Madrid, 1974.

La invasión francesa no sólo implica la ocupación del país por una potencia extranjera; la misma supone, en primer lugar, la imposición de un estado postrevolucionario sobre una sociedad de constitución económica feudal. Ibid., pág.359.

jurídico y económico de los estamentos.

Los partidarios de la reforma se apoyarán, por tanto, en un nuevo poder que todo lo abraza: la soberanía nacional. La formulación tan categórica que supone la redacción del artículo tercero del proyecto de Constitución, por el que se atribuye la soberanía a la nación y, por ende, se cuestiona la autoridad tradicional del monarca, provocará en las Cortes un enardecido debate.⁴

Dos posiciones encontradas habrán de confluir en el mismo: por una parte, los diputados liberales - en cuyo proyecto cristaliza la corriente de "liberales ilustrados" que en los años finales del Antiguo Régimen planteaban unas relaciones sociales y políticas "típicamente burguesas" - criticarán las relaciones de la sociedad estamental⁵ y, en coherencia con el "dogma de la voluntad general", sostendrán la articulación del poder político en términos de soberanía nacional. Por otra, los diputados realistas, cuyos representantes, apoyando sus tesis en una combinación de criterios escolásticos, historicismo nacionalista y admiración por el constitucionalismo inglés, defenderán la soberanía compartida.

La defensa de la soberanía nacional implica la imputación del poder a un ente ideal, la Nación. La separación entre sociedad política y sociedad civil permitirá dicha imputación⁶. Esta postura se enfrenta a la defensa de una soberanía compartida, la

⁴ Para Artola el citado artículo constituye *la declaración más rotunda de la pretensión revolucionaria de despojar a la Corona de su autoridad tradicional. <La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales>* Vid. *Antiguo Régimen* ..., op. cit., pág.165.

Alvaro Florez Estrada en el artículo primero, II de su "Constitución para la nación española", define de forma clara el principio de soberanía nacional: *No habrá mas ley que la expresada y publicada por la misma nación representada en un cuerpo soberano compuesto de apoderados de todas sus provincias.* Y en el mismo artículo, párrafo IV: *No habrá más soberano que este cuerpo y será un crimen de Estado llamar al rey soberano y decir que la soberanía puede residir en otra parte que en este cuerpo* Vid. "Constitución para la Nación española presentada a S.M. la Junta Suprema Gubernativa de España e Indias en 1^o de noviembre de 1809" en *Obras de Florez Estrada*, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, Tomo CXIII, pág.322.

⁵ El profesor Elorza, uno de los estudiosos más relevantes del pensamiento liberal ilustrado, ha expresado claramente esta línea de continuidad: (...) *La problemática entre liberalismo y absolutismo, sociedad estamental o sociedad burguesa, que se formula abiertamente en el período de Cádiz, se perfila ya con claridad creciente en los años de apogeo del Antiguo Régimen, superando en el plano ideológico desde una perspectiva burguesa las relaciones sociales a corto plazo no antagonistas, en el marco de la sociedad estamental progresiva que caracterizó al período del despotismo ilustrado.* Elorza, A.: *La ideología* ..., op. cit., págs.16-17.

⁶ Como indica Varela, la consideración de la nación como sujeto ideal compuesto de individuos iguales expresaba claramente la disociación entre sociedad política y sociedad civil. La consideración de idealidad permite crear una esfera política desde postulados de igualdad, aunque al trasladarla al terreno real, esta aparente igualdad esconde una sociedad individualista y, por tanto desigual. Varela Suances-Carpegna, J.: *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág.207.

La distinción entre derechos civiles (iguales para todos los individuos) y derechos políticos (a los que sólo podían tener acceso aquellos especialmente cualificados) sirve para fundamentar en la más pura teoría liberal la discriminación que se sirven hacer al considerar cualificados a aquellos que, aparte de edad y sexo, tuvieren una determinada riqueza.

Muñoz Torrero dirá a propósito de la discusión del Art.22 de la Constitución: *Hay dos clases de derechos, unos civiles y otros políticos. Los primeros, generales y comunes a todos los individuos que componen la nación, son el objeto de la justicia privada y de la protección de las leyes civiles y los segundos pertenecen exclusivamente al ejercicio de los poderes públicos que constituyen la soberanía. La comisión llama españoles a los que gozan de los derechos civiles, y ciudadanos a los que, al mismo tiempo, disfrutan de los políticos.* Citamos por

cual atribuye el poder a un ente real, dando como resultado la imputación de un poder patrimonial y privilegiado al rey y estamentos⁷.

La necesidad de legitimar la independencia de la Nación frente a las renunciaciones de Bayona, en un momento en el que el sentimiento nacionalista estaba profundamente arraigado, fue el argumento esgrimido por los diputados liberales para cerrar el debate sobre el artículo tercero del proyecto de Constitución. La relación establecida entre soberanía nacional e independencia resultó decisiva para la aprobación del artículo.

La Nación, como sujeto ideal y distinto de la suma de los individuos que la componen, no podrá expresar su voluntad si no es por medio de la representación. La designación de aquellos que debían obtener dicha potestad fue motivo de nuevo debate, volviendo a poner de manifiesto las dos posturas anteriormente encontradas:

Considerar la articulación del poder político en términos de soberanía nacional implicaba suponer la igualdad de los ciudadanos y, a los diputados, por tanto, representantes de la nación y no de ningún estamento; del mismo modo, suponía la consideración de un espacio abstracto que toma su mejor sentido en el concepto de Nación; así, ningún diputado representará un territorio concreto.

Por el contrario, la defensa de la soberanía compartida se apoyará en dos pilares básicos: el organicismo estamental y el organicismo territorial. No sólo se concreta la ausencia de unicidad en la soberanía en la pervivencia de los privilegios del señorío; también, y en no menor medida, en el mantenimiento de la singularidad histórica de los reinos, de tal manera que la Nación - lejos del concepto ideal que resultará del liberalismo - era un agregado de partes con sustancialidad propia: reinos, provincias, pueblos. El pasado, la historia, que para los diputados liberales constituirá un precipitado de errores, era para los partidarios de la soberanía compartida la garantía de la continuidad, de ahí que rechazaran el pacto social como fundamento de la sociedad.

La defensa del organicismo estamental encuentra un representante paradigmático en el diputado valenciano BORRULL, quien, haciendo suyas las consideraciones de Montesquieu, realizará una clara apología de los poderes intermedios:

Artola, M.: *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, Tomo I, pág.473.

⁷ En este sentido, Varela subraya que en la teoría preestatal *No podía concebirse un sujeto de imputación unitario capaz de unificar formalmente a todo el cuerpo social, con independencia de su desigualdad económico-social. El Rey y el Reino, dividido en estamentos, eran dos instancias escindidas, cuya misma contextura conceptual revelaba una consideración patrimonial y privilegiada del poder político* Vid. op. cit., págs.204-205.

*... se necesita también de una fuerza o poder intermedio, que se una con qualquiera que se oponga a las usurpaciones que se intenten de algunos derechos y trastornos de la constitución; y no hay otro más apropiado que el estamento del clero y la nobleza ... Por ello Montesquieu, este autor tan celebrado por los filósofos modernos, requiere estos poderes intermedios en el gobierno monárquico ...*⁸

A propósito del carácter territorial de la representación, y con claros ecos historicistas, este diputado argumentará:

*Yo desearía que la comisión se hubiera hecho cargo de que según las disposiciones del gobierno feudal, y de todos los que después de la invasión de los sarracenos se establecieron en España, se hallaba dividido el estado en tres clases, la de eclesiásticos, la de nobles, la de plebeyos. En las cortes los de cada una representaban la suya, y de sus dependientes; y así ninguna de ellas podía representar a toda la nación, ni recibir poderes de la misma, ni ahora tampoco los diputados los tienen de todas ellas, sino cada uno de su provincia, y como todos juntos representan a la nación, sucedía entonces lo mismo concurriendo las tres clases o estamentos.*⁹

El organicismo territorial se define, por tanto, como la construcción del reino a través de una suma de provincias con identidad propia, de tal forma que la presencia en las Cortes tendría su justificación en la representación de la provincia en concreto y no de la nación en abstracto. Se era diputado de una provincia y no por una provincia.

Frente a los rasgos definitorios de privilegio estamental y singularidad territorial que caracterizan a la soberanía compartida, los diputados liberales opondrán homogeneidad social y uniformidad territorial. Si para los diputados realistas la nación era un agregado de estamentos y territorios, para los diputados liberales Nación significará

⁸ *Diario de las Discusiones y Actas de Cortes (1810-1813)*, Imprenta Real, Cádiz, 1811, Tomo VIII, págs.256-257. En adelante D.D.A.C.

La crítica a la concepción de Montesquieu de los poderes intermedios está claramente explicitada en la obra de Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers état*, en la que se puede leer: *Cette aristocratie feudale (...) qui ne cesse d'inspirer des vaines terreurs par se conserver nullité pour le bien sous le nom de < corps intermediaires > et sa pouissance pour le mal sous l'autorité imposante de l'aristocrate Montesquieu*. Citamos por García de Enterría, E.: op. cit., págs.38-39.

Frente a la concepción de Borruel, un periódico de la época argumentaba: *¿Que necesidad tenemos ya de magnates? En otro tiempo eran en algún modo necesarios para equilibrar el ilimitado poder de los reyes. Presentemente la autoridad real no solo está poderosamente contrarrestada por el cuerpo legislativo, sino que es inferior á él*. Vid. *El Robespierre Español*, 24.9.1810, pág.93.

⁹ D.D.A.C., Tomo VIII, pág.257.

reunión de individuos iguales cuya representación será nacional y no territorial.¹⁰

Contraponer representación nacional a representación territorial significa cuestionar una ordenación social y política, poniendo en tela de juicio el organicismo corporativo, ya sea estamental:

... los brazos, que las cámaras o qualquiera otra separación de los diputados en estamentos, provocaría la más espantosa desunión, fomentaría los intereses de cuerpos, excitaría celos y rivalidades, (...) Tales, Señor, fueron las principales razones porque la comisión ha llamado a los españoles a representar a la nación sin distinción de clases ni estados. Los nobles y los eclesiásticos de todas las jerarquías pueden ser elegidos en igualdad de derecho con todos los ciudadanos.

O territorial:

*Así como se han suprimido los brazos por incompatibles con un buen sistema de elecciones, o sea, representativo, por la misma razón se ha omitido dar diputados a las ciudades de voto en cortes; pues habiendo sido éstas la verdadera representación nacional, quedan hoy incorporadas a la masa general de la población, única base que se ha tomado para en adelante.*¹¹

La crítica al organicismo territorial llega a ser tan radical que incluso se propone la supresión del vocablo provincia:

... se ha dicho que el amor a la patria deberá ser el principal objeto a que debería atenderse en las elecciones, y que siendo ésto por lo regular mayor en los naturales de la provincia que en los vecindados en ella deberían ser éstos excluidos. Señor, si el amor a la patria es aquél que tiene por objeto el bien general de la nación, convengo gustoso en este principio, pero si se entiende por esto el amor a la provincia, esto es, aquél amor exclusivo que ha producido en esta guerra tan funestas consecuencias, lejos de convenir, desearía

¹⁰ De lo anteriormente expuesto se puede convenir que la nación es la reunión de hombres libres unidos con el último fin de la utilidad de toda la sociedad. En este sentido, el diputado Nicasio Gallego, en su intervención señalará: (...) una nación (...) es una asociación de hombres libres que han convenido voluntariamente en componer un cuerpo moral, el cual ha de regirse por leyes que sean el resultado de la voluntad de los individuos que lo forman, y cuyo único objeto es el bien y la utilidad de toda la sociedad. D.D.A.C., Tomo VIII, pág.68.

Para el profesor Sánchez Agesta, abundando en el tema que nos ocupa, la representación nacional se asienta sobre una base netamente individualista, lo que confiere el carácter revolucionario a la institución. La representación de la nación - nuevo sujeto histórico - concebida como una suma de individuos se ejerce por diputados a la nación, no a una región, municipio o estamento. La estructura unicameral refleja, asimismo, una renuncia de la representación de los estamentos privilegiados. Sánchez Agesta, L.: **Curso de Derecho Constitucional comparado**, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones, Madrid, 1976, pág.443.

¹¹ "Discurso preliminar a la Constitución de 1812" en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: **La Constitución gaditana de 1812**, Diputación de Cádiz, Cádiz, 1987, pág.72.

*que se borrase esta palabra del diccionario de la lengua.*¹²

Debatido el tema de la representación con el triunfo de la postura liberal, la discusión sobre la construcción del nuevo modelo de Estado se traslada a los obstáculos que se oponen en la práctica a su realización: los privilegios de tipo personal que suponen los señoríos - la soberanía nacional se define en términos de oposición con respecto a cualquier otro poder intermedio, singularmente frente a los señoríos - y la desigualdad provincial, fruto de la organización territorial vigente.

A pesar de ciertos ecos historicistas, comprensibles muchas veces por la necesidad de presentar propuestas revolucionarias con envoltura tradicional, la fundamentación del poder político descansará en razonamientos puramente abstractos y racionalistas.

ARGUELLES expresa en términos inequívocos su concepción de la soberanía y cuáles deben ser las atribuciones de ésta. Y, *a la luz de la sana filosofía, de la política económica,* analiza los efectos de la pervivencia de la jurisdicción señorial sobre la unidad de la *autoridad soberana y prosperidad de los pueblos*. La jurisdicción de los pueblos de señorío quiebra el *incontrastable axioma de la unidad de autoridad* y, aunque mermada en la época actual, supone para ARGUELLES *una desmembración de la potestad judicial que constituye parte del ejercicio de la soberanía*. ARGUELLES sostiene, por analogía, que los derechos señoriales - consistentes en servicios reales o personales -, son de la misma naturaleza y, por lo tanto, *opuestos y repugnantes al sagrado principio que no reconoce por legítima ninguna contribución que no esté establecida, libre y espontáneamente, por la nación ...*¹³

La construcción del nuevo Estado al que aspira la revolución liberal hace necesaria la eliminación del régimen señorial, cuyas prestaciones son *las raíces de donde extraen su poder económico los estamentos*¹⁴ Frente a la monarquía absoluta que, por la propia existencia de estamentos privilegiados, resulta incapaz - pues se desarticula su propia estructura - para la construcción de un único Estado, si bien se intentó en algún

¹² D.D.A.C., Tomo IX, pág.13.

¹³ D.D.A.C., Tomo VIII, págs.197-200.

Canga Argüelles, en la voz "derechos señoriales y dominicales" escribe: *así se llaman los tributos reales, personales y pecuniarios que los señores de los pueblos exigen á sus moradores con el título de dominio directo, o de señorío solariego que en ellos les corresponde por gracias que los reyes concedieron á los que les ayudaron en las guerras contra los agarenos: por ventas y enagenaciones que de los pueblos hicieron los monarcas, ó por convenios y tratos particulares entre los poderosos con los colonos, en cuya redacción ha tenido mas parte el abatimiento de estos y la preponderancia de aquellos que la razon, la conveniencia pública y la justicia*. Vid. *Diccionario de Hacienda* —, op. cit., Tomo I, pág.297.

¹⁴ Artola, M.: *Los Orígenes* —, op. cit, Tomo I, pág.530.

momento absorber ciertas parcelas de poder que estaban en manos de clero y nobleza¹⁵, nos encontramos con la defensa - a cargo de la burguesía liberal - del principio de soberanía nacional y la relación directa que, por su carácter unitario e indivisible, tiene con la abolición de señoríos, manifestándose como una forma de enfrentarse a la presión estamental, y a los estamentos mismos, que impedían la realización de este proyecto.

El debate que tiene lugar en las Cortes se articula en torno a tres ejes fundamentales: Señoríos jurisdiccionales; derechos y prestaciones anexos a ellos, incluidos los privilegios del mismo origen - exclusivos, privativos y prohibitivos- y fincas enajenadas de la corona - por compra o recompensa, o por voluntad de los reyes -.

La soberanía nacional - de la que se constituirá en garante la Constitución - se define en términos de oposición respecto a cualquier poder intermedio, singularmente frente a los señoríos. Jurisdicción, derechos señoriales y otros atributos, antes ejercidos por los poderes intermedios, debían revertir al Estado, ahora único centro de imputación política. La categórica afirmación de ARGÜELLES sitúa la cuestión en sus justos términos. Así:

*un país que ha hecho una solemne declaración de querer construir un estado basado en la soberanía nacional no puede tolerar que continúe en manos de particulares determinadas funciones del estado, ni que subsistan desigualdades jurídicas entre los ciudadanos.*¹⁶

Ya el 30 de Marzo de 1811 el diputado valenciano LLORET había propuesto que se reintegraran a la real corona.

*todas las jurisdicciones, así civiles como criminales, consideradas para siempre como regalías de primera clase e inherentes a la misma, sin perjuicio de establecerse en la hacendera constitución lo que parezca más justo y conveniente acerca del reintegro o compensación que pueda hacerse a los que justifiquen haberlas adquirido por contrato oneroso o causa remuneratoria.*¹⁷

¹⁵ A este tema se referirá Oliveros en el debate sobre señoríos que tiene lugar en las Cortes en los siguientes términos:

Los reyes, Señor, por una contradicción monstruosa, nacida del despotismo a que aspiraron y llegaron decretaban la reversión de los señoríos a la corona al mismo tiempo que los prodigaban a los que presentaban servicios útiles, no a la patria, sino a sus personas ... los reyes hacían lo que querían según les convenía y según las circunstancias; sus leyes son la expresión de su voluntad vacilante; no de la nación que siempre es una, la del bien general. D.D.A.C., Tomo VIII, pág.271.

¹⁶ Citamos por Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág.111.

¹⁷ Citamos por Artola, M.: *Los orígenes...*, op. cit., pág.532.

Sin embargo, será la propuesta de GARCÍA HERREROS el 1 de Junio de 1811 la que dará lugar a la elaboración del proyecto de decreto sobre abolición de señoríos. Así este diputado propondrá que se incorporen de forma inmediata a la corona ... *todos los señoríos, jurisdicciones, posesiones, fincas, y todo cuanto se haya enajenado y donado, reservando a los poseedores el reintegro a que tengan derecho, que resultará de los títulos de adquisición* ¹⁸

Entre la propuesta originaria y la redacción del proyecto, realizada y presentada a las Cortes tres días después, se alcanza a ver la existencia de un replanteamiento, seguramente en un intento de acercamiento entre las primeras intenciones y la oposición ejercida por el estamento afectado¹⁹, así como la de los diputados realistas, en parte representantes de la nobleza.

El proyecto de decreto, presentado por el mismo GARCÍA HERREROS, concretaría sus propuestas en la incorporación a la nación de los derechos jurisdiccionales, trasladando a propiedad particular los señoríos territoriales. En esta línea, el argumento legal esgrimido por ANER, presentando el tema desde la doble perspectiva del derecho público - por el que se justificaba y se hacía imprescindible la incorporación a la nación de los señoríos jurisdiccionales, así como la abolición de la denominación de señor y vasallo - y la del derecho privado - que acreditaba la propiedad del señor sobre los bienes territoriales -, contribuyó a acercar las dos posturas representadas en las Cortes por realistas y liberales.²⁰

Ello no quiere decir que la aprobación del decreto, aún planteado en estas nuevas condiciones, estuviese exento de discusión. Los diputados liberales defendían la incorporación a la nación de los señoríos jurisdiccionales debido al carácter unitario e indivisible de la soberanía; residiendo ésta en la nación sería injusto y contradictorio que los españoles estuvieran sujetos a otro señorío que el de la nación misma.

¹⁸ *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, 1810-1813*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1870, Tomo II, pág.1164. En adelante D.S.C.G.E.

¹⁹ *El anuncio de haberse admitido la proposición el día 1 de Junio fue lo único capaz de impulsar a la nobleza a actuar de manera mínimamente corporativa*. Vid. Artola Gallego, M.; *Los orígenes...*, op. cit., pág.535.

²⁰ D.S.C.G.E., Tomo II, págs.1206-1208.

Garrabou nos ha advertido del cúmulo de maniobras efectuadas por los diputados para llegar a una solución que fuera admisible por la nobleza y además no chocara con el nuevo orden económico y social que intentaban implantar. Vid. Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág.110.

Eliminar los señoríos jurisdiccionales implica eliminar el privilegio y, en definitiva, acoger a todos los ciudadanos bajo la tutela del derecho común. La norma se convierte así en general, es de todos y para todos. El paso de un sistema de privilegio a un sistema de derecho es el enfrentamiento - sobradamente señalado por Bartolomé Calvero - entre dos órdenes incompatibles, *la introducción del principio de igualdad en el derecho civil, produce una radical modificación - una revolución - de todo el sistema, incluida la constitución del Estado que ahora monopoliza, como derecho público, el poder político, contrastando con una "monarquía absoluta" (según la equívoca expresión aún usual entre los historiadores) que lo compartía con instituciones nobiliarias y eclesiásticas* Vid. Clavero, B.: "Derecho y ...", op. cit., pág.29.

Si bien los planteamientos historicistas de LUXAN son un tanto desatinados, las consecuencias que deduce de las atribuciones de la soberanía corresponden al más puro pensamiento liberal, y nos sirven para ilustrar el tema:

*Los derechos señoriales, la jurisdicción, los cargos de la administración pública son una parte integrante de la soberanía; ésta es indivisible, y sobre todo, cada una de sus partes se hallan tan íntimamente unidas entre sí, que es imposible separarlas sin destruir la soberanía. Este agregado de poder se llamó por los antiguos imperio, y por nuestros españoles, por nuestros mayores, señoría. El imperio, la señoría se compone precisamente del poder de hacer leyes, del poder ejecutivo, y del poder judicial; arrancar del imperio, privando a la soberanía de cualquiera de las tres partes que la constituyen es aniquilarla, destruirla en su raíz, y reducirla al no ser, y quando mas será una soberanía manca (...)*²¹

Además, a partir de la consideración de que el nombramiento de jueces debía ser competencia del gobierno, su concesión a señores o particulares supondría ceder una parte esencial de la soberanía, *Mayor es la razón si cabe en la facultad o derecho de las rentas del Estado. Las contribuciones sólo puede imponerlas la soberanía (...) Llevan consigo la precisa condición que la soberanía, la nación, la sociedad ha de saber en qué se invierten ...*²²

Por el contrario, los diputados realistas apostaban por la permanencia de estos mismos derechos en manos de la nobleza, para garantizar los límites al poder absolutista mediante el fortalecimiento de dicho estamento.²³

Resulta fácilmente observable que la abolición de señoríos, antes de presentarse como una medida contra la organización social y económica existente, se planteó como un problema político y legal.²⁴ Si a ello añadimos que la diferenciación entre señorío jurisdiccional y territorial nunca llegó del todo a delimitarse, tratando el tema de soslayo, y que se garantizó desde un primer momento la indemnización a aquellos que,

²¹ D.D.A.C., Tomo VIII, págs.175-176.

²² *Ibid.*

²³ La postura unánime de los diputados liberales contrasta con la actitud no homogénea de los realistas. Así, mientras que Aner recomendaba reintegrar a la Corona las facultades jurisdiccionales pertenecientes a los señoríos, apoyándose en la unidad e indivisibilidad de la soberanía imputada al Monarca, Borull defendería el mantenimiento de estas jurisdicciones en manos de los señores por entenderla compatible con la Soberanía del Monarca. Vid. Varela Suances-Carpegna, J.: op. cit., pág.110.

²⁴ Según se desprende del debate de los diputados de Cádiz previo a la promulgación del primer decreto abolicionista de 1811, la motivación fundamental que inspiraba la abolición de los señoríos no era tanto económica o social como política: la necesidad de articular el estado liberal sobre las bases de la soberanía nacional compartida en el que es inconcebible una patrimonialización del ejercicio de la jurisdicción a favor de familias o personas concretas. Este era el caso de los Señoríos. Vid. García Sanz, A. y Garrabou, R. (Eds.): op. cit., Tomo I, pág.39.

por título oneroso hubiesen obtenido dichos privilegios, mediante el reintegro del capital que resultase de los títulos de adquisición, no ha de sorprendernos que el decreto fuese finalmente aprobado.²⁵

Por el Decreto de 6 de Agosto de 1811 se incorporan a la nación los Señoríos jurisdiccionales, acabando con estos privilegios señoriales y colocando a todos los ciudadanos bajo la única autoridad del Estado.²⁶ Sólo los derechos jurisdiccionales o feudales, por tanto, son incorporados a la nación. El decreto, pues, nacerá con serias restricciones; tratará de conciliar la creación de un nuevo orden social sin atentar contra la propiedad, independientemente de su procedencia o legitimidad.²⁷ Las palabras de MARTÍNEZ DE LA ROSA no dejan lugar a equívoco: *Hay que arrancar hasta la última raíz del feudalismo (esto es, de los poderes señoriales), sin herir lo mas mínimo el tronco de la propiedad.*²⁸

Esta transformación era fácilmente asimilable en el nuevo orden, tanto político como económico, instaurado por la burguesía liberal, en el que la propiedad es un derecho fundamental. Se puede afirmar en este sentido - conforme a lo expuesto por MOXÓ - que el panorama social agrario apenas si varió.²⁹

Del mismo modo, la legitimación de los derechos territoriales que pretendían seguir ostentando los señores, a través de los títulos que los acreditaban en su origen, fue cuestión de debate, al plantearse la duda sobre la continuación o no del pago de las prestaciones señoriales, y sobre si la responsabilidad de probar los derechos

²⁵ Peset justifica la aprobación de la segunda propuesta presentada por el diputado García Herreros debido a su moderación. Vid. Peset, M.: *Dos ensayos sobre la historia de la propiedad de la tierra*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982, pág.92.

²⁶ Art.1.- *Desde ahora quedan incorporados a la nación todos los Señoríos jurisdiccionales de cualquier clase y condición que sean.* Vid. "Decreto de 6 de Agosto de 1811. Ley de incorporación de los Señoríos jurisdiccionales a la nación" en *Colección de los Decretos y ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación (...)*, Imprenta Real, Cádiz, 1811, Tomo I, págs.193-196, Decreto LXXXII. En adelante C.D.O.C.

²⁷ A este respecto resulta interesante la apreciación hecha por Say: *Los efectos de la propiedad, respecto de la economía política, no se diferencian, sea ó no legítima, con tal que esté reconocida y asegurada.* Vid. Say, J.B.: op. cit., Tomo III, Libro IV, Capítulo I: Sobre la Propiedad, pág.6.

²⁸ Citamos por Tomas y Valiente, quien interpreta que la transformación de unos anacrónicos poderes señoriales por el *más aséptico y rentable (y por añadidura `sagrado') derecho de propiedad privada*, no hizo otra cosa que consolidar los poderes sobre la tierra de estos señores. Vid. Tomás y Valiente, F.: "Recensión a la obra de Salvador de Moxó < La disolución del régimen señorial en España >, C.S.I.C., Madrid, 1965", *Anuario de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1965, Tomo XXXV, pág.617.

En la misma línea se manifiesta Bartolomé Clavero cuando señala que el Decreto de 6 de agosto no alteró al señorío en su elemento patrimonial (posesión de la tierra) ni en la percepción de tributos y rentas; abolió la jurisdicción y confirmó la propiedad territorial aneja a los Señoríos. Vid. Clavero, B.: *Mayorazgo ...*, op. cit., pág.351-352.

²⁹ Salvador de Moxó afirma que al transformarse el señor en propietario y reconocerse su dominio territorial *el panorama social agrario apenas se modificó, y la alta nobleza - en especial los grandes de España - continuaron apareciendo como la más poderosa clase latifundista.* Vid. Moxó, S. de.: *La disolución del régimen señorial en España*, C.S.I.C., Madrid, 1965, pág.185.

debía corresponder a los señores o a los pueblos.³⁰

Aún así, la importancia política del citado decreto es innegable, *suponiendo una ruptura con el marco institucional vigente*³¹. Resulta ilustrativa a este respecto la opinión de un contemporáneo autotitulado "ciudadano deseoso del bien general":

*El decreto de 6 de Agosto de 1811, en el que se borra para siempre la infame nomenclatura de señor y vasallo y de señorío y vasallaje; en que se mandan a los que se juzguen propietarios con títulos que presenten éste para indemnizarlos, según pareciese justo; y en que se declaran de libre uso de los vecinos los montes, pastos, aguas, caza y pesca, y demas que en él se comprenden, anunció a estos infelices que era llegado el día de su preciosa libertad, y en el que podrían contarse como ciudadanos españoles.*³²

³⁰ Sobre esta cuestión, Vid. Tomás y Valiente, F.: "Recensión ...", op. cit., pág.616.

En el Art.V. del Decreto de abolición se especificaba: *Los Señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad particular, si no son de aquellos que por su naturaleza deban incorporarse a la nación, o de los que en que no se hayan cumplido las condiciones con que se concedieron, lo que resultará de los títulos de adquisición.* Y en el Art.VI: *Los contratos, pactos o convenios que se hayan hecho en razón de aprovechamiento, arriendo de terrenos, censos u otros de esta especie, celebrados entre los llamados señores y vasallos, se deberán considerar desde ahora como contratos de particular a particular.* Vid. "Decreto de 6 de Agosto de 1811 Ley de incorporación ..." en C.D.O.C, op. cit., Tomo I, págs.193-196.

El profesor Artola ha resaltado que los señores continuaron cobrando los tributos vigentes y ante las protestas de los pueblos, apoyadas en el Decreto de abolición, argumentaron que aquellas obligaciones eran procedentes de contrato libremente pactado, y por tanto debían subsistir de acuerdo con el artículo 5 del decreto. La Comisión de Señoríos se vio obligada a redactar una minuta de decreto en que se manifestaba con toda claridad que la abolición se extendía no sólo al ejercicio de la jurisdicción, sino también al pago de prestaciones económicas. Vid. Artola, M.: *Los orígenes...*, op. cit. págs.544-547.

En efecto, la Comisión de Señoríos presentó el día 1 de Noviembre de 1813 una minuta de decreto, explicando el contenido de los artículos V y VI; minuta que, a petición de los señores Arias Prada y Jiménez Pérez se inserta en al Acta de la Sesión de 17 de Abril de 1814. La minuta desarrolla a lo largo de cuatro artículos el contenido de los anteriores, en los que se destaca, por una parte, la necesidad de justificar mediante título que el señorío pertenece a propiedad particular y no debe incorporarse a la Nación; por otra, considerando que (...) *quedaron abolidas las prestaciones reales y personales y las regalías y derechos anejos, inherentes y que deban su origen á título señorial, no pudiendo por lo mismo los llamados señores conservar el derecho de exigirlos, ni los pueblos la obligación á satisfacerlas*, los contratos entre señores y vasallos debían ajustarse, en lo sucesivo, a las reglas del derecho común, como celebrados entre particulares que contratan sin privilegio ni fuero especial. Vid. *Actas de las sesiones de la legislatura ordinaria de 1813 (1 de Octubre de 1813 - 19 de Febrero de 1814)*, Imprenta Vda e hijos de Jose A. Garcia, Madrid, 1876, Tomo único, pág.264.

³¹ Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág.111.

En el mismo sentido, Almaric ha subrayado la importancia casi exclusivamente política del Decreto expresándose en los siguientes términos: *El régimen señorial era mucho mas un pesado fardo político para la monarquía que un peso económico para el campesinado.* Vid. "Discusión sobre el fin del régimen feudal en España", Apéndice a Godechot, J. y otros: *La abolición del feudalismo en el mundo occidental*, Siglo XXI, Madrid, 1979, pág.225.

³² Anónimo: *Memoria económico política sobre los señores y grandes propietarios dirigida a S.M. las Cortes generales del reyno por un ciudadano deseoso del bien general*, Oficina de D.J. Vallejera, Salamanca, 1813, pág.28.

Las cuestiones aludidas por el citado ciudadano se contemplan en los artículos IV, VII, y XIV, del citado Decreto de abolición.

A propósito de la indemnización pertinente ante la presentación de títulos, pueden verse los artículos VIII y XI.

Para Garrabou existe una clara intención de pagar las indemnizaciones y cita en su apoyo la "Propuesta de la Comisión de Hacienda de 27-1-1814 - que podemos encontrar en pág.390 de las *Actas de Sesiones de la legislatura Ordinaria de 1814 (1 de Marzo de 1814 - 10 de Mayo de 1814)*, Vda. e Hijos de Jose Antonio Garcia,

En definitiva, todas las jurisdicciones y rentas inherentes a los señoríos jurisdiccionales revertirían al Estado, mientras que los señoríos territoriales pasarían a propiedad particular. La polémica consistente en determinar la clase de señorío se resolvería entre los señores y los pueblos pertenecientes al señorío objeto de debate. Así, los señores deberían presentar los títulos en los que se fundamentaba el señorío territorial y los pueblos intentarían demostrar que tal señorío era sólo jurisdiccional.³³

Subrayada la importancia política del Decreto de 6 de agosto de 1811 queda por considerar una cuestión que nos parece trascendente: las soluciones dadas a los derechos de carácter fiscal pertenecientes al Señorío. Es evidente que la construcción de un nuevo orden tributario "estatal" se torna incompatible con la pervivencia de instancias que se arrogan capacidad fiscal. Deriva de ello la supresión de dicha capacidad ostentada por Iglesia y Señoríos, las dos instancias implicadas en el *maremagnum* fiscal existente a finales del Antiguo Régimen, factor determinante en los resultados de tan corto alcance registrados en las reformas intentadas durante este período.³⁴

A lo largo de los debates ocurridos en las Cortes en torno al problema de señoríos, como se ha podido observar, es claro el conflicto resultante de la pervivencia de atribuciones de poder que sólo son atributos de la Soberanía. En este sentido y, con especial referencia al tema de las contribuciones, el diputado OLIVEROS plantea de forma radical la política a seguir:

*Se ha decretado la soberanía nacional; son inherentes a ella la administración de justicia, los pechos, alcabalas, y todo género de contribuciones: el bien general, el goce de todo lo que por su naturaleza debe ser común, esto es clarísimo. (...) (el derecho público) reclama la abolición de los señoríos jurisdiccionales, la reversión al tesoro público de todas las contribuciones para variarlas y mejorarlas, la extinción de todo lo que huele a feudalismo, para establecer la justa libertad y la racional igualdad en todos los pueblos de la monarquía; el anular todos los privilegios exclusivos por ser opuestos al bien general. Decreten las Cortes estos puntos, y harán un acto de justicia universal.*³⁵

Madrid, 1876. -, desarrollando el Art.VIII de la ley de Señoríos y estableciendo que los reintegros a los señores se realizaran con créditos del Estado. De esta propuesta deduce Garrabou *el interés de los diputados gaditanos por saldar la deuda*. Vid. Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág.113.

³³ Bernal Rodríguez, A.M.: *La lucha por la tierra en las crisis del Antiguo Régimen*, Taurus, Madrid, 1979, pág.31.

³⁴ Domínguez Ortiz ha subrayado, justamente, que las limitaciones del reformismo borbónico fueron tan amplias que, al estallar la guerra napoleónica, permanecían intactos problemas como el señorial, el administrativo, el municipal, el tributario ... Vid. Domínguez Ortiz, A.: *Sociedad y Estado...*, op. cit., pág.453.

³⁵ D.D.A.C., Tomo VIII, pág.273. Los subrayados son nuestros.

Sobre este punto conviene resaltar la tesis mantenida por Rodríguez Bereijo acerca de la relación soberanía-poder tributario. Frente a la generalidad de la doctrina que fundamenta y aún identifica el Poder tributario con la Soberanía política del Estado, considerando el poder de imposición como uno de los contenidos esenciales de la Soberanía - Sainz de Bujanda: del concepto político de Soberanía deriva el poder financiero del Estado; Grizziotti:

El problema surge de la dificultad, tan subrayada por diversos autores³⁶, que ofrece la delimitación de rentas procedentes de relaciones privadas (contrato agrario) y rentas exigidas en virtud de poder jurisdiccional sobre los habitantes de un determinado territorio, que serían abolidas por el Decreto.

La intencionalidad del Decreto es eliminar capacidad fiscal a toda institución distinta al nuevo Estado. De ello se deduce que no deben subsistir más obligaciones que las derivadas de contratos, por lo que, toda renta que no se justifique en base a este principio debe ser abolida. El nuevo Estado debe sustentarse sobre nuevas bases fiscales.³⁷

El Decreto, en fin, de seguir la distinción hecha por MOXÓ,³⁸ acaba con

el tributo como concurso al sostenimiento del gasto público en función de la capacidad contributiva (sancionado por la Constitución) -, Rodríguez Bereijo sostiene la noción de soberanía como concepto relativo e inseparable del Estado absoluto, de la monarquía absoluta - *de aquella forma de Estado establecida sobre el orden feudal en la última etapa de su desarrollo* -. Soberanía implica conflicto entre el poder que se reclama soberano y otros poderes, cuestión relevante en el orden tributario, pero que, a su juicio, en el moderno Estado constitucional carece de sentido, toda vez que sus presupuestos económicos, sociales y jurídico-políticos son totalmente diferentes. Aplicar la soberanía a la nación, concluye, es *una referencia metafórica*. Vid. Rodríguez Bereijo, A.: *Introducción al estudio del derecho financiero*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976, págs.202-213.

³⁶ En concreto García Pelayo ha destacado la dificultad que entraña establecer *una línea divisoria clara entre las prestaciones derivadas de una relación jurídico-pública y las derivadas de una relación jurídico-privada*. García Pelayo, M.: "El estamento de la nobleza en el despotismo ilustrado español", *Moneda y Crédito*, núm.16/1946, pág.45.

Martínez Shaw no es de la misma opinión. Por el contrario afirma que existen razones para distinguir la renta de la tierra correspondiente al propietario de ésta, de otros conceptos que pesaban sobre la misma. La cuestión es más clara en el caso de la Iglesia que, a tenor de los estudios efectuados por Vilar sobre el catastro de Ensenada, muestra claramente la separación entre el producto bruto de la tierra y el correspondiente a diezmos. Vid. Martínez Shaw, C.: "Sobre el feudalismo tardío en España: algunas acotaciones a Bartolomé Clavero", *Teoría*, núm.4/1980, pág.170-172.

El profesor Artola señala la dificultad de establecer una clara distinción, por cuanto en la renta global del señor confluyen distintos ingresos procedentes de otras tantas fuentes. En su obra *Antiguo Régimen ...*, ya citada, analiza esta cuestión bajo el epígrafe "los mecanismos de apropiación de la renta", señalando que los dos grandes mecanismos de apropiación del excedente eran las rentas agrarias y las detracciones fiscales. Refiriéndose a la fiscalidad señorial distingue entre rentas obtenidas por participación en la fiscalidad real y rentas procedentes del señorío, tales como portazgos y otros ingresos derivados de la administración del señorío, a los que añade los derechos exclusivos procedentes del monopolio de molino. (págs.83-85). En definitiva, y como puntualiza Bartolomé Clavero, Artola distinguirá entre una renta señorial procedente de la fiscalidad y una renta patrimonial. Dentro del grupo de las rentas fiscales incluye las tercias, alcabalas, diezmos y primicias y cientos y millones; en el de rentas señoriales, martiniega, portazgo, pontazgo, y otros derechos del señor del lugar; dejando en el grupo de las patrimoniales los rendimientos de tierras y ganados, censos, etc. Vid. Clavero, B.: "Señorío y Hacienda ...", op. cit., págs.119-120.

³⁷ Artola, M.: *Antiguo Régimen ...*, op. cit., pág.171.

El profesor Domínguez Ortiz ha subrayado que la monarquía ilustrada se había esforzado por transformar derechos señoriales como peajes, portazgos, etc. en una partida del *presupuesto estatal*, convirtiendo a sus perceptores en simples recaudadores de impuestos. De tal manera que, después de la actuación borbónica, *el régimen señorial subsistió, aunque desprovisto ya de toda significación política*. Vid.: *Sociedad y ...*, op. cit., págs.448-452.

³⁸ Salvador de Moxó ha distinguido tres tipos de fiscalidad imputables al señorío.

Por una parte, la fiscalidad solariega con figuras como martiniegas, marzazgas ..., sobre la que expresa sus dudas acerca de sus procedencia, pues no está claro si ésta es de origen dominical agrario o, por el contrario, se trata del precio de la protección señorial.

Por otra, la fiscalidad jurisdiccional derivada de la autoridad señorial, cuyos ingresos procedían de una triple fuente: del ejercicio de la potestad de gobierno - fonsadera - e impuestos indirectos como portazgos y peajes; de tasas procedentes de la administración de Justicia y rentas con origen en los lazos de dependencia, como yantar y luctuosa, y de derechos procedentes de monopolios señoriales (molinos, hornos...), que son calificados como derechos exclusivos y suprimidos de forma expresa por el decreto de 1811.

la fiscalidad mas representativa del régimen señorial: la fiscalidad jurisdiccional derivada de la autoridad señorial, cuyo origen se encuentra en la sumisión de los hombres al señorío. Así, se eliminarán rentas procedentes de administración de justicia, impuestos como portazgos, peajes, etc. y rentas procedentes de los derechos exclusivos del señorío, tales como molinos y hornos, entre otros. En cuanto a la fiscalidad regaliana, esto es, los ingresos procedentes de la fiscalidad real, obtenidos por los señores en distintas ocasiones en que la Corona se encontraba en dificultades financieras, como el caso de alcabalas, tercias, etc., se previene que cese su cobro previa indemnización.

A raíz de la lectura de la segunda proposición del Informe presentado por la Comisión extraordinaria de Hacienda el día 6 de julio de 1813³⁹, se va a cuestionar la posibilidad de indemnizar a los poseedores de alcabalas o de derechos a percibir determinados tributos. El debate lo suscita el diputado Antonio ALCALA GALIANO con un alegato a favor del derecho de propiedad y una interpretación del "bien público" como suma del bien de los particulares, poniendo en tela de juicio la concepción absolutista del "bien público" asociado a patrimonio real.⁴⁰ En efecto, las rentas enajenadas tienen su origen en la concepción absolutista de la riqueza nacional como patrimonio del rey que llevó a su propietario a enajenar, en determinados momentos, parte de ese patrimonio.

ALCALA GALIANO sostiene, a partir de su concepción de la propiedad como ley natural, que si la Comisión cuestiona la indemnización se despojaría a muchas personas de lo que poseen por justos títulos cuando la actitud debe ser conservarles la propiedad. Como resultado de esta aseveración, propone que el artículo contemple satisfacer, con cargo al Erario, *lo correspondiente á lo que percibían por sus justos derechos, ó que se les graduase, pues no me parece racional ni justo que queden despojados estos interesados de todos sus derechos*⁴¹, mientras se determina la preceptiva indemnización.

Y, por último, la fiscalidad regaliana, constituida por los ingresos arrancados a la Corona y que suponían uno de los capítulos más importantes de los ingresos señoriales. Vid.: "Los señoríos: cuestiones metodológicas que plantea su estudio", en *Anuario de historia del derecho español*, Madrid, 1973, Tomo XLIII, sobre todo las págs.300-309.

³⁹ La citada proposición rezaba así: *Las corporaciones y las personas particulares que se hallen en posesión de cobrar alcabalas en los puestos u otro cualquiera puesto público, sea á título de señores de los mismos pueblos, ó por mercedes obtenidas de los reyes, ó á título oneroso, cesarán en estas percepciones, y presentarán inmediatamente los títulos en cuya virtud los hayan obtenido, para que en vista de ellos se les conceda la indemnización competente, en caso de haberse concedido estos derechos en remiuneración de servicios, ó de poseerlos por ventas hechas á su favor, ó por cualquiera otra causa onerosa.* D.S.C.G.E, sesión de 20 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5755.

⁴⁰ Galiano sostiene su argumentación en los siguientes términos: *Los filósofos han considerado la propiedad como una de las leyes naturales, y solo reconociendo este principio puede dimanar bien en la sociedad la division de los poderes. El bien público es un fantasma á que siempre se han acogido los tiranos cuando han tratado de hacer su voluntad particular; pero el bien público solo consiste en el bien de cada particular, y esta coleccion de los bienes particulares es lo que constituye el bien público en general.* *Ibíd.*, págs.5755-5756.

⁴¹ *Ibíd.*

La tesis mantenida por ALCALA GALIANO es cuestionada por el diputado GARCÍA HERREROS, negando la posible asimilación entre la concepción filosófica de la propiedad y la que afirma los derechos inherentes a la soberanía. En opinión de este diputado, no se puede sostener la idea de que determinadas contribuciones se impusieran con voluntad de perpetuarse, convirtiéndose así en patrimonio de particulares y negándole al Gobierno la capacidad de redimir en el futuro las rentas que, por razones imperiosas, enajenara en el pasado. Y, en todo caso, no se puede indemnizar con un capital más elevado que el de compra, ya que de ello *resultaría la monstruosidad de que el Erario público tendría que abonar un rédito de 1.000 por un capital de 10.*⁴²

La discusión se traslada al origen de las enajenaciones, señalando PORCEL que tanto poseedores de alcabalas como de otros derechos deberán ser indemnizados en función de las reglas y leyes establecidas para estas indemnizaciones. El origen de las enajenaciones no debe eximir de su justa indemnización, ya que, en todo caso, se hicieron según las leyes de la época:

*Se ha reputado hasta ahora como un derecho ó facultad corriente de los Monarcas la enajenacion de las contribuciones públicas. Nada es más repugnante á mis principios; pero sería injusto en sumo grado tratar ahora de la nulidad de estas enagenaciones, hechas de buena fé, segun la jurisprudencia del tiempo*⁴³

Para PORCEL, la concepción de la riqueza nacional como patrimonio del monarca conducía a continuos atentados contra la libertad del ciudadano, socavando las bases del "vínculo social".

*Claro es que los Reyes no han podido enagenar el derecho de imponer contribuciones públicas ni el de percibir las en favor de particulares, cualesquiera que sea el precio ofrecido por él ó el servicio á cuya remuneracion fuese destinado este derecho, porque semejante facultad destruye en su raíz el vínculo social y ataca la libertad de cada ciudadano. Estaría en manos del Rey destruir la sociedad enajenando las contribuciones con que ha de subsistir, y estas adquirirían un carácter de perpetuidad opuesto á su naturaleza. Contribuciones perpétuas y esclavitud, son sinónimos: las necesidades del Estado son variables, y las contribuciones deben serlo.*⁴⁴

No obstante puntualiza que ello no implica que deba extraerse la

⁴² Ibid., pág.5756.

⁴³ Ibid., pág.5756.

⁴⁴ Ibid., pág.5757. Los subrayados son nuestros.

conclusión de que haya de privarse de la preceptiva indemnización a los poseedores de derechos, ya que la forma de adquirirlos era conforme a la *jurisprudencia pública y corriente de aquellos tiempos desgraciados*. Lo fundamental para la Comisión será que estos abusos no se repitan en el futuro, pero para el pasado deben seguirse las reglas de la *equidad legal*.⁴⁵

Según esto, el derecho o no a la indemnización no debía determinarse en función de la naturaleza de la riqueza percibida como pago por la realización de determinados servicios, por cuanto no existía ninguna ley que considerara diferente la remuneración en función de la fuente de origen.

*Seria monstruoso que remunerados dos por servicios iguales, el uno con la percepción de ciertos derechos, y el otro con dinero ó con alguna finca, fuese su condición desigual por la casualidad de haber recibido el mismo premio en especies ó cosas diferentes.*⁴⁶

Una vez convenido que existía derecho a la indemnización, quedaban por fijar los términos en que debía ser realizada. Para PORCEL, la restitución del precio o el pago del interés legal constituiría la verdadera indemnización. La cuestión se centraba ahora en determinar qué derechos eran susceptibles de ser indemnizados.

Así, para CALATRAVA, sólo debía indemnizarse, reintegrándoseles el capital que desembolsaron, a los poseedores de alcabalas o derechos obtenidos mediante compra o permuta. En ningún caso debía ser indemnizado aquel poseedor que lo hubiere adquirido mediante merced o *donación graciosa de los Reyes*, aún dándose la circunstancia de que hubiera sido en recompensa de servicios. Y ello en base a dos razones: la dificultad de calcular el capital y la procedencia del mismo. Para este diputado, conceder el derecho al cobro de una renta perteneciente a la Nación sólo es posible en un momento histórico en que se entienda la riqueza nacional como patrimonio de familia o particular - en este caso el monarca -, dado que:

*Cualesquiera que fuesen los servicios que se tomaron por pretesto de las donaciones, los Reyes no pudieron hacerlas porque no podían enagenar las rentas del Estado, ni podían recompensar á sus favoritos á costa del sudor del pueblo, dando á las contribuciones un destino tan impropio.*⁴⁷

Y advierte que, aún si en algún momento hubiere existido alguna

⁴⁵ Ibíd.

⁴⁶ Ibíd.

⁴⁷ Ibíd., pág.5756.

autoridad legítima que hubiera llevado a cabo tal enajenación, nunca debió entenderse que fuese perpetua. El derecho a cobrar tributos depende, en último extremo, de la existencia de éstos. Por tanto

*No hay, pues, necesidad de indemnizar á los donatarios; ni estos, aunque fuese válida la donacion, tienen derecho alguno al equivalente de las alcabalas donadas desde el momento que sea suprimida esta clase de contribuciones.*⁴⁸

La propuesta de CALATRAVA se concreta en la indemnización a los poseedores de alcabalas o derechos adquiridos mediante compra o permuta, dado que estos, *aunque los Reyes carecian de facultades para vender, no tuvieron culpa en haberse dejado arrastrar de la costumbre ni en haber cedido de buena fé á las preocupaciones de aquellos tiempos: al fin dieron su dinero, y seria una inmoralidad no reintegrárselo; pero, en ningún caso debe gravarse a la nación con el pago de derechos que se concedieron en remuneracion de servicios, que los más fueron inútiles ó tal vez perjudiciales á la Nación, y casi siempre muy exagerados para disculpar la funesta prodigalidad de nuestros Reyes.*⁴⁹ La indemnización, en todo caso, debía girar en torno a lo que efectivamente desembolsaron, porque la mayoría están indemnizados, *con mucho exceso*, con lo percibido hasta el momento.

La Comisión, como respuesta a CALATRAVA, sostendrá que todos los derechos están en el mismo caso, por lo que hay que reconocerlos y redimirlos, siempre que su realización sea compatible con la *libertad de los pueblos.*⁵⁰

CANEJA resume justamente los términos del debate. Ante la postura de la Comisión - indemnizar a los poseedores de títulos adquiridos por causa onerosa o por servicios, indistintamente - y la de CALATRAVA - que sólo sean indemnizados los poseedores de títulos obtenidos por precio o causa onerosa -, adopta una postura ecléctica: admite que los poseedores de derechos por causa onerosa deben ser indemnizados, en todo caso, y niega la indemnización, *en los terminos generales que lo hace la comisión*, para el resto de titulares.

Por lo tanto, el análisis se circunscribe a estos titulares, entre los que distingue: poseedores de títulos resultado de remuneración de *extraordinarios y señalados*

⁴⁸ Ibíd.

⁴⁹ Ibíd., pág.5757.

⁵⁰ Ibíd.

servicios, que deberán ser competentemente indemnizados⁵¹, y poseedores de títulos recibidos por *simples mercedes de los reyes*, para cuyo tratamiento se remite a lo sancionado en el decreto de abolición de señoríos y demás derechos jurisdiccionales.

A tenor de lo expresado en el decreto, CANEJA considera que, en ningún caso, deben considerarse susceptibles de indemnización los poseedores de títulos recibidos por simples mercedes de los Reyes, *aunque se ponga en ellos por causal la remuneración de méritos y servicios*, la mayoría producto de la intriga o la adulación. El oscuro origen de estos títulos, lleva al diputado a sentenciar que:

*lejos de deberse indemnizar competentemente á los poseedores de tales gracias, deberán estos darse por satisfechos de que la Nación no repita contra ellos lo que han percibido por semejantes títulos, injustos siempre, desde su origen hasta el fin, puesto que ni la posesion ni la prescripcion han podido legítimarlos, segun lo expresamente determinado en las leyes.*⁵²

Propone CANEJA, en fin, una enmienda a la proposición de la Comisión, a saber, que se añadan a las palabras *en remuneracion de servicios* las de *señalados y reconocidos*, como se hizo en el decreto de abolición de señoríos. Debiendo, asimismo, suprimirse *sea a título de señores de los mismos pueblos, ó por mercedes obtenidas de los Reyes*; en primer lugar, porque ya no hay derechos a título de señorío después de la publicación del decreto - su persistencia implicaría debilidad o necesidad de repetir las leyes - y, en segundo lugar, para que no pueda originar confusiones y pensarse que tienen derecho a indemnización los títulos obtenidos en virtud de mercedes.⁵³

Para NOGUÉS, la mayoría de los problemas que se suscitan devienen de la incertidumbre del origen de los derechos, la mayoría producto de implantaciones en los pueblos de señorío. En su opinión, a título de señorío territorial se cobran derechos cuyo origen es el abuso, debiendo ser extinguidos y sin indemnización, si sólo proceden de un principio voluntario o si no está por los títulos acreditada la calidad de señorío territorial. Su propuesta es, pues, eliminar todos aquellos derechos que procedan de título jurisdiccional, dejando los territoriales que presenten los títulos.⁵⁴

La proposición de ARGUELLES consiste en utilizar el Decreto de abolición de señoríos por analogía con los derechos analizados:

⁵¹ *Ibíd.*, pág.5758.

⁵² *Ibíd.*

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ D.S.C.G.E., Sesión de 21 de julio de 1813, Tomo VIII, págs.5765-5766.

*Que siendo el derecho que puedan tener las personas que han obtenido por causa onerosa ó en remuneracion de grandes servicios la facultad de cobrar la alcabala y otras contribuciones públicas de la misma naturaleza que el declarado á favor de las que le obtenian por iguales causas, para exigir derechos señoriales, úsese en el artículo de este decreto de los mismos términos que en los respectivos artículos del de señorío, se han adoptado por las Córtes, á cuyo efecto pase á la comision.*⁵⁵

NOGUÉS propone una minuta de artículo que es conforme con la Comisión, que la acepta y extiende como proposición segunda de su proyecto.

*Las corporaciones y las personas particulares que se hallan en posesion de cobrar alcabalas ú otra cualquiera contribucion respectiva á las rentas extinguidas, ó que carguen sobre los efectos de consumo, cesarán inmediatamente en su cobro ó percepcion, y presentarán los títulos originales en cuya virtud les correspondan estos derechos, para que en vista de ellos se les conceda la competente indemnización, segun lo dispuesto en el decreto de 6 de Agosto de 1811.*⁵⁶

Así, pues, en consonancia con la línea emprendida por las Cortes, se elimina toda capacidad fiscal a cualquier institución distinta del Estado, pero se respeta la propiedad, tanto de bienes como de derechos.

⁵⁵ D.S.C.G.E., Sesión de 28 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6062.

⁵⁶ D.S.C.G.E., Sesión de 21 de Julio, Tomo VIII, pág.5766.

2.- LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION: GOBIERNO ECONOMICO-POLITICO DE PROVINCIAS Y MUNICIPIOS Y ARREGLO DE LA TESORERIA.

Dos consecuencias pueden extraerse del debate sobre la Soberanía: la supresión de señoríos como necesidad fundamental en la consecución de aquella - proceso descrito en el anterior capítulo - y la eliminación de las desigualdades provinciales, con su correspondiente implicación en la reorganización del territorio.

La nueva organización social que va a surgir como producto de la asunción de la soberanía por parte de la nación va a crear un poder gubernamental extenso y general, una administración. Una vez afirmada la soberanía, se torna condición indispensable una nueva ordenación del territorio en aras de una eficaz administración. La idea final que informa la consecución de una más eficaz administración es facilitar la política del Gobierno con una administración más descentralizada y la gestión más racional de los tributos⁵⁷.

La unidad territorial supone desterrar un mundo de particularismos, de negativos efectos sobre el sistema productivo, sobre la organización administrativa, y, por último, aunque no en último término, sobre la organización hacendística. La unificación significa, en lo interior, lograr la máxima identificación entre hombres y territorios, con sus últimas consecuencias sobre la articulación del mercado nacional. Y, en lo exterior, aumentar la fuerza de la nación y su invulnerabilidad frente a las agresiones de otras potencias. En su propuesta a la Junta de Asturias sobre convocación de Cortes, FLOREZ ESTRADA, se expresa en unos términos que dan la medida exacta de esta afirmación:

En el día se puede asegurar que en nuestra Península hay otros tantos reinos cuantas provincias contiene. Esta división, que rompe la integridad de la Monarquía y que es tan contraria a los sentimientos de todo patriota sensato y tan perjudicial a los intereses de la nación, puede dar una superioridad muy ventajosa al enemigo común, ventaja que de ningún modo logrará si procuramos evitar esta desunión, estableciendo un cuerpo que, reuniendo la autoridad o representación de todas las provincias, uniforme con la prontitud que se necesita todos sus deseos y operaciones ⁵⁸.

⁵⁷ Canga Argüelles, en el "Suplemento al diccionario ...", ya citado, voz "administración pública", dirá que la Ciencia Administrativa dá las reglas inmutables que mantienen las relaciones entre el hombre y el Estado. (pág.6)

Y, más adelante, al describir el contenido de las leyes administrativas señalará que éstas versan: *sobre la imposición y reparto de las contribuciones directas de hombres y de dinero, para cubrir con ellas las necesidades de la nación; Facilitan la mas cómoda y espedita comunicacion entre los pueblos, por medio de buenos caminos, canales ... y Arreglan la buena administracion de los bienes comunes de los pueblos* Ibid., pág.8.

⁵⁸ Florez Estrada, A.: "Proposición de Florez Estrada sobre la convocación de Cortes", Oviedo, 13-6-1808, en *Obras de ...*, op. cit., pág.408.

Queda delimitada, de forma explícita, la idea de nación como un territorio abstracto en el que no cabe ningún tipo de fuero o de pervivencia de régimen señorial. La formulación del postulado de igualdad de los ciudadanos se torna incompatible con la existencia de fueros o privilegios.⁵⁹

La relación entre sistema fiscal, basado en la imposición directa como método de reparto de la carga tributaria, y territorio es muy estrecha. En el nuevo Estado centralizado será una administración racional la que haga posible esa relación entre Estado y ciudadanos libres y jurídicamente iguales. Las únicas relaciones sociales de dependencia serán económicas. Adelantamos la idea de que la implantación de un tributo de carácter directo, de las características del planteado en las Cortes de Cádiz, sólo puede realizarse desde la perspectiva de un nuevo concepto del Estado y del tributo por parte del contribuyente.

La aspiración a la igualdad provincial, inequívocamente manifestada en las Cortes, y posteriormente sancionada por los preceptos constitucionales, es el espíritu que informa la línea a seguir en la construcción del nuevo proyecto administrativo. Este sentimiento de uniformidad aparece ya claramente expresado en el siguiente artículo, publicado por el Diario Patriótico el 5 de Septiembre de 1811:

una constitución adaptada a nuestras circunstancias, que haga de todas las provincias que componen esta vasta monarquía una nación verdaderamente una, donde todas sean iguales en obligaciones, iguales en cargas. Con ella deben cesar a los ojos de la ley las distinciones de valencianos, aragoneses, castellanos, vizcaínos...

La Constitución, por la que clama el Diario Patriótico, consagrará la hegemonía del congreso nacional, frente a otros poderes, y la racionalización administrativa. Fruto de su preocupación por la organización del territorio será la formulación de su artículo 11.

La batalla establecida en los debates de Cortes sobre el criterio a seguir para la adecuada división territorial enfrentará dos corrientes bien diferenciadas: a las continuas llamadas a la historia se opondrá con fervor la llamada a la razón, representada, esta vez, por la razón geográfica. La división geométrica en espacios regulares y funcionales propuesta por la corriente liberal tenía que ser rechazada en nombre de una historia precedente. Valga la expresión de ANER para dar testimonio de esta concepción:

⁵⁹ La opinión vertida por Canga Argüelles es una muestra más de esta concepción: *Nada habría mas funesto que llevar á las Cortes pretensiones aisladas de privilegios y de gracia: el aragonés, el valenciano y el catalán, unido al gallego y al andaluz sólo será español; y sin olvidar lo bueno que hubiere en los Códigos antiguos de cada reino para acomodarlo a la nación entera, se prescribirá como un delito todo empeño dirigido á mantener leyes particulares para cada provincia, de cuyo sistema nacería precisamente el federalismo, la desunión y nuestro infortunio.* Vid. *Reflexiones sociales ó idea para la Constitución española*, Imprenta de D. José Estevez, Valencia, 1811, pág.104.

*si se entiende dividir las provincias que tienen demarcados sus términos baxo cierta denominación desde ahora me opongo (...) y mucho más si se tratase de quitar un pueblo solamente a la provincia de Cataluña. Supuesto que no se ha tratado de variar el nombre de las provincias de España, ¿sería razón de política que a estos que tienen unas mismas costumbres y un idioma se les separe para agregarlos a otras provincias que los tienen diferentes? Nadie es capaz de hacer que los catalanes se olviden de que son catalanes ... Y así si se trata de desmembrar el pueblo más mínimo, como diputado de Cataluña me opongo a la más pequeña desmembración.*⁶⁰

La razón geográfica es esgrimida en los siguientes términos por el diputado PELEGRÍN, quien señala claramente los objetivos de la división político-territorial:

*... una vez sancionada la Constitución, es llegado el momento de olvidar los nombres de los reinos y señoríos que componen la Monarquía española; de que no se vuelvan a oír las denominaciones de catalanes, aragoneses, castellanos ... adoptando otros vocablos, aun para la denominación de las provincias o al menos dividiendo el territorio sin consideraciones a sus antiguos límites ...*⁶¹.

La comisión de división de provincias seguirá el criterio geográfico amparada en el modelo francés. COMELLAS ha descrito el proceso como *el desiderátum de racionalización administrativa: la geografía contra la historia*⁶²

⁶⁰ D.D.A.C., Tomo VIII, pág.116.

⁶¹ Citado por Garrigós Picó, E.: op. cit., pág.58.

La visión de Pelegrín se puede rastrear en el pensamiento de Valentín de Foronda, particularmente en su obra *Ligeras observaciones sobre el proyecto de nueva Constitución*, publicada en La Coruña, en la oficina de D. Antonio Rodríguez, en 1811, cuando enuncia de forma categórica: *Quitaría los nombres de Vizcaya, Andalucía, etc. como origen de disputas crueles, pueriles y funestas; pues los españoles debemos ser todos unos; y así deben desaparecer las contiendas de qué provincia se ha distinguido mas (...)* (Pág.IV)

La afirmación de unidad es inequívoca y al proponer la nueva división de España lo hace con un método radicalmente geométrico:

Yo dividiría la España en 18 secciones cuadradas ... (Ibid., pág.III)

⁶² Comellas, J.L.: "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", *Revista de Estudios Políticos*, núm.126/Noviembre-Diciembre, 1962, pág.103.

Una crítica a las consideraciones de tipo historicista puede verse en la "Memoire au roi sur les municipalités ..." en *Oeuvres* de Turgot citada. Al plantearse la necesidad de establecer las municipalidades, señala Turgot que no hace falta remontarse al origen, ya que las leyes dictadas con anterioridad eran fruto de intereses particulares y, en última instancia, producto de la ignorancia de su siglo, además: *Les droits des hommes réunis en société ne sont point fondés sur leur histoire, mais sur leur nature. Il ne peut y avoir de raison de perpétuer les établissements faits sans raison* (págs.502-503).

Soboul ha destacado que, ante el intento de la Asamblea Constituyente de sustituir el caos administrativo del Antiguo Régimen por una organización más racional sustentada en circunscripciones iguales y jerarquizadas y una nueva división territorial, Mirabeau se enfrenta al proyecto, solicitando se tuvieran en cuenta las tradiciones y la historia, expresándose en los siguientes términos: *Quisiera una división material y de hecho propia de las localidades y de las circunstancias, no una división matemática, casi ideal y cuya ejecución me parece impracticable. Quisiera una división cuyo objetivo no fuese tan solo establecer una representación proporcional, sino también aproximar la administración de los hombres y de las cosas, admitiendo mayor participación entre los ciudadanos.* Vid. Soboul, A.: *Compendio de la historia de la Revolución francesa*, Tecnos, Madrid, 1983, pág.148.

La preocupación por la reorganización territorial es una constante durante el período constituyente. Los diputados liberales, desde un primer momento, se plantean la división territorial y, con ella, la consiguiente reorganización político-administrativa como instrumentos fundamentales para conseguir afirmar el proyecto constitucional, eliminando, por tanto, la disparidad social y territorial existente en el Antiguo Régimen.

La división del territorio es fundamental desde el punto de vista político - elección de representantes, construcción del espíritu público eliminando todo tipo de interés particular - y económico - repartir de forma más igualitaria y equitativa impuestos y contribuciones -.⁶³ Esta preocupación es ya palpable en las respuestas que, con motivo de la "Consulta al País" de 1809, emiten tanto instituciones como particulares. Asimismo, en la Memoria emitida por la Junta de Real Hacienda, como respuesta a la Instrucción que le remitió la Comisión de Cortes relativa a un nuevo plan de contribuciones públicas, se advierte claramente la importancia dada a la división del territorio:

*La división actual del reino que ninguna combinación política ha determinado es un grande obstáculo tanto para arreglar la representación nacional y la forma de su elección, como para organizar el repartimiento de las contribuciones directas y la recaudación de las indirectas; pero sin embargo no nos atrevemos a calificar de absolutamente indispensable una nueva división geográfica en partes o porciones iguales en quanto fuere posible y nos contentamos con suponerla útil así para los fines propuestos como para ir borrando aquel espíritu de partido tan contrario a la igualdad y unión general y tan pegado a fueros y costumbres parciales.*⁶⁴

Es claro el sentimiento acerca de la necesidad de una división más conveniente del territorio que la existente.⁶⁵ No obstante, al mismo tiempo, existe la conciencia de que el proyecto difícilmente puede ser llevado a cabo en un momento histórico como el que se vive. La magnitud del proyecto exige circunstancias más

⁶³ Concepción de Castro ha descrito, certeramente, la necesidad de acabar con las disparidades territoriales existentes si se quiere instaurar una administración eficaz en el nuevo Estado centralizado. El liberalismo intentará corregir las desproporciones territoriales generadas por el desarrollo histórico, apuntando hacia una división provincial más homogénea con el fin de facilitar la administración. Castro, C. de: "El municipio liberal en el siglo XIX español", *Información Comercial Española*, núm.549/1979, pág.15.

Sobre la importancia de la relación división territorial y administración económica da idea el Dictamen sobre la conveniencia de ajustar la administración económica de las rentas públicas a la división política del territorio español existente en 1837 presentado por la Comisión de Hacienda ante el Congreso el día 18 de enero de 1837, en el que, entre otras razones, que apoyan la conveniencia de ajustar la administración económica de las rentas públicas a la división política del territorio, se esgrimen: *dar el mayor impulso posible a la recaudación de las rentas del Estado* y cumplir los deseos de las provincias de contar con una administración independiente como consecuencia del sistema constitucional. Vid. Archivo del Congreso, Leg 41, nº 9.

⁶⁴ Memoria relativa a la Instrucción de la Comisión de Cortes sobre la formación de un sistema general de Hacienda. Manuscrito firmado por Antonio Ranz Romanillos y Antonio Porcel en Sevilla a 30 de Octubre de 1809/Archivo del Congreso, Leg. 3 núm.7/1.

⁶⁵ González Antón ha señalado que, cuando se convocan las Cortes de Cádiz, la división del País sigue siendo la de las veintiocho provincias-intendencias de 1749 más las tres vascongadas, Asturias y Navarra. González Antón, L.: op. cit, pág.75.

benignas que las presentes. Las palabras de ARGUELLES, en su discurso preliminar a la Constitución, son elocuentes:

Como otro de los principales fines de la Constitución es conservar la integridad del territorio de España, se han especificado los reinos y provincias que componen su imperio en ambos hemisferios, conservando por ahora la misma nomenclatura y división que ha existido hasta aquí. La Comisión bien hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español en ambos mundos, así para facilitar la administración de justicia, la distribución y cobro de las contribuciones, la comunicación interior de las provincias unas con otras, como para acelerar y simplificar las órdenes y providencias del Gobierno, promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer ⁶⁶

Pero, también el mismo ARGUELLES, ante la magnitud de la obra, que exige multitud de conocimientos, datos estadísticos y noticias que las dificultades del momento hacen imposible conseguir, propone que *debía dejarse para las Cortes sucesivas el desempeño de este tan difícil trabajo* ⁶⁷

De la voluntad de los constituyentes de llevar a cabo una nueva división territorial da fe el Decreto de 23 de Mayo de 1812, referente al establecimiento de diputaciones provinciales en la península y ultramar, que expresa la primera actuación, siguiendo la línea trazada por el precepto constitucional, y modifica, sustancialmente, el mapa territorial.⁶⁸ Otra muestra clara se puede observar en el oficio emitido por los secretarios de las cortes Generales y Extraordinarias en el que se manifestaba que:

⁶⁶ "Discurso Preliminar ..." en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit., pág.68.

⁶⁷ *Ibíd.*

La Constitución, en su título II, capítulo I, dedica el Art.X a la descripción del territorio español compuesto por la península, islas adyacentes y las provincias americanas. La península está dividida en Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias vascongadas, Sevilla y Valencia, las islas Baleares y Las Canarias con las demás posesiones de Africa.

Y en el Art. XI se propone la realización de una división del territorio más conveniente acondicionada a las circunstancias políticas de la Nación.

El texto original de la Constitución promulgada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812 se encuentra reproducido íntegramente en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit.

⁶⁸ *Gaceta de la Regencia de las Españas*, Cádiz, Imprenta Real, núm.150/X11.11.1812, págs.640-641.

El Decreto se emite para facilitar la ejecución del artículo 325 de la Constitución y que se pueda realizar el útil establecimiento de las diputaciones provinciales, mientras no llega el caso de realizarse la conveniente división del territorio español de que trata el artículo 11. Mientras tanto se manda establecer diputaciones provinciales en la Península e islas adyacentes, concretamente en Aragón, Asturias, Avila, Burgos, Cataluña, Córdoba, Cuenca, Extremadura, Galicia, Granada, Guadaluaxara con Molina, Jaén, León, Madrid, Mancha, Murcia, Navarra, Palencia, en cada una de las provincias vascongadas, Salamanca, Segovia, Sevilla, Soria, Toledo, Valencia, Valladolid, Zamora, Islas Baleares e Islas Canarias. Para un breve análisis del citado decreto y sus efectos sobre la nueva ordenación territorial Vid. González Antón, L.: op. cit., pág.75 y ss.

*... siendo de la mayor importancia para el buen gobierno del Estado que a la posible brevedad se lleve a efecto lo mandado en el artículo 11 de la Constitución, la Regencia debe reunir todos los datos y noticias que estimase necesarias y presentarse el plan de división política más conveniente al territorio de la Península e islas adyacentes...*⁶⁹

El 26 de Junio de 1813 se encargará a FELIPE DE BAUZA un proyecto de división política y elaboración del mapa correspondiente, que será presentado y aceptado el 29 de Septiembre.⁷⁰ En el citado proyecto se intenta buscar la funcionalidad económica, pero respetando aquellos elementos tradicionales que merezcan ser conservados. En el proyecto se parte de la base de que la reunión bajo un solo gobierno de las diferentes partes que componían reinos separados no evita que estos conserven ciertos lazos con los territorios y ciudades que *en todos tiempos han reconocido por sus capitales*. De ahí que una variación sería *dar ocasión de disgustos que pueden evitarse*. Debía, por tanto, adaptarse un plan que no tocara esos inconvenientes.⁷¹

La división del territorio habría de hacerse, en consecuencia, teniendo en cuenta la población y el gasto del gobierno en las circunscripciones. Aunque, como reconoce BAUZA, conseguir la igualdad entre la extensión de la circunscripción y su población es una ardua tarea, dado que no tiene por qué coincidir la densidad demográfica entre los distintos lugares. El argumento es el que sigue:

*Las dos calidades de igualdad en extensión y población entre todas las provincias en que se había de hacer la subdivisión son incompatibles, porque una legua cuadrada de ciertos distritos o una ciudad sola suele tener más población que muchas leguas de otros y así (...) el resultado sería una monstruosidad efectiva en lugar de aquella perfección aparente (...) (pues) los medios y gastos para su gobierno en el uniforme sistema que se ha adoptado deberían ser los mismos ...*⁷²

⁶⁹ Garrigós Picó, E.: op. cit., pág.57.

⁷⁰ El 16 de agosto de 1813 se publican en Cádiz, Imprenta Tormentaria, unos **Apuntes geodetico-políticos relativamente a una nueva división territorial de nuestra península** firmados por M.L. en los que se refiere a la división existente como una muestra del despotismo. Da noticia el **Redactor general de España** en su núm.855/D11.10.1813.

El **Tribuno del pueblo español**, en sus números 28 y 29 (M12.10 y V15.10 de 1813, respectivamente) dedica un apartado a estos apuntes. En ellos se realizan un conjunto de afirmaciones, tales como que el territorio admite distintas divisiones conforme a la naturaleza del poder político. Así, un gobierno despótico, *acomodara una división por provincias inmensas en su extensión y población, pues en semejantes estados no se trata directamente del bien de los moradores, sino del provecho de sus señores que los dominan...* Por el contrario,, conforme a una Constitución razonable y justa, se dividirá el territorio procurando el máximo posible de relación interior y exterior, dando a los hombres la seguridad de trabajar para sí en su propio interés. También se afirma que el territorio debe dividirse teniendo en cuenta las costumbres, las proporciones actuales y contando con la ayuda que suministran las ciencias exactas y naturales, la estadística y *la luz de los principios económico-políticos y comerciales*.

⁷¹ Citamos por Garrigós Picó, E.: op. cit., pág.59.

⁷² *Ibíd.*, pág.58.

A partir del Decreto de Cortes sobre el gobierno económico-político de las provincias y, concretamente, apoyándose en el Art.3 del Capítulo III de la instrucción dada del citado decreto, BAUZA propone la división en tres tipos de provincias, insertando en las de primera clase las que califica partidos o gobernaciones y que se hacen necesarias por la gran extensión de las primeras.

De todo el mundo es sabido que la nueva división territorial nunca pudo llevarse a cabo en el período estudiado. El Decreto de 4 de Mayo de 1814 sancionado por Fernando VII frustraría todo intento de renovación emprendido por las Cortes.

Paralelamente a la reforma política, los liberales intentarán llevar adelante su proyecto de reforma administrativa, centralizando y racionalizando los organismos e instituciones del país. España se dividiría en provincias de corte idéntico, con un "jefe político" y una diputación provincial, audiencia, y delegación de Hacienda, desapareciendo la variedad de los reinos y comarcas que formaban el territorio español. El programa administrativo planteado por los liberales tenderá a homogeneizar provincias y municipios. Derivada del principio de igualdad que todo lo impregna, la idea de uniformidad, tanto política como territorial y personal, marca la línea a seguir en todos los proyectos.

En la instrucción de la Comisión de Cortes a la Junta de legislación se desaprueba el variado tejido de *constituciones municipales y privilegiadas de algunos pueblos y provincias*, tan contrario a la unidad de la Constitución política, ya que, *reconcentrando su patriotismo en el círculo pequeño de sus distritos, debilitan otro tanto su influjo respecto del bien general de la Patria*, de lo que resulta una tremenda desigualdad de derechos y obligaciones entre los ciudadanos por razón de su pertenencia a un determinado territorio.⁷³ La Comisión insta a la Junta de Legislación a que investigue acerca de los medios más oportunos para establecer *la mas perfecta uniformidad, así en el gobierno interior de los pueblos y provincias como en las obligaciones y derechos de sus habitantes.*⁷⁴

En 1810 se crea la Comisión para el arreglo de provincias, encargada de elaborar un proyecto que se presentará en las Cortes en forma de "Reglamento de provincias" el día 16 de Marzo de 1811 y que se ordena insertar a la letra en el Diario de Sesiones el día 23 del mismo mes.⁷⁵

⁷³ "Instrucción de la Comisión de Cortes a la Junta de Legislación" en Artola, M.: *Los Orígenes* ..., op. cit., Tomo I, pág.307.

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ La comisión para el arreglo de provincias estaba compuesta por los siguientes señores diputados:

LOPEZ PELEGRIN, Francisco; TRAVER, Vicente; LOPEZ, José; ANER, Felipe; LUJAN, Manuel; ESTEBAN, Andrés; MARTINEZ, Nicolás; VALCARCEL, Antonio; MORALES GALLEGO, José. Vid. D.S.C.G.E, Tomo I, pág.217.

El debate sobre el citado arreglo de provincias se inicia en las Cortes a partir del día 11 de Octubre de 1810, fecha en que se propone por la correspondiente Comisión. El objetivo final del proyecto será crear una institución capaz de realizar la política de fomento de la provincia y servir de interlocutor entre los pueblos y el gobierno central; sus funciones básicas serán el reparto de tributos y su seguimiento, así como la realización de obras públicas que se consideren necesarias para el desarrollo económico y social de los pueblos.⁷⁶

El proyecto, cuya elaboración debía estar presidida por *este espíritu de unidad y uniformidad que intenta establecer para siempre la Nación, á efecto de conseguir el grande objeto que se ha propuesto en la convocación de sus Córtes generales y extraordinarias*⁷⁷, busca, en última instancia, la formación de un sistema tributario que desencadene al ciudadano de las vejaciones a que ha sido sometido durante largo tiempo. Formación que pasa, a su vez, por la implantación de una institución con fuerza suficiente para llevar a cabo el reparto de la imposición base del nuevo sistema tributario: el impuesto directo.

Para LUJAN debe perseguirse la solución de dos cuestiones fundamentales: encomendar la recaudación de las rentas y contribuciones del Estado a personas de confianza, si se quiere lograr el interés de los pueblos, y procurar que los fondos recaudados se apliquen a su verdadero destino, evitando, así, que se dilapiden.

El diputado TORRES propone *el establecimiento de una junta que entienda en la recaudacion de todos los derechos (...) contribuyendo religiosamente para distribuirlos* y la abolición de las rentas provinciales, sustituyéndolas por un encabezamiento provisional. La virtud de este sistema estribaría, para TORRES, en el ahorro de empleados y en la restitución de la libertad al ciudadano.⁷⁸ Reorganizar un sistema administrativo basado en el mejor reparto de contribuciones directas surge, en definitiva, como consecuencia de su fin último: la nación tiene necesidades, existe voluntad expresa de cubrirlas; ahora bien, debe existir absoluta confianza en el ente encargado de recaudar los derechos y de gestionar su distribución.

El diputado OLIVEROS expresa claramente esa necesidad y sugiere que *la Nación debe dar al Gobierno todas las sumas que necesite para el desempeño de las cargas del Estado, dado que solo el Gobierno puede disponer de dichas sumas, no*

⁷⁶ Como ha puesto de manifiesto R. Carr, la desarticulación de la confusa maquinaria administrativa del Antiguo régimen supuso la desaparición de la *asombrosa estructura cuasi-federal del gobierno local* y su sustitución por un sistema uniforme de entidades *artificiales* - las nuevas provincias -, al frente de las cuales se situaría el jefe político. Vid. op. cit., pág.107.

⁷⁷ Intervención del Diputado Luján en la sesión del día 16 de Diciembre de 1810. D.S.C.G.E., Tomo I, pág.164.

⁷⁸ D.S.C.G.E., sesión del día 17 de Diciembre de 1810, Tomo I, pág.175.

La razón del cambio administrativo y de las bases territoriales y políticas que lo sustentan será perfectamente explicitada por el diputado ARGUELLES quien, impugnando la corriente de opinión tan extendida que atribuye la pobreza de la gestión hacendística a la ignorancia e inutilidad de los empleados, argumentará que la causa de las disfunciones se encuentra en el propio sistema. Para ARGUELLES, la multitud de vicios que arrastra derivan del marco político que le dio vida. Si el sistema tenía su origen en *un gobierno absoluto y arbitrario, era forzoso que se resintiese de todos los defectos de aquel, y que estos pasasen á todos los encargados de su ejecución.*

ARGUELLES atribuye a la ignorancia de los principios de la economía política la adopción de métodos de recaudación de las rentas del Estado tan ruinosos como el sistema de arrendamientos.⁸⁰ La constatación de que el vicio se encuentra en la propia naturaleza del sistema obliga, pues, a la reforma global del aparato administrativo de rentas.

El proyecto es discutido por algunos diputados, alineándose sus críticas en torno a dos argumentos diferenciados. La primera línea argumental se apoyará en el peligro que supone el excesivo protagonismo del pueblo en la gestión de la administración, mientras que la segunda lo hará en base a la escasa confianza que les merece la eficacia de la implantación del proyecto.

En este sentido, la crítica del diputado ESTEBAN resume perfectamente ambas líneas argumentales. En un tono catastrofista advierte del peligro que, de seguir los preceptos del proyecto, conllevaría darle las riendas a la comunidad para autogobernarse. Así, al postularse que *los pueblos tienen derecho e interés de cuidar de los fondos* opondrá que:

... desde que un atrevido político sentó la máxima de que toda comunidad tiene derecho á gobernarse á sí misma, que es lo mismo que establece el proyecto, ¡qué de convulsiones ha sufrido la sociedad!

A la vez, éste diputado niega la viabilidad del proyecto al plantear serias dudas acerca de las mejoras que resultarían en la recaudación, caso de su

⁷⁹ D.S.C.G.E., sesión del día 16 de Diciembre de 1810, Tomo I, pág.170.

⁸⁰ *Ibíd.*, pág.171.

Aparece, también, en su intervención, la referencia obligada a los sucesos que tienen lugar en la vecina Francia. Al analizar su sistema administrativo observa, en la vuelta a su sistema antiguo de hacienda, un síntoma de su degradación: *Uno de los primeros clamores que se suscitó en la Asamblea Nacional (no en los tiempos del terror, sino cuando aun no se había extraviado, pues se respetaba y obedecía al Rey constitucional) fué contra el régimen de las intendencias, que ya antes se habían calificado por todos los economistas de régimen fiscal é inquisitorio. Y no es pequeña prueba de la degradación de aquel país el haberse vuelto á introducir en él el antiguo sistema de hacienda, sustituyendo á las antiguas intendencias y administraciones las prefecturas y subprefecturas.* *Ibíd.*, pág.172.

implantación, preguntándose: *¿llegarían más fondos á la tesorería provincial?, ¿será más efectiva la cobranza?*.⁸¹ La alusión a los hechos acontecidos en Francia - se referirá a la división territorial en municipalidades, departamentos y distritos - le sirve de pretexto para dibujar en tonos oscurantistas los males que se derivan de un sistema administrativo que permite una excesiva intervención del pueblo en los asuntos de gobierno. La división territorial realizada es, para este diputado, producto de la debilidad de la monarquía.⁸²

Si la finalidad del proyecto es, en última instancia, sustituir una forma concreta de administración de tributos, demostrando la injusticia de la administración establecida, tanto en lo concerniente a la recaudación de fondos cuanto a la forma de invertirlos, surge la duda entre algunos diputados sobre la bondad de su implantación. La crítica se centrará, fundamentalmente, en la escasa capacidad de las diputaciones para llevar adelante un sistema impositivo del cual desconoce su funcionamiento.

En este sentido, el diputado ESPIGA muestra su preocupación al reflexionar sobre los peligros que encierra el desconocimiento del sistema impositivo por implantar, dado que *según sea el sistema, así debe ser su administración*, por lo que

*... dando a estas diputaciones toda la Administración y recaudación de las rentas, se les da una facultad sobre cosas de una naturaleza complicadísima y que no sabemos todavía. Se trata de recaudar una renta cuyo sistema no está establecido.*⁸³

GUTIÉRREZ DE LA HUERTA califica al proyecto de reforma parcial, dado que la mudanza o la instalación de diputaciones no afecta a la recaudación de aduanas ni de rentas estancadas. Propone el método de encabezamiento, toda vez que, *desde 1725 á 1802 el voto conforme de las reglas y leyes dictadas ha sido el de excitar á los pueblos al encabezamiento para redimirlos de las vejaciones de la administración*⁸⁴

La supresión de las intendencias prevista en el proyecto es duramente criticada por el diputado ROJAS, quien entiende que en el plan propuesto se sobrevalora el papel del Intendente en materia de Hacienda cuando, en realidad, esta

⁸¹ *Ibíd.*, págs.167-68.

⁸² *Ibíd.*, pág.167-68.

La fragilidad de la Monarquía se sustenta, para Esteban (...) *en la grande debilidad de la division de municipalidades, departamentos y distritos, dándole al pueblo una exclusiva injerencia* *Ibíd.*

⁸³ D.S.C.G.E., sesión del día 17 de Diciembre de 1810, Tomo I, pág.184.

⁸⁴ D.S.C.G.E., sesión del día 17 de Diciembre de 1810, Tomo I, pág.179.

Alonso y Lopez reitera la crítica y clama también por un sistema de encabezamientos con la correspondiente supresión de la diversidad de contribuciones que en el día *está desollando a los pueblos sin beneficio del erario.* D.S.C.G.E., Tomo I, págs.413-14.

materia sólo ocupa una pequeña parcela de su labor total al frente de la Intendencia:

*... trata el proyecto de quitar todas las intendencias á pretesto del mal desempeño del ramo de la Real Hacienda, cuando ésta es una de las menores obligaciones de un intendente, cuando si se detalla ó examina la Instrucción de intendentes que debe seguir en materias de esta naturaleza publicada en el año de 1725, se verá que las facultades del intendente no se pueden desempeñar por una junta provincial como la que se establece en el proyecto.*⁸⁵

El reglamento de provincias que ve la luz da a las Juntas provinciales un conjunto importante de atribuciones, sobre todo de índole fiscal. La Junta provincial se convierte en el interlocutor entre los pueblos y el gobierno, transmitiendo sus órdenes, relativas tanto a recaudación de contribuciones como a alistamiento.⁸⁶ Relevancia especial ocupa el papel de la Junta en cuanto recaudadora de tributos y del posterior seguimiento de la inversión de los fondos recaudados para evitar malversaciones.⁸⁷ El sistema de reparto que propondrá el proyecto es el encabezamiento, cuyo asentamiento deberán propiciar las Juntas. Con él viene a sustituirse un erróneo método de

⁸⁵ D.S.C.G.E., sesión de 17 de Diciembre de 1810, Tomo I, pág.178.

No podemos estar de acuerdo con el Sr. Rojas ya que, si se examina el Prontuario de las facultades y obligaciones de los intendentes, subdelegados, contadores, administradores, tesoreros y demás empleados en la administración y recaudo de las rentas reales con las correspondientes remisivas a las Reales Ordenes, Cédulas e instrucciones contenidas en la obra *Origen, Progresos y Estado de las rentas de la Corona de España* de Francisco Gallardo Fernandez (publicado en Madrid, Imprenta Real, 1806) se verá que las atribuciones del Intendente iban mas allá de esa pequeña labor que le atribuye Rojas. Resumiendo las obligaciones podemos señalar que las de carácter general eran las siguientes: formar un mapa o descripción topográfica de las provincias, confección del censo de población y proponer medidas para el desarrollo económico de la provincia. Deteniéndonos en el ramo de la hacienda, sus funciones, como veremos, son extensas, ya que corre a su cargo proporcionar información sobre las aduanas que deben suprimirse, cuidar de aforos y reaforos, vigilar la recaudación de derechos reales y arbitrios concedidos a los pueblos ...

Jose Fco. Martí Basterrechea sintetiza la función del Intendente señalando que a su cargo estaba *facilitar los medios para lograr el progreso de la agricultura, de las artes y del comercio, y cuidar de la recaudación e inversión de los caudales públicos*. Vid. "Conexiones entre la `representación` de José Lopez Juana Pinilla y la `reforma tributaria` de Martín de Garay", *Hacienda Pública Española*, núm.55/1978, pág.234.

El Intendente, a partir de la división territorial de 1749, era la máxima autoridad de la provincia en relación directa con el Secretario de Hacienda, y dentro de su jurisdicción eran *jueces exclusivos de todo asunto de interés rentístico, teniendo bajo su control a todos los administradores y arrendadores de los ramos de rentas reales, así como al Contador y Tesorero de la Caja Provincial* *Ibíd.*, pág.236.

Veáanse "Instrucción de 4 de Octubre ..." ya citada, así como la "Instrucción de 30 de Julio de 1802, por la que se extinguen las juntas provinciales, atribuyéndoles a los intendentes el superior conocimiento de sus rentas (de la provincia), de su manejo y recaudación". Gallardo Fernandez, F.: *Origen y progresos* ..., op. cit., Tomo V.

⁸⁶ El Reglamento de Provincias se aprueba el 16-3-1811 (D.S.C.G.E, tomo I, pág.695) y se inserta a la letra en los págs.772-775 del Tomo I del D.S.C.G.E., sesión del día 28 de Marzo de 1811.

El Art. XIII del reglamento reza así: *Las Juntas han de ser el conducto por donde el gobierno comunica a los pueblos las ordenes gubernamentales y cuantas providencias estime convenientes dirigirles para la defensa de la patria (...)*

El Art. XIV: *Las principales obligaciones de las Juntas de Provincias será pasar a los partidos y a los pueblos las ordenes de alistamientos, contribuciones (...)*

⁸⁷ El Art. XV del reglamento regula esta actuación:

Velarán las Juntas de Provincia en que la recaudación de los caudales públicos se haga como corresponde y está prevenido, avisando al gobierno si no se les da inversion legítima, poniendo interventores en los casos que lo juzguen oportuno para evitar fraudes. *Ibíd.*

administración basado fundamentalmente en el arrendamiento.⁸⁸

La unidad de Tesorería es otro elemento clave para la viabilidad futura del proyecto. El mejor control, tanto en la recaudación como en la inversión de los fondos, pasa por su concentración en una sola tesorería. El ciclo se cierra con la obligación, por parte de las Juntas, de publicar todos los meses un estado en el que se incluyan todas las entradas y salidas del erario público, tal como previene el artículo 20⁸⁹. Cobra un nuevo sentido el papel de la administración, sustentada ahora en un sistema fundado en la confianza. Todo ciudadano debe conocer el sacrificio que realiza al contribuir, pero, también, el destino que se da al fruto de su sacrificio. No obstante, se reincide en la propuesta del encabezamiento como sistema de reparto de contribuciones.

Una vez establecido el marco político con la promulgación de la Constitución, había que sancionar los principios de gobierno interior de las nuevas unidades administrativas que configurarán el nuevo espacio político. La finalidad última será lograr la máxima eficacia en el plano administrativo con los mínimos costes posibles. La organización que se viene a plantear estará formada por una jerarquía de entes administrativos, con el gobierno central a la cabeza.

Se intenta configurar un nuevo modelo de administración tendente a eliminar un sistema administrativo provincial que conducía a la intervención del gobierno en parcelas que sólo competían al interés particular, con negativas consecuencias sobre el crecimiento económico de la provincia, sustituyéndolo por una administración que potencie la libertad individual, de tal manera que cada uno ejerza sus actividades sin más límites que los impuestos por su propia capacidad.

La Constitución se convierte, pues, en el marco político adecuado para garantizar dos principios fundamentales: libertad de los individuos *para que el interés personal sea en todos y en cada uno de ellos el agente que dirija sus esfuerzos hacia su bienestar y adelantamiento* y la plena capacidad del gobierno en el ejercicio de su autoridad *para que pueda desempeñar todas sus obligaciones.*⁹⁰

El interés personal se configura como el agente que debe guiar las actuaciones particulares en orden a conquistar el bienestar de los individuos y el

⁸⁸ Nos referimos al Art. XVI del reglamento: *Para que la recaudación de los caudales públicos sea mas pronta y expedita y menos gravosa a los pueblos, los estimularán las Juntas de Provincias a encabezarse (...).* Ibid.

⁸⁹ Art. XIX.- *Como por punto general de economía y orden debe haber una sola Tesorería de la Hacienda pública, cuidarán las Juntas de que todos los caudales se pongan en ella, según se mandó ya por decreto de 5 de Febrero de este año (...)*

Art. XX.- *Cada mes se publicará por la Junta un estado de las entradas y salidas del erario público (...).* Ibid.

⁹⁰ "Discurso Preliminar ..." en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit. pág.100.

desarrollo de las actividades económicas. Al gobierno central le compete garantizar el clima de libertad necesario para su desarrollo, eliminando cualquier elemento de incertidumbre en el proceso productivo. La intervención del Gobierno más allá del cumplimiento de esta misión tendría efectos negativos sobre el equilibrio "natural" del sistema:

*El Gobierno ha de vigilar escrupulosamente la observancia de las leyes. Este debe ser su primer cuidado; mas para mantener la paz y tranquilidad de los pueblos no necesita introducirse a dirigir los intereses de los particulares con providencias y actos de buen gobierno. El funesto empeño de sujetar todas las operaciones de la vida civil a reglamentos y mandatos de autoridades a acarreado los mismos y aún mayores males que los que se intentaban evitar.*⁹¹

En resumen, quedan confiadas al Gobierno la responsabilidad del orden público, la defensa nacional y la creación del clima necesario para garantizar a los individuos del Estado la libertad para ejercer por sí mismos la gestión de sus bienes y propiedades.

Fijados los límites de la actividad del gobierno central y reglados por la Constitución los principios fundamentales que evitarán en el futuro cualquier abuso de poder - tan característicos de épocas marcadas por la arbitrariedad y *la ignorancia de los buenos principios* - queda por delimitar el papel que deben desempeñar los cuerpos que se encargarán de gobernar ámbitos territoriales más pequeños. La elección recaerá en los ayuntamientos constitucionales que, sustentados en la confianza que les concede su elección popular y en el conocimiento que tienen del ámbito territorial a gobernar, deberán interesarse por el desarrollo del territorio gobernado. Su objeto será:

*... fomentar por todos los medios posibles la prosperidad nacional, sin que los reglamentos y providencias del Gobierno se mezclen en dar a la agricultura y a la industria universal el movimiento y dirección que sólo toca al interés de los particulares.*⁹²

En una argumentación próxima a la que sostuvo TURGOT, ARGUELLES traza, en su discurso preliminar a la Constitución, una idea acabada de la importancia de la proximidad a los problemas para lograr la máxima eficacia en la administración, a la vez que reclama la no intervención del gobierno en los "asuntos" entre particulares:

El discernimiento de circunstancias locales, de oportunidad, de perjuicio de conveniencia sólo puede hallarse en los que estén inmediatamente interesados en evitar errores o equivocaciones, y jamás se ha introducido doctrina más fatal a la prosperidad pública que la que reclama el

⁹¹ *Ibíd.*

⁹² *Ibíd.*, pág.98.

*estímulo de la ley o la mano del Gobierno en las sencillas transacciones de particular a particular, en la inversión de los propios para beneficio común de los que los cuidan, producen y poseen y en la aplicación de su trabajo y de su industria; objetos de utilidad puramente local y relativa a determinados fines.*⁸³

El papel intermedio entre ayuntamientos y gobierno central lo ocupa la diputación, que tendrá a su cargo el gobierno económico de la provincia. La acción combinada del gobierno y de las provincias evitará los perjuicios que resultaban tanto en el reparto como en la recaudación de impuestos.⁸⁴ La diputación se confirma como cuerpo puramente económico cuya actuación no puede, en ningún caso, colisionar con las órdenes del Gobierno, quedando limitada su acción, en lo tocante a contribuciones, a su reparto, en un primer momento, y a su inspección para evitar fraudes. Sus funciones, claramente definidas por el Artículo 335, pueden ser analizadas en un doble sentido: función delegada del gobierno y atribuciones propias.

Por la primera se responsabiliza a estas instituciones para llevar a cabo el reparto de las contribuciones, establecido por las Cortes, entre los pueblos de la provincia, debiendo velar por la buena inversión de los fondos públicos de los

⁸³ *Ibíd.*

En este sentido se argüirá que *los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos.* La validez de los antiguos fueros municipales, cuyo gobierno estaba basado en la confianza de los individuos que lo ejercían y en el interés de la comunidad en la administración de sus tierras, será el argumento esgrimido por Arguelles en el discurso preliminar a la Constitución. Sólo el régimen señorial destruía la naturaleza de estas instituciones. Ahora bien, si los pueblos, como fruto de la Constitución, eligen a sus representantes, las instituciones municipales tendrán *toda la perfección que puede desearse.* *Ibíd.*

⁸⁴ *Combinada la acción del Gobierno con el interés de las provincias en cada una de sus diputaciones, no podrán menos de cesar las extorsiones y fraudes en el reparto y recaudación de los impuestos, y el perjudicial influjo de los falsos principios y equivocadas providencias en punto de economía pública, que emanaban de autoridades que por su instituto jamás debieron ser llamadas a dirigir ni promover los intereses de los particulares.* *Ibíd.*, pág.100

Es interesante exponer la opinión de Say en este sentido, apoyando la tesis de que toca a los entes locales sufragar los costes de sus servicios públicos:

Una provincia, un partido, un pueblo, son los que principalmente gozan de las ventajas, que resultan de su administración local, y de los establecimientos de utilidad, recreo, instrucción, y piedad que hay en ellos. Deben pues costear los gastos de todo esto, como efectivamente se practica en muchas partes. No hay duda que á todo el País es ventajoso el estado de prosperidad y buen orden de cada una de sus provincias, puesto que el forastero es admitido también en sus lugares publicos, en sus bibliotecas, en sus escuelas, en sus paseos, en sus hospitales; pero no puede negarse que todas estas ventajas las disfrutan principalmente los de la misma provincia.

Se muestra partidario Say de que las autoridades locales sean las encargadas de la gestión financiera de su territorio, y subraya que es el gran conocimiento de éste la base de su mejor gestión. En los países cuyos gobernantes son elegidos este método adquiere especial relevancia. Estas son sus palabras:

Es muy util y económico dexar la administración de las recaudaciones y gastos de cada partido á las autoridades locales, especialmente en los países en que sus individuos son elegidos por los pueblos. Quando los gastos se hacen á vista de los que los costean, y en utilidad suya, se pierde menos dinero, y se ajustan mejor á las necesidades. Si atravesamos una villa, ó ciudad mal empedrada y sucia; si vemos en mal estado un canal, un puerto, etc. podemos asegurar desde luego que reside lexos el gobierno que administra los fondos destinados á estos gastos. Say, J.B.: op. cit., Tomo III, págs.354-355.

pueblos.⁹⁶ La Diputación deberá poner en conocimiento del Gobierno los abusos cometidos en la administración de las rentas públicas, así como los arbitrios necesarios para realizar obras de utilidad común en la provincia.

De la segunda se puede destacar, por su especial naturaleza económica, la formación del censo de la provincia y el fomento de la agricultura, industria y comercio. La Diputación deberá informar a las Cortes de las infracciones constitucionales cometidas en la provincia, dando contenido, así, a su labor política de interlocutor entre el Gobierno y los pueblos.

Se instituye la figura del Jefe Político nombrado directamente por el gobierno como su representante en un territorio fijo, claramente delimitado y de proporciones adecuadas, con unas facultades precisas. Y, aunque la Diputación Provincial es la encargada de todos los asuntos económicos de la provincia, la máxima autoridad en el territorio es el Jefe Político.⁹⁶

Respecto a los ayuntamientos se pueden destacar, asimismo, dos clases diferenciadas de funciones: propias del poder municipal - en concreto, el ayuntamiento tiene a su cargo la policía de salubridad, educación, salud, obras públicas, ordenanzas municipales y actividades de fomento de la agricultura, industria y comercio -⁹⁷ y otras por delegación del Gobierno central que completan la acción realizada por la Diputación - efectuar el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva -.⁹⁸

Por el artículo 322 se limita su capacidad tributaria, por cuanto toda obra u objeto necesario que exija fondos superiores a los recaudados por los caudales de propios no podrá ser realizada imponiendo nuevos arbitrios. Tendrá que obtenerse la aprobación de las Cortes por medio de la Diputación provincial. Queda, de este modo, sujeta su actividad a la autoridad de una entidad superior de la cual depende. La Inspección, en todo caso, se ejercerá por la diputación provincial, a quien tendrán que rendir los ayuntamientos cuentas tanto de sus encargos como de los caudales públicos

⁹⁶ Por el Art. 344 de la Constitución se especifican los criterios de reparto de contribuciones en los siguientes términos: fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias fijando el cupo correspondiente en función de la riqueza. A tal fin el secretario del despacho de hacienda presentará los presupuestos necesarios. Vid. "Constitución política ..." en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit.

⁹⁶ Castro, C. de: "El municipio liberal ...", op. cit. pág.18.

⁹⁷ Toreno dirá que los ayuntamientos tan solo son *agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico del pueblo*. D.S.C.G.E., Tomo IV, pág. 2590.

⁹⁸ Artículo 321 de la Constitución. Vid. "Constitución política ..." en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit.

Prácticamente son las mismas que plantea el Art.49 del decreto de la Asamblea constituyente de 14 de diciembre de 1789, sobre organización de las municipalidades. En el artículo se especifica que: *Les Corps municipaux auront deux especes de fonctions a remplir, les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres a l'administration general de l'etat et deleguees par elle aux municipalites.*

que hayan recaudado e invertido. Queda diseñado un sistema administrativo de tal suerte que, como refiere, en gráfica expresión, Fernández Almagro, *la rueda provincial y municipal, solo podrán girar por el impulso de la mano omnipotente del Estado.*⁹⁹

En Mayo de 1813 comienza la discusión del proyecto de instrucción para el gobierno económico-político de las provincias¹⁰⁰ que culmina en el Decreto de 23 de Junio de 1813. De la discusión, recogida en los tomos VII y VIII del Diario de sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias, vamos a fijar nuestra atención en lo concerniente a la política económica a realizar y a las obligaciones fiscales incluidas en el citado Proyecto.

Desde un primer momento se plantea, como una de las principales atribuciones de las Diputaciones, el velar por las contribuciones públicas. A este respecto, DOU apunta un aspecto de indudable trascendencia, cual es la fuente de los datos, ya que *si la provincia los da errados el reparto será funesto.* Además, si las Cortes han de efectuar el repartimiento entre las provincias, el problema que se plantea, en tal caso, es determinar las reglas del reparto. Las Cortes, en opinión de DOU, habrán de optar entre utilizar *un cálculo prudencial de la riqueza a cada provincia - cosa expuesta a grandes errores y perjuicios -; seguir el sistema de los economistas puros de una sola contribución territorial; el sistema del catastro real, industrial y comercial; o, en último caso, la regla de población y consumos.*¹⁰¹

Las Cortes se inclinarán, como se verá, por adoptar el sistema de contribución directa sobre las tres fuentes de riqueza - territorial, industrial y comercial - con el apoyo de un aparato administrativo sustentado en diputaciones y municipios.

Por el Decreto de 23 de Junio de 1813 se desarrollan las directrices constitucionales a lo largo de tres capítulos, dedicando el capítulo I a las obligaciones de los ayuntamientos; Capítulo II a las obligaciones y cargos de las diputaciones provinciales y, por último, el Capítulo III a los jefes políticos.¹⁰²

Se confirman las atribuciones del ayuntamiento en cuanto al desarrollo de actividades cuya finalidad sea el logro del bienestar social, las cuales serán financiadas con cargo a sus caudales de propios y arbitrios: realización de acciones de

⁹⁹ Fernández Almagro, M.: *Orígenes del Régimen Constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1975, pág.130.

¹⁰⁰ Evaristo Pérez de Castro, Secretario de la Comisión de Constitución, leyó el Proyecto ante las Cortes el día 4 de Mayo de 1813. D.S.C.G.E., Tomo VII, pág.5165.

¹⁰¹ D.S.C.G.E., sesión del 11 de Junio de 1813, Tomo VIII, pág.5463.

¹⁰² Decreto de 23 de Junio de 1813. "Instrucción para el gobierno económico político de las provincias" en C.O.D.C., Tomo IV.

El Redactor General de España, en su Suplemento al núm.763/S17.7.1813, recoge íntegramente la Instrucción.

"política económica" encaminadas a la supresión de trabas que se opongan al fomento de la agricultura, industria y comercio, así como el desarrollo, de forma eficaz, del repartimiento y recaudación de las contribuciones que previene la Constitución.

Cabe al municipio otra labor fundamental derivada de las circunstancias adversas creadas por la guerra, cual es la relativa al suministro a la tropa. El ayuntamiento deberá cuidar de su reparto equitativo e igualitario entre todos los vecinos y, además, llevar la más exacta cuenta y razón de los correspondientes abonos.

El Art.1 del Capítulo II faculta a las diputaciones provinciales para el establecimiento de ayuntamientos en los pueblos donde no los haya; estableciéndolos, efectivamente, si al tomar razón exacta del vecindario, llega por sí o con su comarca a las mil almas¹⁰³. Se confirman las funciones fiscales contempladas en la Constitución, por cuanto en el Decreto se previene que el intendente, con su contaduría, deberá realizar el reparto del cupo que corresponde a cada pueblo, a partir del primer reparto hecho por las Cortes, entre las provincias, responsabilizándose de la buena inversión de los fondos de propios y arbitrios de los pueblos y examinar sus cuentas, así como aprobar en los casos extraordinarios la disposición por parte del ayuntamiento del fondo de propios y arbitrios solicitado.¹⁰⁴

Precisamente, la diputación, con cargo al sobrante de propios y arbitrios - una vez satisfechas las necesidades de los pueblos - se encargará de la conservación de obras públicas y establecimientos de utilidad común a la provincia. Asimismo se encargará de formar el censo y estadística de la provincia con la mayor exactitud, a partir de los datos que, periódicamente, deben remitirle los ayuntamientos. Será también obligación de la diputación fomentar la agricultura, industria, artes y comercio. Es, asimismo, destacable que *en las obras nacionales que por su extensión o importancia, y por interesar al reino en general están inmediatamente a cargo del Gobierno, y por tanto, emprendidas a costa del erario nacional*, las diputaciones provinciales, sólo podrán intervenir en función de la responsabilidad que les conceda el gobierno,

¹⁰³ La fragmentación municipal que en principio parece una paradoja, no lo es tanto si se observa, siguiendo a Concepción de Castro, que *es el que mejor se adapta a la realidad española*. Los ayuntamientos se convierten - de seguir a esta autora - en el gran instrumento de penetración ideológica, y *primer cimiento del gobierno interior de la Nación*. Vid. "El municipio liberal ...", op. cit., pág.16.

¹⁰⁴ Manuel de Heredia plantea el reparto de las contribuciones en base al escalonamiento de responsabilidades, mediante la siguiente línea de actuación:

Las Diputaciones Provinciales harán entender a los pueblos las benéficas intenciones del Gobierno, los fundamentos de felicidad que los han exitado, que en adelante no habra mas que una sola carga o contribucion anual ... daran las ordenes convenientes a los ayuntamientos para que verifiquen el amillaramiento ... Los ayuntamientos y los vecinos, teniendo en cuenta el interés general y particular que resulta intentaran arreglar el amillaramiento lo mejor posible para que la carga se distribuya con igualdad ... Quando recibieren las ordenes del cupo que ha correspondido a sus provincias, procederan a distribuirlo entre ellas con proporcion a la riqueza amillarada en el ultimo practicado; se le pasa a los ayuntamientos, para que en vista de su cupo, pasen a distribuirlo en las poblaciones respectivas ... Los ayuntamientos executaran la distribucion entre los contribuyentes y una vez concluido el reparto, lo remitiran a las Diputaciones provinciales para su aprobacion ... Procederán a la cobranza que procuraran realizar en los tiempos mas oportunos de recoleccion, para que se haga menos gravoso el pago á los contribuyentes. Heredia, M. de: *Apuntes y reflexiones para el establecimiento de la única provisional contribucion anual*, Imprenta de Segovia, Isla de León, 1813, págs.8-11.

normalmente una función de vigilancia.¹⁰⁵

Se reafirma de esta forma la función de política general por parte del Gobierno para obras de utilidad de la nación, quedando solamente la Diputación encargada de su vigilancia, y ello en virtud delegada del Gobierno central.¹⁰⁶ Se confirma la figura del jefe político - hasta realizada la división de las provincias prevista en el Art. 11 de la constitución - en todas aquellas en que exista diputación provincial, el cual tendrá a su cargo cuidar, velar, o promover o fomentar las cosas pertenecientes al bien público. Este es el único conducto de comunicación entre los ayuntamientos y la diputación provincial y entre ésta y el Gobierno, siendo de su exclusiva responsabilidad la circulación por la provincia de todas las leyes y decretos expedidos por el mismo. El jefe político debe proponer al Gobierno todos los medios necesarios para el fomento de la agricultura, industria y comercio y, en definitiva, todo cuanto sea útil y beneficioso a la provincia.

La creación de las condiciones necesarias para el eficaz reparto de las contribuciones, argumento fundamental de la división racional del territorio y de la estudiada reglamentación político-económica de las provincias, no estaría totalmente realizada si no se procediera a la inclusión de todos los recursos recaudados por el Estado en un solo fondo. El espíritu de unidad y simplificación que preside el conjunto de reformas a que se asiste en los primeros años del XIX no puede menos que extenderse, también, a tan importante capítulo de la reforma administrativa que se pretende, esto es, a la confluencia de fondos en una única tesorería. No puede organizarse un plan mínimamente homogéneo si el Gobierno no conoce a ciencia cierta el volumen del caudal monetario del que dispone. La creación, pues, de una tesorería única es condición sine quoniam de una gestión eficaz.

BLOCH LAINÉ llega a hacer depender, incluso, la soberanía de la Nación de la Centralización de los fondos, al destacar que no puede gozar de autonomía ni ejercer la soberanía mientras no centralice todos los servicios financieros, esto es, cobrar todos los recursos a que tenga derecho para pagar todos los gastos que ha de soportar en toda la Extensión del territorio.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Decreto de 23 de Junio de 1813, "Instrucción para el gobierno ..." en C.D.O.C., Capítulo II, art.9.

¹⁰⁶ Canga Argüelles, en su "Suplemento al diccionario ..." ya citado, pág.33, y en la voz "administración pública" delimita claramente las funciones que corresponden a las diputaciones provinciales, que fundamentalmente podemos sintetizar en dos grandes bloques: encargarse de que la repartición de contribuciones se realice justamente, así como el seguimiento del cobro y su aplicación y dar toda la información al Gobierno para administrar eficazmente la provincia.

¹⁰⁷ Citamos por Duverger, M.: *Hacienda Pública*, Bosh, Barcelona, 1968, pág 151.

El primer hito, en este sentido, como se ha estudiado lo constituye la sustitución del sistema de arrendamientos, práctica habitual a principios del siglo XVIII y expresión inequívoca de la debilidad de la Hacienda Real para controlar todos los recursos a que tiene derecho. La necesidad de ponerse en manos de financieros privados, encargados de recaudar e ingresar en las arcas reales el importe convenido, daba como resultado un desfase entre recaudación e ingreso en el tesoro público, por lo que será el blanco de la crítica de gran parte de los autores económicos durante este periodo.

Es curioso observar la opinión de Canga Argüelles, siempre tan crítico, acerca del método del

La creación del Tesoro Público supone instaurar una administración especial con la importante función de recibir los fondos y efectuar los pagos. La centralización de fondos es expresión de la centralización política. Simboliza, de forma muy gráfica, la introducción del orden y armonía en el caos administrativo, tan característico en el Antiguo Régimen, y el debilitamiento progresivo de las autonomías particulares. Asimismo, facilita el control de la gestión, al eliminar las distorsiones que causaba la dispersión de los recursos en multitud de cajas.

Dos efectos pueden colegirse, fundamentalmente, de la centralización de fondos: un efecto político, que se puede analizar en su doble vertiente de crítica a una práctica (la absolutista) y consecución de la confianza en el nuevo Estado; y un efecto económico, esto es, conseguir la mayor efectividad en la gestión de los recursos.¹⁰⁸ La creación de una nueva planta de tesorería será, pues, una importante tarea a realizar por el nuevo Estado.

El primer intento centralizador lo constituye la Real Orden de la Suprema Junta Central, de 20 de Agosto de 1809, por la que se insta a que sea la Tesorería General la que, disponiendo de los fondos del erario, atienda las necesidades del Estado. El argumento esgrimido se fundamenta en que la reunión de todos los fondos en la Tesorería General permitiría al Gobierno el conocimiento exacto del caudal monetario de que dispone, favoreciendo la puesta en marcha de las acciones necesarias para atender las obligaciones del Estado.

La situación de guerra, con más motivo, exige un mayor control y seguimiento de los fondos. El Gobierno debe saber los medios de que puede valerse para mantener los ejércitos y oponer las suficientes fuerzas al invasor. Las necesidades sobrevenidas habían llevado a las juntas provinciales a emplear los recursos obtenidos en financiar los ejércitos que mantenían en sus territorios, destinando un escaso caudal a la Tesorería General.

Por la Real Orden se intentará volcar el peso de la acción en el Gobierno

arrendamiento, cuando en una época tardía se muestra partidario del mismo, aunque sujeto a determinadas restricciones:

También se pudiera simplificar la administración arrendando las rentas. Con ello se alentaría el espíritu de empresa de los capitalistas, con ahorro de empleados y de sueldos, y se proporcionarían seguros ingresos. No se ocultan los daños que causaron a España los antiguos arrendadores. Pero estos, fueron resultados del poco tino con que se sacaban las rentas a la subasta sin conciliar los provechos de los asentistas, con el bien del pueblo. Se evitan estos perjuicios discerniendo bien las contribuciones que deban arrendarse, dejando en administración aquellos cuyo cobro fiado a asentistas causen al contribuyente vejaciones inevitables. Toda la pericia está en el deslindar y en fijar las bases del arriendo de un modo, que entrene la arbitrariedad y los desvarios del negociante; designando con claridad lo que se arrienda, las cuotas que deban cobrarse, y el modo con que haya de exigirse. Vid. "Suplemento al diccionario ...", op. cit., voz "Administración de las rentas del Estado (simplificación de)", pág.48.

¹⁰⁸ Duverger, analizando el proceso de centralización financiera en Francia, ha escrito: *la unidad de caja del tesoro público en Francia, ha tenido como consecuencia acentuar el control del Estado sobre todas las colectividades administradas y principalmente sobre las colectividades locales. Y, además, la instauración de la unidad de caja en beneficio del servicio público del tesoro ha sido acompañada por la atribución a los administradores de la facultad de control sobre el conjunto de la ejecución del presupuesto. Este control ha acentuado, claro está, la centralización.* Vid. op. cit., págs.156-157.

central, mediante el conocimiento y manejo de los fondos por la Tesorería General. A tal fin, se previene la observancia de reglamentos, instrucciones y reales órdenes que versan sobre recaudación y distribución de los caudales de la Real Hacienda, con el objeto de que sólo la Tesorería General disponga de los fondos del erario para satisfacer las necesidades del Estado.

La Orden ha sido calificada como un intento de controlar las finanzas de las juntas provinciales, combinando propósitos de centralización y de reforma de la Hacienda. Propósito recibido con protestas por parte de las juntas provinciales y que *acabo en lo que tenía que acabar: en nada*¹⁰⁹, toda vez que, de haberse llevado a cabo la Orden la guerra hubiera quedado reducida al entorno inmediato de la Junta central, en la Andalucía occidental, sin que fuera posible seguir abasteciendo a las tropas que luchaban en tantos frentes parciales, debilitando y desgastando el poderío militar francés.¹¹⁰

La Junta Superior de Valencia, en representación de 15 de Septiembre de 1809, expresa su desacuerdo con la Real Orden de 20 de Agosto, y se declara partidaria de aplicar los productos de las provincias a las necesidades de éstas y destinar sólo el sobrante de aquellos a los gastos generales del Estado. En apoyo de esta línea de acción argumentará, por una parte, la necesidad de que el contribuyente conozca el destino de sus sacrificios - a ello ayuda la cercanía de la inversión de los fondos -, y, por otra, el peligro de concentrar en una sola mano los recursos del erario, lo que implicaría aumentar extraordinariamente las facultades del tesorero:

*que se quiere entregar en el día el manejo de los caudales públicos á un solo individuo baxo las órdenes de otro que dice que las recibe de los representantes de la nacion: que se intenta privar á las provincias, es decir, á los contribuyentes del derecho que tienen para exâminar la razon de los sacrificios pecuniarios que se les exâgen, y su inversion: y que se pretende derramar otra vez el misterio sobre unas operaciones que en la publicidad tienen el fundamento de su justicia*¹¹¹

¹⁰⁹ Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit, pág.50.

¹¹⁰ *Ibíd.*, pág.51.

En efecto, como quiera que las juntas provinciales, que habrían de sufragar directamente los gastos de la guerra en sus territorios, sin contar con donativos de América, ni préstamos extranjeros - y, lo que es peor, sin recibir recursos de la Junta central -, habían tenido que avanzar mucho más en el proceso de organización de la recaudación y distribución de recursos a escala local, mal podía Saavedra, que no había sido capaz de hacer otro tanto, pretender controlar la gestión de las autoridades provinciales. *Ibíd.*, págs.50-51.

En nota al pie de la página 50 refiere Fontana que Jovellanos, al analizar la cuestión, reconoce que nada se consiguió:

Es curioso que se crea en situacion de hacer un reproche a las juntas provinciales por no haber enviado recursos a la Central, cuando lo que aquellas pensaban era que tenían derecho a reclamar su parte de los 'socorros venidos de America', de los que la Central no les enviaba nada.

¹¹¹ Recogido en Alcalá Galiano, V.: Informe del Tesorero General en ejercicio D. ..., sobre la representación que la Junta superior de Valencia hizo en 15 de septiembre de este año a la suprema gubernativa del reyno, reclamando la real orden de 20 de agosto anterior en que se reencargaba el cumplimiento de las reales instrucciones en la distribución de los caudales del Erario., Imprenta Real, Sevilla, 1809, pág.XV.

A raíz de la representación de la Junta de Valencia, el tesorero General VICENTE ALCALA GALIANO emite un Informe, firmado en Sevilla a 22 de octubre de 1809 y dirigido a Francisco Saavedra, en el que, después de esbozar las vicisitudes de la Tesorería Mayor en los años precedentes, subraya las ventajas que resultarían para todo Estado de la reunión de sus fondos en un centro común, en base al cumplimiento con orden y oportunidad de sus obligaciones.¹¹²

Expone ALCALA GALIANO sus argumentos mediante un discurso de profunda vocación centralizadora, cuya finalidad es mostrar la virtualidad de la disposición de los fondos por parte del Gobierno para realizar la política que concierne a toda la Nación. Los desordenes de tiempos pasados son, a su juicio, precisamente fruto del *despotismo* y la *mala versacion*. De lo que se trata en el tiempo presente es de ... *conseguir que la Nacion logre una constitucion sabia y liberal, que la ponga a cubierto de catastrofes semejantes al que estamos sufriendo.*¹¹³

Para ALCALA GALIANO, el conocimiento universal de las obligaciones del Estado sólo corresponde al Gobierno central, por lo que seguir la propuesta de la Junta de Valencia - aplicar los fondos de la provincia a las necesidades de ésta y dejar sólo los sobrantes a los gastos del Estado -, supondría impedirle a éste disponer de una información global y, en las actuales circunstancias, *¿de que medios podria valerse el Gobierno Central para mantener los ejércitos y la marina?*¹¹⁴

A los argumentos presentados por la Junta, opone ALCALA GALIANO que, si bien en los primeros momentos de la conflagración convenía conocer las cosas y las circunstancias del momento, una vez reconocida la autoridad de un Gobierno central habrá de procurársele los suficientes recursos para oponerse al enemigo y evitar caer en una división que debilitaría las fuerzas de la Nación y le facilitaría la tarea al invasor.

Además, de prosperar la iniciativa de la Junta Superior de Valencia, igual derecho tendrían las demás juntas del reino a aplicar los productos de sus rentas a las necesidades de la provincia. Reconoce ALCALA GALIANO que, si bien *...las juntas superiores han contribuido tambien por su parte con el mayor zelo al reemplazo, aumento y manutencion de nuestros ejércitos, valiéndose para ello de las rentas Reales de sus provincias, y de otros arbitrios extraordinarios,* una vez instalado el Gobierno central, *estos servicios debieron executarse baxo su dependencia, para que se guardase sistema, no hubiese complicacion en las providencias, y se alejasen de la*

¹¹² En la presentación del Informe, Galiano afirma que, amparado en la certeza de haber desempeñado los principales destinos en todos los ramos de la real Hacienda, se siente suficientemente legitimado para tratar la materia con *cierta seguridad y confianza*. *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, pág.I.

¹¹⁴ *Ibid.*, pág.VII.

administracion general del reyno la confusion y falta de armonia... ¹¹⁵

ALCALA GALIANO concluye su Informe con una defensa de la Real Orden de 20 de Agosto, cuya finalidad es conseguir una información veraz sobre el estado de la recaudación y los productos realizados.¹¹⁶ Para llevar a cabo la gestión con la máxima eficacia, ALCALA GALIANO propone separar la Cuenta general en dos partes independientes: una relativa a la recaudación y administración de las rentas, y otra a su distribución.

A la condición de interinidad del Gobierno, en que apoya sus argumentos la Junta de Valencia, ALCALA GALIANO opone que su consolidación se efectuará en las primeras Cortes que se celebren; mientras tanto, la Suprema Junta Central debe disponer de todos los fondos para cubrir las necesidades del Estado y ordenar su pago por la Tesorería General, porque *es un principio inconcuso del derecho público, que solo debe haber una Tesorería en los Estados, para que estos puedan distribuir sus caudales con orden, economía y acierto.* ¹¹⁷

En efecto, la configuración de la Tesorería General se contempla como uno de los puntos esenciales del Estado en las primeras Cortes. Esta idea se ve confirmada cuando, el día cinco de Febrero de 1811, éstas decretan la reunión de todos los caudales de la nación en la Tesorería Mayor en la corte y en las de ejército en las provincias. Reunir en una sola caja todos los caudales que pertenecen a la Nación es *la providencia que esta reclama, y que exige imperiosamente la necesidad de que sirvan y se empleen con igualdad en las urgencias del día...* ¹¹⁸

El planteamiento de las Cortes difiere, radicalmente, de los fines centralizadores de la monarquía absoluta, dirigidos fundamentalmente al aumento de la recaudación. La idea de unidad de Caja, durante el período constituyente, responde menos a la economía de sueldos que a la introducción de la unidad de acción en las operaciones más importantes de la Hacienda y persigue, además de la simplificación que mejorará la gestión, un efecto político: ganar la confianza de los gobernados, que derivará de la claridad de las operaciones y de la mayor información. De esta manera

¹¹⁵ *Ibíd.*, pág.VIII.

¹¹⁶ Entre otras afirmaciones, Galiano sostiene que *La suprema Junta central en su manifiesto de 26 de noviembre de 1808 ha ofrecido del modo mas solemne dar todos los años una razon, o sea cuenta general de su administracion por este respecto; esto es, de la recaudacion de todos los ramos ordinarios y extraordinarios de la Real Hacienda, de su producto efectivo, y de su legitima inversion*, hecho que, a su juicio, era una de las principales miras de la R. Orden de 20 de agosto. *Ibíd.*, pág.XV.

¹¹⁷ Analizando la historia financiera de España, Galiano resalta que después de la Guerra de Sucesión, al implantarse la Tesorería General como único establecimiento para distribuir el producto líquido de las rentas, se consiguió satisfacer las necesidades con orden y prontitud, lo que redundó en un mayor crédito de la Corona. *Ibíd.*, págs.XIX-XX.

¹¹⁸ Decreto de 5-2-1811, sobre "Reunir todos los caudales de la nacion en la Tesorería mayor en la corte, y en las de exercito en las provincias". C.D.O.C, Tomo I, Decreto XXX, págs.71-72. También en Archivo del Congreso, Leg.1, nº 91.

se estará en condiciones de exigir del pueblo los sacrificios necesarios, que serán aportados sin disgusto.

Los planteamientos que informan el pensamiento liberal pueden reconocerse plenamente en la memoria leída por el Secretario Interino de Hacienda D. JOSE CANGA ARGUELLES el día 29 de Junio de 1811 ante las Cortes Generales y Extraordinarias.¹¹⁹ En efecto, ya desde las primeras páginas plantea CANGA la importancia del cuidado de los fondos públicos:

*La naturaleza de las contribuciones exige un cuidado escrupuloso para asegurar las legítimas entradas y salidas de ellas en el erario. Resultado de la sangre y de las privaciones del pueblo, qualquiera malversacion en los gastos, y hasta el menor descuido en la cobranza se debe mirar como un crimen imperdonable.*¹²⁰

Y advierte de la inutilidad de cualquier tipo de reforma en el sistema tributario si no va acompañada del establecimiento de un control de los ingresos:

*... de poco servira que V.M decrete nuevos arbitrios, que establezca nuevos tributos, y que reforme los reglamentos antiguos, conciliando los intereses del contribuyente y del erario, si no se guarda una regla uniforme y exacta en los ingresos, y en los desembolsos de este, que aparte los descuidos de los subalternos, y obligue a mirar con un religioso respeto las arcas de la Nacion por los que libren sobre ellas su subsistencia o el pago de sus creditos.*¹²¹

CANGA delimita, de forma gráfica, dos concepciones diametralmente opuestas del Estado cuando define la contribución como una parte de riqueza que el Estado arranca al individuo para cubrir sus necesidades y no como instrumento al servicio del poder del Soberano. Al misterio que envuelve las operaciones de la Hacienda, en el segundo caso, debe corresponder la información al ciudadano del destino que se le da a su sacrificio. En este sentido afirma que, si bien *es un deber de los hombres constituidos en sociedad el contribuir con sus riquezas a sostener el peso de sus obligaciones, con lo qual compra el contribuyente el goce tranquilo de los derechos preciosos de ciudadano*, el Gobierno tiene, por su parte, *la terrible obligacion de manifestar a los pueblos a quienes dirige la inversion de sus sacrificios de un modo que a ninguno quede la menor duda sobre la igualdad de la exaccion, y sobre la legitimidad del paradero de sus caudales.*¹²²

¹¹⁹ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre la cuenta y razon de España leída en las Cortes Generales y Extraordinarias el día 29 de junio de 1811*, Imprenta real, Cádiz, 1811.

¹²⁰ *Ibíd.*, pág.3.

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² *Ibíd.*, pág.5.

Se justifica, de este modo, la institución de la cuenta y razón cuyo fin es, para CANGA, conseguir que ningún ciudadano falte a sus obligaciones dejando de satisfacer la cantidad que le marque la ley, ni que nadie cobre más de lo determinado por ésta. En tal sentido, debe asegurarse antes su derecho al pago y su satisfacción una vez realizado, por lo que

*... el intendente, el contador y el tesorero que no vean en las arcas que manejan la sangre de sus semejantes, y el fruto de los sudores y fatigas de la parte laboriosa del Estado, no son a propósito para el oficio (...) en los impuestos y contribuciones mas que el poder del soberano debe mirarse la espantosa magnitud de los sacrificios del pueblo.*¹²³

Tremendo alegato contra la práctica absolutista, destacando además que todo el desconocimiento que existe, tanto de los ramos de rentas como de la deuda, es fruto de la falta de unidad en la cuenta y razón.

*Si hasta aqui los fondos publicos se cobraban y distribuian por manos diferentes, si la corte fundaba parte de su magnificencia en la multitud de contadurias y de tesorerias; y si los estados del tesoro solo representaban una parte de los sacrificios y de las prestaciones del pueblo, hoy reunidos todos los caudales en una sola arca, la cuenta y razon de ellos debera manejarse por principios que conduzcan a la unidad, sin la qual no habra orden, y el ministerio de hacienda no podra presentar los resultados que la nacion desea, y que V.M encarga en el articulo 3, capitulo 4 del reglamento del poder ejecutivo.*¹²⁴

El profundo análisis que realiza CANGA del sistema vigente ofrece una muestra clara del confuso aparato administrativo, en materia de recaudación de rentas, del Antiguo Régimen, del que destaca como principales vicios:

- dependencia de los contadores respecto a los intendentes, lo que desvirtúa su función fiscalizadora sobre las entradas y salidas del erario.
- excesiva capacidad del tesorero, que siempre obtiene resultados positivos a sus informes.
- reunión en algunas tesorerías de provincia de las atenciones del ejército y el manejo de rentas; de esta forma no se logra ni el mantenimiento de las tropas ni el manejo de las rentas.
- existencia de depositarías, que aumentan el número de empleados y distorsionan el funcionamiento del sistema.
- existencia de tantas contadurías como ramos separados de la masa general de rentas.

¹²³ *Ibíd.*

¹²⁴ *Ibíd.*, pág.6.

- Y, por último, complicadas operaciones y exceso de documentación derivados de la inexistencia de presupuestos.¹²⁵

Superar tan graves desajustes pasaba, en su opinión, por establecer un sistema de inspección del Congreso sobre las operaciones del Tesoro público, de tal suerte que se asegure a la Nación el destino de los fondos, evitando que *el despotismo ataque las leyes y vuelva a sumirnos en el desconcierto antiguo*. Así, una vez determinados por las Cortes los gastos necesarios y su distribución entre los distintos ministerios, la inspección sobre la tesorería

*... enfrenara al que ejerza el Poder ejecutivo, pondra límites a sus demandas, representara la accion viva del contribuyente sobre la inversion de sus sacrificios, sera un guarda fiel de nuestros derechos, y nadie dudara ni aun momentaneamente sobre la legitimidad de los gastos.*¹²⁶

Para llevar a cabo el necesario control sobre los fondos, CANGA establece un vasto plan, cuyos aspectos más significativos son los siguientes:

- separación de tesorerías y contadurías de ejército y provincia. A tal fin, en cada provincia debía establecerse un tesorero de la Hacienda pública dependiente del tesorero mayor, al que habría de remitir, semanalmente, relaciones puntuales de los ingresos y salidas de sus arcas, con especificación de rentas y clases, al objeto de que éste tuviera puntual información de la situación del Erario.

- establecimiento de dos contadores en cada provincia, con la función de intervenir las entradas (contador de cargo) y salidas (contador de data) de los caudales públicos en la tesorería de la provincia. Los pagos realizados por el tesorero deberán ir intervenidos por estos contadores, cuyas atribuciones en todo lo que respecta a cuentas habría de correr paralela a la de los intendentes, en cuanto a lo económico y jurisdiccional de las rentas.

- restablecimiento de las contadurías generales de valores y distribución para llevar la intervención general de la Hacienda pública.

- restitución del Tribunal Mayor de cuentas como ente independiente del poder ejecutivo y órgano del poder judicial de la Hacienda pública, con la función de formar, a fin de año, los estados generales relativos a: valores de las rentas y de los productos de todos los fondos públicos; de los gastos de todas las clases del estado; de los gastos ocasionados por los sueldos de los dependientes en cada renta; de las cargas propias de las mismas, así como el importe de los géneros de estanco

¹²⁵ *Ibíd.*, págs.19-37.

¹²⁶ *Ibíd.*, pág.50.

distribuidos a las provincias, su consumo y existencia.¹²⁷

Estos estados, unidos al de la liquidación de la deuda - formado por la contaduría de distribución -, al del importe de los billetes amortizados en el año y a las tablas comparativas de los cambios del papel, *presentaran el quadro verdadero e interesante de la Hacienda pública*, información fundamental para que el secretario del despacho despliegue su labor con el máximo de perfección.

Con el plan se separan, definitivamente, la labor del intendente relativa a rentas de la referente a cobros y pagos, que seguirá una línea descendente con origen en los contadores de valores y distribución y paralela a los intendentes: los contadores librarán certificaciones a la tesorería mayor, la cual las comunicará a los tesoreros de las provincias y ejército, así como a los contadores de provincia y ejército, sin darle conocimiento a los intendentes.

La Constitución recogerá los aspectos básicos del plan formulado por CANGA, dedicándole los artículos 345 al 351 a la cuestión de la Tesorería nacional. Por estos, se previene la disposición escalonada de tesorerías que va desde las tesorerías de provincia hasta la Tesorería general para toda la nación, que será intervenida por las contadurías de valores y de distribución. Una vez intervenida y aprobada por las cortes, esta cuenta se mandará imprimir y publicar. Se consigue, así, orden en la recaudación, control, seguimiento y publicidad. Las tesorerías de provincia siempre estarán en contacto con la general y tendrán sus fondos a su disposición, sin la posibilidad de efectuar pagos que no hayan sido aprobados en virtud de decreto.

Los fundamentos políticos y económicos se encuentran en el discurso preliminar a la Constitución, en el que conseguir la confianza de los gobernados se constituye en baluarte del nuevo espíritu que informa la acción reformista. Es de especial importancia el papel atribuido a la publicidad de la gestión de los caudales públicos, porque con ésta la Nación conocerá, por una parte, *el merito y extension de sus sacrificios, de su utilidad y necesidad* y, por otra, *el verdadero estado de su prosperidad, su tendencia y su progreso, como tambien la seguridad o peligro en que*

¹²⁷ Canga describe las funciones específicas de estos contadores: El contador de cargo llevará tantos libros de entradas como rentas o arbitrios extraordinarios haya. Así como un libro de entregas a los administradores de géneros estancados, con el número de arrobas y la denominación de los géneros. Las comisiones de partido deberán presentar estado de las existencias tanto al contador de cargo como al administrador general de la provincia.

El contador de data intervendrá todos los pagos en las provincias, siendo los tesoreros responsables de los que se hagan sin la debida intervención. Para tal fin deberá llevar tantos libros como rentas existan en la cuenta del tesorero, y llevará la razón puntual de todos los pagos hechos por el tesorero a todas las clases del Estado existentes en la provincia, según los presupuestos que remita el ministerio.

El contador de cargo y el de data de cada provincia deberán presentar estados semanales de los ingresos y salidas de cada ramo a las juntas superiores para su intervención, así como a sus jefes superiores, los contadores de valores y de distribución. *Ibíd.* págs.42-49.

puedan hallarse su libertad e independencia. ¹²⁸

La definitiva planta de la administración de tesorería se establece por Decreto de 7 de Agosto de 1813, siguiendo el precepto constitucional.¹²⁹ Por éste se dispone que todos los caudales que, por cualquier motivo, pertenecieran a la Hacienda nacional habrían de estar en conocimiento y disposición de la Tesorería nacional. De esta forma, las cuentas de productos y gastos de cualquier renta o arbitrio perteneciente a la Nación debían refundirse en la del Tesorero general, incluidas las rentas administradas por particulares.

La verificación del pago de las sumas contenidas en los presupuestos es objeto de un severo control, ya que, aprobados los presupuestos presentados por el Gobierno a las Cortes, debían pasarse a la Tesorería General, al Contador de la Distribución y a la Contaduría mayor de cuentas las copias firmadas por el Rey y presidente de la Regencia y refrendadas por el Secretario del Despacho de Hacienda.

El Tesorero sólo podría entregar sumas en virtud de ordenes del Gobierno dirigidas a él por conducto del Secretario del Despacho de Hacienda - previo Decreto del Rey o de la Regencia, con la expresión del gasto a que se destina su importe, y el Decreto de las Cortes con que éste se autoriza -.¹³⁰ En última instancia si, aún cumpliendo las formalidades, cualquier pago contraviniese a la Constitución, el Tesorero debía efectuarlo recayendo la responsabilidad en el Secretario del Despacho de Hacienda. Por el Decreto se instituyen, definitivamente, las figuras de los contadores

¹²⁸ "Discurso preliminar ...", en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit., pág.103.

La Comisión especial de Hacienda presenta el 26 de febrero de 1812 un proyecto de Ley sobre Tesorería, terreno que califica como *principal y delicado*, porque parte de obligaciones de las que ningún ciudadano puede eximirse. De ahí la necesidad de garantizarle que *sus extraordinarios sacrificios no se invierten ni invertiran en otros fines que en los de su conservación y defensa, que son los mismos que se han propuesto*. Vid. *Proyecto de Ley sobre la Tesorería General y Contaduría Mayor de Cuentas presentado por la Comisión Especial de Hacienda el 26 de febrero de 1812*, Biblioteca del Congreso, Varios tratados, Ref. S.1539 Ar 46, tom. VI, págs.2-3. Firman el proyecto, Ramón Lázaro de Dou, Vicente Tomas Traver y J. Polo y Catalina. Para la Comisión, la idea de uniformidad debe prevalecer al analizar la cuestión de la tesorería, por tanto, la creación de la nueva planta debe adecuarse a las reglas que se *fixasen en la constitucion con respecto a la Hacienda Publica*.

¹²⁹ Decreto de 7 de agosto de 1813. "Reglamento para la Tesorería general, las de ejército y de provincia: y para la Contaduría mayor de Cuentas" en C.O.D.C., Tomo IV, Decreto CCLXXX, pág.147 y ss.

El proyecto de ley para el reglamento de la tesorería general, la de ejército y de provincia y para la contaduría mayor de cuentas, se había presentado el día 15 de Marzo de 1813 por Traver, miembro de la Comisión especial de Hacienda. Se aprueba su impresión, comenzando su discusión en la sesión de 26 de junio de 1813. D.S.C.G.E., Tomo VIII, pág. 5560.

El decreto está dispuesto en tres capítulos, dedicando el primero a la tesorería general y desarrollado a lo largo de 31 artículos. El segundo se dedica a las tesorerías y contadurías de provincia y de las de ejército, desarrollado en 19 artículos. Por último, dedicará 26 artículos al capítulo tercero sobre la contaduría mayor de cuentas.

En artículo comunicado, firmado por J.X. y publicado en *El Redactor General de España*, núm.659/D4.4.1813, se proponen las bases de un sistema de Tesorería, necesario si se quiere fijar el sistema de Hacienda. Con ello se eliminaría tanta arbitrariedad, tanto enredo de papel interino - o sean recibos a buenas cuentas - y no se repetirían las escandalosas quiebras que ha sufrido la Hacienda publica.

¹³⁰ Aunque se previene que, en tanto no se formen y aprueben los presupuestos, el Gobierno, a tenor de lo establecido en los decretos de Cortes y reglamentos y ordenanzas que rijan, podría distribuir los caudales de la Nación en los objetos más urgentes.

generales de valores y de distribución, con la misión de intervenir los caudales de la Tesorería General, de tal manera que el Tesorero General no pudiera efectuar cobro ni gasto alguno sin su correspondiente intervención.¹³¹

Se establecen las tesorerías de provincia, en las que habrían de entrar todos los caudales recaudados en su distrito y pertenecieran al Erario público, con sus respectivos contadores para intervenir el ingreso y distribución de todos los caudales que entraran y salieran de las respectivas tesorerías de provincia y formar estados de los productos de las rentas, con separación de ramos y pueblos, de los gastos de administración y del líquido resultante.

El pago o entrega por parte de los tesoreros de provincia de cantidad alguna estaba sujeto a una severa normativa, puesto que a partir de la orden del Gobierno dirigida al Tesorero general y comunicada al Intendente, el Tesorero general debía trasladarla al Tesorero Provincial, dando, a su vez, cuenta al Intendente, quien debía pasar las ordenes del Tesorero General y los documentos al Contador de Provincia para que interviniera el pago.

Las tesorerías de ejército debían limitarse a recibir de la Tesorería General o de las de provincia las cantidades que el Tesorero General les mandara entregar por su consignación, a fin de distribuirlas en las atenciones y pagos de los diversos ramos del ejército. En caso de guerra se refuerza el control, toda vez que, cada ejército de operaciones tendría su propia Tesorería y Contaduría con el fin de que todas las entradas y salidas se hicieran con su correspondiente intervención.

Se crea la Contaduría Mayor de Cuentas, tal como previene el artículo 350 de la Constitución, con la función de examinar todas las cuentas de caudales del Erario público. Así, todo cuerpo o persona que realizara recaudaciones o pagos de cualquier fondo perteneciente a la Hacienda nacional debía dar cuentas a esta Contaduría Mayor, que, a su vez, habría de presentar cada año a las Cortes las cuentas cerradas del año anterior, acompañando los estados generales y/o particulares que hubiera formado, debiendo conservar los comprobantes a disposición de las Cortes y de cualquier diputado que quisiera examinarlos.¹³²

Un punto importante en la consolidación de la confianza lo constituye la separación de fondos, esto es, la existencia de un fondo financiado con recursos extraordinarios dedicado, fundamentalmente, a la extinción de la deuda y otro fondo, financiado con recursos ordinarios, destinado a la cobertura de las necesidades de

¹³¹ Todas las órdenes que se comuniquen al Tesorero general para recibir cantidades o para hacer pagos, se trasladarán también por el Gobierno, respectivamente, a los contadores de valores y distribución.

¹³² El paralelismo con Francia es evidente. La ley definitiva concierne a la rendición de cuentas referente a los caudales públicos, comenzaba así: *L'assemblée nationale législative verra et apurera définitivement par elle même, les comptes de la nation* (decret des 17-29 Septembre 1791, Art.1) en Stourm, R.: op. cit., Tomo II, pág.300. Mediante este Decreto la Asamblea se subroga toda autoridad en lo relativo a cuentas y tesorería.

tesorería. Separación de fondos - para la deuda y para la necesidad del presupuesto -, control y publicidad, son preocupaciones que corren parejas en los testimonios vertidos tanto en las discusiones de Cortes como en las memorias de los últimos ministros de la Real Hacienda en los años finales del Antiguo Régimen.

Habilitar un fondo para la extinción de la deuda era práctica habitual de las monarquías, pero siempre pesó la coyuntura: dificultades sobrevenidas hacían que los recursos destinados a extinguir la deuda se dirigieran hacia la cobertura de las citadas necesidades. La opinión vertida por GARDOQUI refleja, fielmente, la preocupación por la formación del fondo conveniente como premisa necesaria para la creación de vales:

... acaso pudiera tambien resolverse la nueva creacion de vales, estableciendo al mismo tiempo fondos fijos y permanentes ¹³³ para su extincion en un determinado numero de años...

Del continuo desvío de los fondos creados a otros destinos dará testimonio CANGA ARGUELLES cuando argumenta:

... repetidas veces se han destinado fondos, se han creado arbitrios, y se han hecho aplicaciones importantes de caudales para el pago de los acreedores. Estos se han entregado a las dulces esperanzas de un porvenir lisongero, y el feliz resultado del cumplimiento de lo ofrecido dilatava el círculo de la confianza; mas cuando descansaban sobre la fe de las promesas mas solemnes los apuros del erario, el rigor de las circunstancias, y la falta de firmeza de los ministros, han dado un destino ageno a los fondos, condenando a la desesperacion a los acreedores. ¹³⁴

¹³³ "Memoria de D. Diego Gardoqui al Sr. D. Carlos IV, 3 de agosto de 1793", en Canga Argüelles, J.: **Diccionario de Hacienda** ..., op. cit, Tomo II, págs.150-154.

¹³⁴ Canga Argüelles, J.: **Diccionario de Hacienda** ..., op. cit., tomo I, pág.276, voz "Crédito público".

Juan Hernández Andreu, analizando la situación de las finanzas y tesorería a fines del siglo XVIII, ha expresado cómo la ausencia de unidad de caja favorecía la dispersión de los fondos del Estado. La confusión de fondos daba pie a la arbitrariedad, destinándose, la mayor parte de las veces, las disponibilidades destinadas a satisfacer las necesidades de tesorería a la cobertura de la deuda. Vid. Hernández Andreu, J.: "La exposición de Diego Gardoqui de 28 de julio de 1792. Un proyecto de fomento de las fuentes de riqueza nacionales y de liquidación de la deuda pública", **Anales de Economía**, 3ª Epoca, núms.18-19/1973, pág.146.

La situación en Francia no es muy diferente. La Asamblea va a intentar organizar la tesorería nacional partiendo del criterio de la calidad de los fondos. De esta forma, la *Caisse de la trésorerie* limitará sus atribuciones a los ingresos de carácter ordinario, recibiendo el producto de los impuestos y atendiendo a los gastos anuales de los ministerios. A su lado se encontraba la *caisse de l'extraordinaire*, destinada, según el artículo primero del decreto de 15 de diciembre de 1790, a la *recette des revenus et capitaux qui ne feront pas partie des contributions ordinaires, et a l'acquittement des dettes de trésor public, ou caisse de l'ordinaire*.

La justificación de la debida separación de cajas la realiza Mirabeau, en su discurso de 6 de Noviembre de 1789: *Votre comité a senti que les fonds destines a payer les creanciers de l'etat doivent etre mis a l'abri de toute incertitude (...) cette caisse devient, en quelque sorte, la propiete des creanciers de l'etat. Ils acquierent a jour, son administration, et voir prosperer les mesures qui assurent leur remboursement (...) par cette caisse, on decouvrira, chaque annee, avec cetitude les excedents qui doivent servir a l'extinction des capitaux. Ce changement donnera desormais au credit, des motifs de developpement qu'il n'a encore jamais possedes.* Citamos por Stourm, R.: op. cit., Tomo II, pág.290.

La separación de fondos tiene su origen en la naturaleza del Estado y en la desconfianza que conlleva su gestión. Así lo ve CANGA, cuando afirma:

... la separación de los fondos aplicados al pago de la deuda, de los que entran en el tesoro, fue hija de la desconfianza producida por los abusos de autoridad. fue un defecto del sistema político, que no puede sostenerse bajo un gobierno reparador que somete al ministerio a una severa responsabilidad.

Delimitado el ámbito político, CANGA concluye:

*En las naciones mas poderosas de Europa, el pago de los réditos de la deuda y la estincion progresiva de los capitales entran como primera partida en la data de la cuenta de tesorería. Esta reúne todos los fondos publicos, sin escluir los consignados para el objeto, aplicandolos como se hace con los demas.*¹³⁵

La estructura administrativa necesaria para la definitiva planta de la Hacienda se establece con el decreto que instaura la *dirección general de la Hacienda pública*, propuesto en Dictamen de la Comisión Extraordinaria de Hacienda en 9 de Abril de 1813. Por el citado decreto se suprime la antigua Superintendencia de rentas, que se hallaba reunida en las secretarías de Despacho de Hacienda, quedando sus funciones a cargo de la citada dirección, que realizará la inspección y dirección de todos los ramos de la Hacienda.

En la sesión de 11 de Septiembre de 1813 las comisiones reunidas de Hacienda y arreglo de tribunales presentan, reformado, el proyecto de decreto relativo a los asuntos contenciosos de la Hacienda pública. Por éste, se limitarán las funciones de los intendentes a la recaudación, administración y dirección de las rentas y a promover los intereses de la Hacienda pública, dejando las funciones relativas a juicios y contenciosos de la misma a jueces letrados, en primera instancia, y a las audiencias, en segunda y tercera instancia.¹³⁶

Todas estas medidas - creación de la Dirección General de Hacienda, Tesorerías, Contadurías - además de fundamentales reformas administrativas, tenían importantes implicaciones políticas, por cuanto coadyuvaban a la realización de la unidad nacional. Inevitablemente estas medidas enfrentarían a las Cortes con determinados grupos de poder, principalmente los señores jurisdiccionales, que perderían mucha influencia política. El profesor ARTOLA¹³⁷ atribuye a la resistencia a estas innovaciones gran parte de la caída del régimen constitucional, puesto que los

¹³⁵ Canga Argüelles, J.: "Suplemento al Diccionario ...", op. cit., pág.48.

¹³⁶ D.S.C.G.E., sesión de 11 de Septiembre de 1813, Tomo VIII, págs. 6205-6206.

¹³⁷ Artola, M.: "La España de ..." en Menendez Pidal (Dtor.): *Historia de España*, op. cit., pág.481.

afectados disponían de gran influencia en los pueblos.

REGIMEN. 3.- INTENTOS TRANSFORMADORES DE LA ECONOMÍA DEL ANTIGUO

Los liberales van a aprovechar la excepcional coyuntura que les brindaba el conflicto bélico para concienciar al país de la necesidad de reformas y para emprender un vasto plan de medidas tendentes a liberalizar la economía de cara al desarrollo. Lograr la libertad de industria y de comercio e implantar la libertad de circulación exigía acabar con los obstáculos que frenaban el crecimiento de la riqueza. Había por tanto que suprimir el sistema gremial de producción y de relaciones de trabajo, los monopolios y reglamentaciones comerciales, así como los derechos de peaje, puertas y aduanas interiores que trababan el intercambio comercial e impedían la formación de un mercado nacional.

Se puede afirmar, por tanto, que si la Constitución de Cádiz representa la formulación política más significativa del proyecto revolucionario, las medidas tendentes a implantar el sistema de mercado constituyen el fundamento de la nueva estructura social.¹³⁸ La aspiración será conseguir un alto grado de bienestar económico, paralelo a la reestructuración política que propugnaba el texto constitucional. En este sentido se puede concluir, con el profesor ARTOLA, que una vez establecida la unidad política, el siguiente paso será conseguir la unidad económica entre las regiones.¹³⁹

De la necesidad de reforma total del sistema de organización de la industria y comercio interior, así como de la toma de conciencia de esta necesidad por parte de la opinión pública, da idea el siguiente texto aparecido en *La Abeja Española* el 13 de Diciembre de 1812:

*... lo que necesitamos los españoles es una reforma general, o por mejor decir, un trastorno en todos ramos. No dando este paso, no hacemos nada. Reformas a medias dañan mas que aprovechan. No señor, todo, todito nuevo, flamante y no pararse en pelillos.*¹⁴⁰

Y en artículo comunicado en el mismo periódico, el día 3 de Abril de 1813, EL SERRANO, al referirse a la necesidad de formar un plan de Hacienda como condición necesaria para el fomento de la riqueza nacional, afirmará que

¹³⁸ Bassols Coma ha escrito que el constitucionalismo clásico fue *implícitamente económico y transformador radical de las estructuras económicas del Antiguo Régimen en favor de un liberalismo universalista y optimista, sobre la base de la construcción de un Estado de derecho que eliminara la arbitrariedad y disciplinara el ejercicio de los poderes públicos*. Señalando que el ideal constitucional de la época se contentaba con la simple garantía del derecho de propiedad y las libertades de comercio e industria, como contenidos mínimos y suficientes. Bassols Coma, M.: *Constitución y Sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pág.22.

¹³⁹ Artola, M.: *Los Orígenes...*, op. cit., págs.563-564.

¹⁴⁰ *La Abeja Española*, periódico editado en la imprenta patriótica, Cádiz, núm.93/13.12.1812, pág.99.

*Esto convence que sin fuerza no puede hacerse respetable una Nación: que no hay fuerza sin erario : que no hay erario sin contribuciones, que no hay contribuciones sin riqueza nacional: que no hay riqueza nacional sin una libertad y protección absoluta en el trabajo, en la industria y en el comercio interior, facilitado por caminos y canales; y que este libre y protegido trabajo, industria y comercio interior de un cabo a otro de la península, sin puertas ni aduanas, ni guardas ni exacciones, no puede existir sin un plan de Hacienda Nacional que le promueva y fomente.*¹⁴¹

La cita es claramente expresiva y nos permite entender el espíritu que mueve a los liberales a la hora de adoptar un ambicioso plan de medidas legales que buscarán la integración del mercado nacional y la formulación de una nueva Hacienda del desarrollo. Hay que destacar en este punto, la importancia de la actuación del poder público relativa a la libertad de comercio, industria y circulación, en cuanto incide de manera notoria sobre la fiscalidad y, por otro lado el impacto de la reforma fiscal sobre la actividad económica.

Por otra parte, la insistencia en la eliminación de trabas territoriales expresa suficientemente la necesidad de articular un espacio nuevo para formar un mercado nacional¹⁴². La articulación de ese nuevo espacio pasaba, necesariamente, por la supresión de dos elementos que caracterizaban de forma notoria el mundo feudal: el peaje, como símbolo de señorío personal, y las aduanas interiores, expresión de la separación entre los reinos.

Desde el punto de vista espacial, el mercado nacional capitalista no puede desarrollarse, por tanto, mientras en el interior existan particularidades locales que hagan difícil la singularización de todo el territorio frente al exterior. Desde el punto de vista económico, el mercado capitalista exige un determinado grado de desarrollo mercantil - la producción de mercancías ha superado el ámbito de la producción destinada al propio consumo, produciendo mercancías para otros, lo que vale decir, en palabras de MARX, valores de uso sociales - y, a la vez, un determinado grado de orgánica conexión.

Estas dos condiciones, unidas a la generalización del intercambio equivalente - toda mercancía se vende por un precio igual a su coste de producción -

¹⁴¹ *La Abeja Española*, núm.204/3.4.1813, pág.25. Los subrayados son nuestros.

Cualquier intento de reforma pasa por un cambio integral de la Hacienda. Una vez expuesto este plan, El Serrano firma un artículo el jueves, 22 de Abril, en el que señala, entre otras ventajas, las siguientes: fomento de la agricultura, eliminación de empleados, *otras tantas manos improductivas e inútiles*, supresión del contrabando al dejar libres los géneros estancados, libertad de todos los frutos tanto fabriles como agrícolas que podrán circular de un cabo a otro del territorio nacional.

¹⁴² Para Fontana la denominación *mercado nacional* resulta insustituible, ya que sirve tanto para contraponerla al mercado exterior, *que queda fuera de la entidad política dada, fuera del límite señalado por una legislación, unas aduanas*, como para distinguirlo de las *formas primitivas del comercio interior que se limitan a los pequeños intercambios en un marco local*. Vid.: *Cambio económico* ..., op. cit., pág.14.

¹⁴³, constituyen lo que SERENI llama mercado nacional "perfecto". En éste, el precio medio de una mercancía en cierto mercado local debía ser igual a su precio medio en otro mercado con el simple agregado de los gastos comerciales y de transporte, desapareciendo *los almacenamientos, los préstamos usurarios y las especulaciones fundamentadas en la escasez y en los monopolios ejercidos gracias a la ausencia de una comunicación económica continuada.* ¹⁴⁴

La libre circulación de las personas, esto es, la posibilidad de desligarse de la dependencia de la tierra, exige la construcción de un espacio abstracto, donde la dependencia será ahora de una nueva formación político-territorial: el Estado. Precisamente va a ser la revolución la que produzca esa formación político-territorial necesaria para la consolidación del mercado nacional. La libertad contractual significa igualdad jurídica de todos los individuos que se agrupan bajo la nueva formación social.

El mercado nacional es la expresión económica de la articulación entre personas, mercancías y territorio y el estado nacional su formulación política. BARRY SUPPLE¹⁴⁵ ha subrayado la relación entre unificación política y mercado unificado y relativamente compacto. La creación de un sistema socioeconómico en el que la libre actuación de los individuos garantizara la asignación más eficaz de los recursos productivos y de los bienes producidos, implicaba, por tanto, eliminar los obstáculos de tipo jurídico-institucional que pervivían del Antiguo Régimen. De aquí se sigue que los sectores de actividad trabados aún en estructuras feudales, tales como gremios, régimen de propiedad de la tierra, etc. exigieran, por su importancia, una gran atención institucional.¹⁴⁶

¹⁴³ Smith define el precio natural de una determinada mercancía, como el resultado de sumar el pago de la renta de la tierra, el salario del trabajo y los beneficios del capital empleado en obtenerla, prepararla y llevarla al mercado. Por su parte, el precio efectivo o de mercado - que puede o no coincidir con el precio natural - será el precio regulado *por la proporción entre la cantidad de esta que realmente se lleva al mercado y la demanda de quienes están dispuestos a pagar el precio natural del artículo, osea el valor íntegro de la renta, el trabajo y el beneficio que es preciso cubrir para presentarla en el mercado.* Smith, A.: op. cit., págs.54-55.

¹⁴⁴ Anes, G.: *Las crisis agrarias* ..., op. cit, pág.293.

La evolución hacia el capitalismo supone, como ha escrito este autor, *la reducción de los beneficios comerciales en los límites a la remuneración debida a los comerciantes como distribuidores de las mercancías.* Ibid.

¹⁴⁵ Supple, B.: "El estado y la revolución industrial, 1700-1914", en Carlo M. Cipolla (Ed.): *Historia económica de Europa*, Ariel, Barcelona, 1979, Tomo III: La revolución industrial, pág.315.

¹⁴⁶ Barry Supple ha explicado que, incluso en el ámbito de la economía de mercado, está justificada, en determinados casos, la intervención del Estado. Para este autor, en un momento en que existen impedimentos de tipo institucional para el desarrollo económico, sólo a instancias oficiales será posibles removerlos. Él llama *motivo institucional* a la justificación de la intervención del Estado en este caso. En concreto, puede ser requerida la intervención del Estado en situaciones tales que requieran la necesidad de abolir la propiedad feudal, eliminar la capacidad impositiva de los grandes señores que impide el desarrollo del mercado nacional o en momentos en que sea dable reorganizar un sistema fiscal defectuoso. Ibid., pág.313.

E. Lluch, participa de la misma opinión cuando justifica que: *(...) para construir, por ejemplo, las condiciones de un mercado que funcione con una fluidez, es necesario que se adopten políticas activas a menudo forzadas como en la puesta en pie de un mercado de trabajo*

El mismo autor, refiriéndose a Cataluña, llega a realizar una división temporal en base al modelo de políticas llevado a cabo. En este sentido, el período 1760-1840 estará caracterizado por tres etapas: mercantilismo

La descripción que realiza NEGRETE de la situación en que se encontraba España en 1808 parece que justificaba una decidida intervención gubernamental:

*... la enfermedad principal de España en 1808 era la misma que en los reinados anteriores que se han dicho, y consistía, según se ve, en que el sistema económico a que se encontraba sometida, llevaba los fondos y la industria hacia el comercio colonial y al exterior...*¹⁴⁷

Estas consideraciones explican la insistencia con que los diputados liberales se manifiestan en las Cortes en contra de las trabas interiores. En otro punto NEGRETE llega a clamar contra todo tipo de impuesto o contribución que, encadenando a la industria, corrompe la buena fe y las costumbres. La afirmación es muy radical: *quitense las trabas al propietario, y al colono y al comerciante en granos, adoptese un nuevo sistema de rentas, o no haya ninguno, según yo.* La solución pasa, para NEGRETE, por la libertad de circulación de tierras: *pongáanse en libertad todas las propiedades de la nación, respetando, si es caso, los vínculos pequeños.*¹⁴⁸

El desarrollo de las diversas actividades productivas pasaba por la expansión de la producción agraria con lo que se daría impulso a la agricultura y a la industria. Ahora bien, el crecimiento agrario exigía adoptar un conjunto de medidas relativas tanto a la producción - intensificar el cultivo mediante la difusión de innovaciones técnicas, exenciones fiscales y definir el régimen de propiedad y tenencia de la tierra mediante cerramientos, libertad de arrendamientos...- como a la distribución - reforma del sistema tributario, fundamentalmente los impuestos que gravaban el comercio de productos agrarios e integración del mercado nacional para la producción agrícola-.

Analizamos a continuación el conjunto de medidas tendentes a la

liberal industrialista, industrialismo prohibicionista, y prohibicionismo industrial dentro de un sistema de libertad. Y concluye: El primero se puede considerar un sistema de política económica, el último un sistema de economía política. Lluch, E.: "La Cataluña industrial: del mercantilismo al prohibicionismo", *Información comercial española*, núm.517/1976, págs.27-28.

¹⁴⁷ Negrete, J.J.: *Los decretos de las Cortes extraordinarias acerca del cultivo y de la industria, acerca de rentas, etc. no se conforman con los intereses de la España, Según el pensar de...*, Imprenta de Repullés, Madrid, 1813, págs.42-43.

José Julián Negrete - catedrático de filosofía y economía política en el seminario de nobles de Madrid - firma su escrito, dirigido a las cortes extraordinarias, en Sevilla el 9-9-1813. El escrito es de un gran radicalismo y se opone a lo decretado en Cortes, tanto en el terreno militar como político y económico, dado que, en su opinión, se han centrado más en los efectos del sistema que ya había que en atacar la raíz de nuestros males económicos. En su opinión, abolir las rentas provinciales y aduanas interiores y mantener la raíz de nuestros males generales, no conduce a nada. Asimismo, el momento que se vive no es el más propicio para implantar una contribución directa. Para Negrete la solución no pasa por una reforma, hay que transformar de raíz un sistema económico que dirige los fondos y la industria hacia el tráfico exterior, puesto que toda reforma sin haber dado primero al país el régimen económico que le conviene, es totalmente inútil y cuando menos perniciosa. *Ibid.*, págs.30-31.

¹⁴⁸ *Ibid.*, pág.58.

articulación de bienes y factores productivos en todo el territorio nacional.¹⁴⁹ El tránsito de la sociedad feudal y la liberal refleja, de forma palpable, dos concepciones totalmente enfrentadas acerca de la propiedad y la producción. En el período constituyente, y especialmente durante los años 1813-1814 se van a adoptar dos medidas especialmente relevantes: la definición del nuevo derecho de propiedad, por un lado, y la libertad de trabajo y contratación, derivada de la eliminación de la organización gremial, por otro. El nuevo derecho de propiedad se erige en principio fundamental del nuevo orden. La intervención de ANER en la sesión de 16 de noviembre de 1811, resume de forma diáfana los términos de esta afirmación: *Que se declare por ley que los dueños de fincas y heredades tienen absoluta libertad de cercarlas o acotarlas y aprovecharse exclusivamente de todos los frutos y partes de las mismas en uso del sagrado derecho de propiedad.*¹⁵⁰

Se trataba de transformar la propiedad feudal, vinculada y limitada, en propiedad burguesa, propiciando su introducción en el circuito comercial. El Decreto de 4 de Enero de 1813 es una medida tendente a reducir todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios a propiedad particular plena. La reforma del derecho de propiedad se convierte en un factor determinante del desarrollo de la agricultura. En la sesión de 28 de noviembre de 1812 se presenta un proyecto de decreto destinado a regular el derecho de propiedad, cuya discusión comienza en la sesión de 19 de abril de 1813.

La discusión dará lugar a un importante Decreto que expresa la voluntad de las Cortes de instaurar el mercado libre, tanto para las producciones agrícolas como industriales. Con el Decreto de 8 de Junio de 1813 se propugnan varias medidas para el fomento de la agricultura y la ganadería a través de la libertad de *sus especulaciones*. Se declara la libertad de arrendamientos, que se establecerán *a gusto de los contratantes y por el precio o cuota en que se convenga*, previniéndose, asimismo, que

*... todo se podrá vender y revender al precio y en la manera que mas acomode a sus dueños, con tal que no perjudiquen a la salud pública; y ninguna persona, corporación ni establecimientos tendrá privilegio de preferencia en las compras.*¹⁵¹

¹⁴⁹ Eustaquio Toledano ha destacado, entre las medidas tendentes a la libertad de circulación y fomento de la industria y la agricultura, promulgadas durante el período constituyente, el Decreto de 22 de marzo de 1811, por el que se concede libertad para introducir grano en la península, y extraer moneda o géneros para su venta o permuta; el Decreto de 4 de Enero de 1813, por el que se reducían a dominio particular los baldíos y otros terrenos comunes; el Decreto de 8 de Junio de 1813, sobre libertad de industria; y por último, el Decreto de 17 de Marzo de 1814 por el que se suprimía el estanco del tabaco. Vid. Toledano, E.: *Curso de instituciones de Hacienda Pública de España*, Imprenta de M. Galiano, Madrid, 1859, págs.413-416.

¹⁵⁰ D.S.C.G.E., Tomo VIII, pág.2263.

¹⁵¹ "Decreto de 8 de Junio de 1813, varias medidas para el fomento de la agricultura y la ganadería" en C.D.O.C., Tomo IV, Decreto CCLIX, págs.80-82.

En su Art. IX declara: *Quedará enteramente libre y expedito el tráfico interior de granos y demas producciones de unas a otras provincias de la monarquía, y podrán dedicarse a él los ciudadanos de todas clases,*

El decreto es calificado por un autor de *golpe grave y mortal a la Constitución*, ya que, a su juicio, con la libertad de arrendamientos que propone no se favorece en ningún momento la agricultura y la industria.

*Reducidos los colonos por aquel Decreto á depender para su subsistencia y permanencia en las tierras que cultivaban de la voluntad y arbitrariedad del propietario, jamás procurarán, ni perfeccionar sus labores, ni mejorar las posesiones, ni hacer adelantamientos para las experiencias que se le propongan, de que resultará forzosamente que la agricultura jamás saldrá de la rutina que los colonos aprendieron de sus mayores*¹⁵²

La propuesta de este autor será garantizar al colono la posesión de la tierra mientras cumpla su compromiso de pago. De esta forma, conociendo que cada mejora que introduzca redundará en su propio beneficio, el colono efectuará avances que a la postre contribuirán al fomento de la agricultura y, con ella, de la industria.¹⁵³

El decreto se completa con el promulgado el 23 de Agosto del mismo año sobre libertad de ventas de los comestibles y supresión de tasas y monopolios, con la finalidad última de conseguir *la abundancia y comodidad en los precios de generos comestibles en todos los pueblos de la península e islas adyacentes*, eliminando todos los obstáculos que a ello se opongan.

En cuanto a la libertad de fabricación e industria es destacable la intervención del CONDE DE TORENO de 26 de abril de 1813 en la que plantea la siguiente propuesta: *... se podrán establecer fábricas ó artefactos, de cualquier clase que sean, sin necesidad de permiso ni licencia alguna, sujetándose solamente á las*

almacenar sus acopios donde y como mejor les parezca, y venderlos al precio que les acomode, sin necesidad de matricularse, ni de llevar libros, ni de recoger testimonios de las compras

Para el profesor Artola, con este artículo se completa la implantación de la fórmula *laissez faire-laissez passer*. Vid. *Los Orígenes* ..., op. cit., Tomo I, pág.563.

¹⁵² Anónimo: *Memoria Económico política sobre los señores* ..., op. cit., pág.11.

Artola ha valorado el decreto, al que califica de *texto básico de la nueva ordenación agrícola y ganadera de la España decimonónica*, en los siguientes términos:

*A primera vista el decreto del 8 de junio constituye el rechazo de las aspiraciones de los labradores a los que se devuelve a la situación creada tras la pragmática de libre comercio de granos. De ser único, habría que considerarlo como incompatible con el programa revolucionario que, es evidente, no pretende favorecer a los antiguos propietarios. La coherencia del programa sólo se descubre al tomar en consideración la totalidad de la obra legislativa en la que figuran como aspectos esenciales, aunque aún no habían sido promulgados, la desvinculación, la desamortización y la extinción de las obligaciones decimales, medidas todas ellas destinadas a promover el acceso a la propiedad de la burguesía rural y urbana. Vid. *Antiguo Régimen* ..., op. cit., págs.177-78.*

Anes, por su parte, ve en la libertad, *aunque transitoria*, a que propenden las medidas de 1813, un estímulo para la adquisición de tierras Vid. *Las crisis agrarias* ..., op. cit., pág.291.

¹⁵³ Casimiro de Orense proponía entre otros medios de fomentar el cultivo que no se permitiera a ningún propietario no cultivar, por sí mismo, parte de su propiedad y que, en caso de tener que arrendar parte de éstas, *no se le permita hacer arriendos sino por largo tiempo como forma de incentivar el cultivo*. Y más adelante sostenía que ninguna sociedad bien organizada debía permitir propietarios que no se dediquen al cultivo de la tierra, fomento de la industria, ó servicio del Estado Orense, C. de: *Ideas económicas, políticas y morales*, Imprenta del Estado Mayor General, Cádiz, 1813, págs.14-15.

*reglas de policía adoptadas en los pueblos para su salubridad.*¹⁵⁴ En un tono más radical se expresa ANTILLÓN en su intervención en la sesión de 3 de junio de 1813, en la que formúla: *Los gremios, Señor, atacan la propiedad más sagrada del hombre, la que proviene de su talento y aplicacion, la que le acompaña hasta los extremos del globo y la que puede salvar mas fácilmente de las violencias de un tirano.*¹⁵⁵

Con el Decreto de 8 de Junio de 1813, por el que se autorizaba a ejercer libremente cualquier tipo de industria o establecer fábricas sin necesidad de licencia, examen o incorporación a los gremios, se ponían las bases para el fomento de la riqueza nacional. La disolución de la organización gremial, con su régimen de contratación, fijación de salarios, control de la calidad y precios, suponía un serio obstáculo al trabajo y, por ende, al crecimiento de la riqueza nacional.

Con estas medidas, unidas a la supresión de aduanas interiores y la liberación de los géneros estancados, se establece la libertad en todo el territorio para el tráfico y comercio interior, tanto de granos como de las demás producciones. La supresión de las aduanas interiores - con sus positivos efectos sobre la dinámica de los cambios - y la liberación de los géneros estancados - con sus efectos sobre la libertad de fabricación y comercio, así como por sus consecuencias fiscales -, serán dos jalones a superar en el recorrido hacia el mercado nacional.

La crítica a las aduanas interiores ocupa lugar preferente en los escritos económicos de finales del siglo XVIII. Sus nocivos efectos sobre la libertad de circulación interior y la paralización de las actividades productivas que ello trae consigo sirvieron de blanco a la acerada pluma de nuestros más ilustres economistas. Valga el análisis de ANTONIO MUÑOZ como muestra de lo comentado. En sus palabras aparece claramente la distancia que media entre dos concepciones diametralmente opuestas del Estado. La distancia la marcan, en este caso, las aduanas interiores; éstas son, dirá MUÑOZ,

... un vestigio de la antigua división de los reynos, que conservaron los arrendadores de las rentas del rey, gobernándose cada uno por las reglas de la utilidad particular.

Al administrarse por cuenta del rey, continúa,

cuyo verdadero interés es el de todo el reyno son otros los principios de economía, y sería necesario que las aduanas interiores produxeran mucho para que no

¹⁵⁴ D.S.C.G.E, tomo VII, pág.5106.

¹⁵⁵ D.S.C.G.E., tomo VIII, pág.5412.

importara mas que no las hubiese. ¹⁵⁶

La aduana interior, pues, refleja un mundo caracterizado por una fuerte espacialización, con diversidad de reinos y multitud de soberanías independientes, donde la aduana es la marca del territorio, la que delimita una jurisdicción particular. Promulgada la Constitución y establecida la igualdad territorial la existencia de aduanas se torna un anacronismo, de ahí que, en su Art. 354, prevenga que *no habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras ...*

Ya, en el discurso preliminar a la Constitución, AGUSTÍN ARGUELLES había trazado una descripción que entendemos sintetiza de forma admirable la opinión general en el período considerado acerca de estas rentas:

Los falsos principios adoptados por los economistas de los tiempos de ignorancia para facilitar a los gobiernos medios de satisfacer su insaciable voracidad, han introducido el fatal sistema de aduanas interiores: su existencia es incompatible con la libertad nacional, con la prosperidad de los pueblos y con el decoro de una Constitución.

Una vez descritos sus negativos aspectos, solicita del Congreso su supresión en los siguientes términos:

V.M. debe apresurar el momento de poner en práctica un artículo que las prohíba para siempre fuera de las fronteras y puertos de mar, ya que el vicioso sistema de rentas que existe en el día obliga a suspender hasta su reforma los efectos de tan importante medida. ¹⁵⁷

Años más tarde MARCELINO CALERO escribirá una memoria sobre los perjuicios que causan estas rentas y las estancadas, en la que explica que su existencia se debe a la inveterada costumbre del español de sufrir vejaciones resignadamente. CALERO ve los perjuicios de estas rentas, tanto en los brazos que roban a la industria y otras aplicaciones como en el atentado a la libertad que supone su sistema administrativo:

¿Y qué deberá decirse de las aduanas interiores, donde se obliga a los tragineros y viajeros a conducir todas las mercaderías que no salen absueltas del registro de la puerta, y donde permanecen uno o mas días hasta que les llega el turno de reconocerlas, habiendo las balas o cajones, no sin poco detrimento muchas veces de los mismos efectos?

¹⁵⁶ Muñoz, A.: op. cit, pág.271.

¹⁵⁷ "Discurso preliminar ...", en Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit, pág.103.

Con aduanas interiores y derechos de puertas, se responderá CALERO, *ni puede tener lugar la libertad legal, ni el comercio, ni la agricultura pueden prosperar y marchar con la rapidez que deben*¹⁵⁸

Con parecida argumentación se manifiesta PEDRO MUNCHADA cuando describe la historia de estas rentas:

Todavía son mayores los inconvenientes que ofrecen las aduanas de España, porque no contentándose nuestros rentistas con fijar los límites de ellas de país a país, y poco satisfecha su codicia con lo que pudieron producir en las costas y fronteras, han establecido por medio de fielatos de puertas y municipales, barreras de provincia a provincia y hasta de pueblo a pueblo, y aun los frutos de sus respectivas tierras no pueden consumirlos sus vecinos si no pagan antes la multitud de impuestos con que están gravados.

Para MUNCHADA, el sistema de aduanas interiores, *tan mal calculado y falto de toda base razonable*, ha conducido a tristes resultados, que no se podrán solucionar con reformas parciales, clamando por la reforma total del sistema.¹⁵⁹ A su juicio, mejorar las comunicaciones, construir canales o activar y facilitar las relaciones entre las provincias, resultará estéril

*... mientras exista un sistema económico tan propio para destruir los buenos resultados que tales elementos deberían proporcionar al comercio y a la agricultura, porque si antes de todo no desaparece el origen de la especie de guerra interior que se hace a aquellos objetos, las aduanas estarán siempre al acecho de todo movimiento de la industria, no dejando al país un momento de tranquilidad....*¹⁶⁰

De la descripción que hace MUNCHADA, y si se tiene en cuenta la fecha de publicación de su obra (1847), se puede deducir lo lejos que estaba España en el período que consideramos de haber conseguido un mercado nacional verdaderamente articulado.

RAMON CAÑEDO, en sus Nociones de economía política, retoma la analogía cuerpo humano-sociedad civil, identificando los obstáculos a la circulación con desorden del sistema. Así:

¹⁵⁸ Calero y Portocarrero, M.: *Memoria sobre los perjuicios que causan en España los derechos de puertas y aduanas interiores, y el estanco del tabaco y de la sal; con un nuevo sistema de única contribución*, Escrita, publicada e impresa por Marcelino Calero, Madrid, 1836, pág.5.

¹⁵⁹ Munchada, J.P.: *La Hacienda de España y modo de reorganizarla*, Imprenta del Diccionario Geográfico, Madrid, 1847, Tomo I, pág.149.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, Tomo I, págs.151-152.

*... como en el cuerpo humano los entorpecimientos que se oponen a la libre circulación de la sangre pueden causar el desconcierto de la economía animal en esta parte hasta las extremidades de los vasos; así en el cuerpo político las trabas y restricciones que se oponen a la libre circulación de las riquezas pueden producir un desorden en todas las ramificaciones del sistema, según la relación o diversos puntos de contacto que tengan entre sí las partes que lo constituyen.*¹⁶¹

El efecto más o menos nocivo de los obstáculos impuestos a la libre circulación es función, a juicio de CAÑEDO, de la mayor o menor conexión e integración de las distintas partes del sistema.

TORENO, a propósito de la discusión del proyecto sobre el nuevo plan de contribuciones, presentado por la Comisión extraordinaria de Hacienda en Julio de 1813, invocará el precepto constitucional para apoyar sus argumentaciones en base a la armonía que debe reinar entre todas las leyes que regulen el sistema económico:

*Es menester acordarse también del artículo de la Constitución que prohíbe las aduanas interiores, necesarias en el caso de subsistir las rentas de Castilla y atender principalmente á la alteración que ha padecido nuestro Código Criminal, alteración que exige otra parecida y proporcionada en la parte económica, porque si las leyes criminales y económicas no guardan armonía entre sí, unas y otras se han de quebrantar o reducir a la nulidad.*¹⁶²

El decreto de 13 de Septiembre de 1813 sanciona definitivamente la supresión de las aduanas interiores, llevando a cabo el precepto constitucional. En definitiva, la existencia de aduanas interiores no puede tener cabida en un Estado que ha consagrado la igualdad territorial.

Los géneros estancados, soporte de una de las rentas de mayor poder recaudatorio para el Erario¹⁶³, van a sufrir durante el período constituyente una de las críticas más severas. El espíritu de libertad que impregna todas las actividades no va a ser clemente con una renta que se caracteriza, precisamente, por atentar contra la

¹⁶¹ Cañedo, R.M.: **Nociones de economía política**, Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1814, pág.44.

¹⁶² D.S.C.G.E., sesión de 19 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5742.

¹⁶³ Lerena, al referirse a la renta del tabaco como *una de las mas pingües y autorizadas del real patrimonio*, le atribuía un producto que ascendía a 129.007.414 rs y 15 mvs en el año 1787, y se manifestaba totalmente en contra de disminuir su precio para evitar el contrabando, lo que justificaba señalando la existencia de compañías de hombres acaudalados que, con la simple rebaja de un 10 o 15 por ciento en su precio, aseguraban la venta de los géneros prohibidos. Como el Gobierno no podía afrontar estas rebajas, Lerena se inclinaba por una mayor vigilancia. El Gobierno debía, en cualquier caso, fabricar y distribuir el Tabaco. Lerena, P. de: op. cit., pág.25.

Francisco Comín atribuye un 32,5 por ciento de participación a las rentas estancadas en la recaudación total de 1807. Comín Comín, F.: **Hacienda y Economía** ..., op. cit., Tomo I, pág.128.

circulación de determinadas especies mercantiles.¹⁶⁴

La opinión acerca de estas rentas es muy diversa, basculando entre su papel como moderadora del vicio, evitando efectos perniciosos para la salud, hasta su carácter como monopolio *injusto y antiliberal*, pasando por la importancia de su estanco, justificada por razones de defensa, dada su participación en la fabricación de armamento.¹⁶⁵

En el pensamiento económico liberal no puede justificarse el monopolio por cuanto supone, por un lado, restringir la oferta de determinados géneros, al cerrar a los individuos la posibilidad de su producción; por otro, impedir los adelantos en la fabricación que derivarían de su extensión a otros productores, amén de los perjuicios que acarrea al contribuyente motivados por el alza de los precios que provoca la ausencia de competencia.

En una Memoria escrita por J. de D. ESQUIVEL encontramos una crítica de gran contenido político: el estanco es una pervivencia del feudalismo que convierte al hombre en siervo, mientras que el desestanco es símbolo de hombre libre. La Constitución, aboliendo los estancos, separa dos realidades sociales en todo punto irreconciliables:

... el estanco es una cadena con que se tiene aprisionado al hombre libre (...) pero ahora que desde el feliz momento de publicada nuestra sabia constitucion, quedaran abolidos los estancos, pues claramente lo demuestra este nombre. Estancada la agricultura: estancado el comercio: estancada la industria y las artes: estancada la subsistencia y medios de existir de todo hombre : oprimida la nacion y

¹⁶⁴ Sobre las rentas estancadas véase entre otros, Gallardo Fernández, F.: *Noticia histórica* ..., op. cit., págs. 57-73. Del mismo autor, *Origen y progresos* ..., op. cit., Tomos VI y VII; Cañedo, R.M.: *Cartas económicas* ..., op. cit. y Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca* ..., op. cit.

¹⁶⁵ Como muestra de algunas de estas opiniones exponemos la expresada por Cañedo en *Cartas* ..., op. cit., pág.26, en la que refiriéndose a géneros estancados dirá que:

(...) unos se estancaron en su origen para atacar los vicios perniciosos a la salud, como del tabaco, el aguardiente y los licores: otros por el abuso que pudiera hacerse de ellos estando en libertad, como son la polvora, el salitre, los plomizos, soliman y otros conocidos en España bajo el nombre de siete rentillas: de los cuales estancada su fabricacion por cuenta del gobierno, que no debe fiar la de estos articulos de guerra al interes de los particulares, debe estarlo tambien la venta de ellos.

Por el contrario, Gallardo, en su *Noticia Histórica* ..., op. cit., pág.8, refiere que:

El estanco de la sal es una verdadera usurpacion de los derechos y goces que la naturaleza ha concedido a todos los hombres. El estanco del tabaco un monopolio injusto y antiliberal, que si bien ha aumentado los ingresos en el Erario público, ha fomentado el contrabando, ha arruinado muchas familias y ha sustraído innumerables brazos a la agricultura y a las artes. Tambien se oponia a la industria y del trafico el estanco de las llamadas siete rentillas, plomo, polvora, azogue, lacre, bermellon y azufre, cuyos cortos productos no podian compensar los inconvenientes y perjuicios que causaban.

Munchada, por su parte, apunta lo siguiente:

(...) este monopolio priva generalmente á los individuos de la sociedad de ejercitarse en ciertas industrias que, entregadas á su libre uso, serian mas productivas al pais, y harian la felicidad de ininidad de familias. Vid. op. cit., Tomo I, pág.64.

Pero será la memoria sobre la renta del tabaco, leída en las Cortes por CANGA ARGUELLES,¹⁶⁷ la que marque la trayectoria a seguir en los debates que van a tener lugar a raíz de la presentación del proyecto sobre el nuevo plan de contribuciones en Julio de 1813. CANGA articula su crítica en base a dos pilares: el efecto de los géneros estancados sobre la libertad de comercio y el papel del gobierno como comerciante.

Eliminar el estanco supone, por una parte, liberar el comercio de los géneros sometidos a éste y, por otra, acabar con la perpetua guerra entre contrabandistas y funcionarios de Hacienda. A juicio de CANGA, debía liberarse todo género sometido a estancos y trasladarlo a las rentas generales, con lo que se conseguiría la libre circulación por el interior del país, y el Erario obtendría sumas *si no mayores, mas liquidas y con menores daños de la moral y de la conveniencia pública* ¹⁶⁸. Con la supresión de los estancos, en definitiva, se establece la libertad de comercio que más tarde sancionará la Constitución.

Liberar los géneros supone, asimismo, acabar con todo tipo de castigos y penas derivadas de delitos de contrabando. La continua vigilancia, con el ejército de personas que ello conlleva, no soluciona nada. CANGA se inclina por seguir la política adoptada por Pitt a propósito de la represión del contrabando del té:

... todas las penas no son capaces de contener el fraude de un modo tan eficaz como la baja del precio y la buena calidad del genero. ¹⁶⁹

¹⁶⁶ Esquivel y Buque, J de D.: *Estracto del plan, modo y arbitrio de aumentar los fondos publicos, sin la contribucion del vasallo que ofrece a sus conciudadanos* ..., Imprenta de la Junta de Provincia, Cádiz, 1811. págs.6 y 16.

¹⁶⁷ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre la renta del tabaco leida en las Cortes Generales y Extraordinarias el día 2 de Noviembre de 1811 por Dn* ..., Imprenta de la Junta de Provincia, Cádiz, 1811.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, págs.22-23.

¹⁶⁹ *Ibíd.*, pág.20.

Referente a la problemática del contrabando y, analizando el efecto de alzados derechos sobre géneros de consumo, Smith argumenta:

Los impuestos elevados, disminuyendo unas veces el consumo y fomentando otras veces el contrabando, no dejan por lo común al gobierno sino una renta muy pequeña, inferior a la que podría obtener si los derechos fueran más moderados. Vid. op. cit., pág.782.

Las propuestas de Smith se orientan en función del origen del descenso de la renta, defendiendo la necesidad de rebajar el impuesto si el descenso del consumo es el causante del descenso de la renta. Si la disminución se debe al contrabando, la solución es doble: disminuir la tentación de defraudar, o aumentar la dificultad de hacerlo. La propuesta final es la que sigue:

La propensión al contrabando sólo se puede refrenar rebajando los derechos, y la dificultad de realizar este negocio ilícito sólo se puede acrecentar estableciendo un sistema de administración lo más apropiado para conseguirlo., *Ibíd.*

El estanco, en opinión de CANGA, además de ser una pesada carga sobre la agricultura, constituye una extralimitación de las funciones del Gobierno en la actividad económica. Su intervención significa apartar al individuo de la posibilidad de cultivar los géneros sometidos a su control. Así:

*Fundar la nación una de sus rentas sobre la ruina de la agricultura; privar al ciudadano de que libremente emplee sus caudales en el cultivo (...) es el abuso mas chocante que los gobiernos pueden hacer de sus facultades.*¹⁷⁰

Por tanto, la Hacienda de ningún modo debía ser comerciante y menos de un comercio establecido en contradicción con los intereses del pueblo. De suceder esto *los hombres serán sacrificados a la inexactitud de los reglamentos*. El comercio, por parte de la Hacienda, de un género que no es de su exclusiva fabricación, potenciaría la competencia de los capitalistas, obligando al Gobierno a subir los precios, resintiéndose con ello la recaudación de derechos:

*Siendo la Hacienda publica traficante privilegiado de un genero que no es de produccion exclusiva suya, siempre que no siga los principios conocidos de vender a precio comodo, excitara las especulaciones de los mas capitalistas, que emplearan en el sus fondos, concurriran al mercado, disminuiran el despacho, y haran desaparecer las utilidades.*¹⁷¹

Además de los efectos negativos que sobre la circulación de riqueza impone todo monopolio, CANGA introduce un nuevo elemento distorsionador, cual es la mala gestión de los funcionarios, la difícil competencia del gobierno con los particulares debido a la ineficacia de los encargados en la gestión de lo "publico". El interés en la gestión se justifica, a juicio de CANGA, por el derecho de propiedad.

*... nunca podra el gobierno competir en las ventas con los particulares, porque sus especulaciones se han de hacer por agistas subalternos a quienes no interesa tanto como al dueño la propiedad de la finca ...*¹⁷²

¹⁷⁰ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre la renta del tabaco* ..., op. cit., pág.9.

¹⁷¹ *Ibíd.*, pág.4.

¹⁷² *Ibíd.*, pág.22.

La idea la encontramos en Say cuando afirma: *Un particular advierte bien todo quanto vale lo que consume, como que es muchas veces el fruto penoso de sus sudores, de una larga aplicacion, y de un ahorro continuo: nota fácilmente la utilidad que le resulta de un consumo, y los inconvenientes que trae consigo. No así un Gobierno, el qual no tiene interes tan directo en el buen orden y Economía, ni conoce tan bien ni tan cerca el perjuicio que ocasiona su falta.*

Y más adelante: *A pesar de todas las precauciones imaginables, ni el publico ni el principe podran estar nunca tan bien servidos ni a tan poca costa como los particulares. Los agentes del Gobierno pueden ser vigilados por sus superiores con el mismo cuidado que los particulares; ni los mismos superiores tienen un interes tan directo en su buena conducta, si bien no faltan en todas partes quienes miren como propios los intereses del publico.* Say, J.B.: op. cit, Tomo III, págs.297 y 308.

El estanco supone un freno a la capacidad de crear riqueza y, por lo tanto, es una fuente de desempleo; si se añaden los brazos que quita de empleos productivos, por estar dedicados a la prevención y castigo de fraudes y contrabandos, la conclusión es francamente negativa. El Gobierno debe dejar expedito al ciudadano en la búsqueda de su realización. La función del Gobierno debe ser eliminar los obstáculos que se lo impidan, dejando al interés como regulador de las relaciones. La renta del tabaco debe, pues, *conducirse mas bien por las reglas del comercio, que por las ideas mezquinas del monopolio.*¹⁷³

De la libertad de comercio derivará el fomento de la riqueza nacional y, con ello, el aumento de las sumas recaudadas por el Erario:

*Suceda al estanco fatal la libertad (...) siente V.M. las bases de la felicidad nacional sobre la libertad de comercio: con ella tendran salida los frutos, se aumentará su reproducción, la abundancia crecerá por todas partes, y ricos los ciudadanos retribuirán con usuras al Erario el precio de su bien estar.*¹⁷⁴

La línea de continuidad con el pensamiento de CANGA ARGÜELLES se observa en los planteamientos sustentados en el Sistema de única contribución que presentan el día 25 de Enero de 1812 los intendentes de ejército C. BERAMENDI, J.M. CHONE y el vocal por la Junta de Cádiz en la de Medios R. VITON. En ella consideran el desestanco del tabaco como un medio de fomentar la agricultura, industria y comercio. Este es, del mismo modo, el espíritu que informa el plan propuesto por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en su proyecto presentado en Cortes el día 6 de Julio de 1813.

Asimismo, en la obra de FRANCO SALAZAR puede leerse una propuesta que es, en todo punto, congruente con la de la Comisión: eliminación de todo estanco, en virtud de la libertad de comercio, y su traslado al género de las rentas generales:

*... quedando de libre comercio sus géneros, para que los individuos que quieran emplearse en este trafico puedan extraerlos de la tierra, poner fabricas y venderlos por toda la península sin pagar derecho alguno, sino los de extraccion fuera del reyno.*¹⁷⁵

¹⁷³ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre la renta del tabaco* —, op. cit, pág.22.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, pág.25.

¹⁷⁵ Franco Salazar, P.: *Restauración política, económica y militar de España*, Imprenta de Sancha, Madrid, 1812, pág.128.

En el proyecto presentado por la Comisión Extraordinaria de Hacienda citado¹⁷⁶ serán definitivamente condenadas las rentas estancadas en virtud de la libertad de comercio. Su escaso rendimiento - las vicisitudes del momento han hecho prácticamente nulo su producto -, sus altos gastos y las dificultades que plantea su gestión, son razones que, a juicio de la Comisión, abogan por su abolición. Hacerlas rentables implicaría ponerles un sobreprecio muy por encima de su valor, que sería lo mismo que incitar al contrabando.

El Decreto de 13 de Septiembre consagra las propuestas de la Comisión, declarando extinguidas las rentas estancadas, justificado por la construcción de un sistema tributario, cuyos fundamentos sean la libertad del ciudadano y el fomento de la riqueza nacional y su libre comercio.¹⁷⁷

Aun habiendo sido aprobado, el proceso de desestanco no concluye hasta el mes de Abril de 1814, fecha límite fijada por la Comisión de Hacienda en el informe emitido el día 26 de Noviembre de 1813, a partir de la exposición de la Diputación provincial de Cádiz sobre los decretos de 13 y 14 de Septiembre. En la minuta de Decreto que se propone, se señala la extinción del estanco de todos los ramos contemplados en el Decreto de 13 de Septiembre, desde el momento en que las Cortes fijen los derechos que han de devengar los géneros desestancados en su calidad de agregados a las rentas generales, advirtiendo que nunca deberá ser después del 30 de Abril de 1814.¹⁷⁸

En el Dictamen que emite la Comisión de Hacienda el 22 de Enero de 1814, a propósito de la Memoria presentada por el Secretario de Hacienda el 2 de Octubre de 1813, se observa la línea de continuidad con la anterior legislatura. Así, entre los arbitrios que se proponen como medio de recabar fondos, mientras se consigue llevar a efecto la contribución directa - evitando de esta forma el vacío recaudatorio resultante de la sustitución del sistema tributario -, se encuentra la venta del tabaco existente en los almacenes de la Hacienda Pública.

Se insta a la venta de 4.656.827 libras de tabaco a cambio de dinero o incluso frutos y efectos útiles con destino al abastecimiento de las tropas,¹⁷⁹ advirtiendo

¹⁷⁶ D.S.C.G.E., sesión de 6 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5632.

Las propuestas referentes a géneros estancados son: *Tambien quedaran suprimidas en la Peninsula las rentas estancadas, y los efectos sujetos a ellas podran circular libremente y Las Cortes, previo dictamen de la Regencia, determinaran los derechos de entrada y salida de la peninsula a los citados géneros, y el sobreprecio a que se han de vender a pie de fabrica los que se producen en las que pertenecen a la Nacion, o puedan pertenecer en adelante, combinando la utilidad del Erario con la libertad de la industria de los ciudadanos.* Ibíd.

¹⁷⁷ "Decreto de 13 de Septiembre de 1813. Nuevo plan de contribuciones públicas" en C.D.O.C., Tomo IV, págs.229-237, Decreto CCCIV, Arts. III, IV y VIII.

¹⁷⁸ *Actas de las sesiones ... de 1813*, sesión de 26 de Noviembre de 1813, pág.304.

¹⁷⁹ Ibíd., pág.364.

que tal medida surtiría efecto mientras *no nos empeñemos en enajenar los tabacos por el precio a que lo hace hoy la Hacienda Publica*. La recomendación concluye haciendo una alusión al precio de venta, el cual deberá ser un estímulo para los posibles compradores. La venta se justifica por dos motivos: en primer lugar, es una forma expedita de recaudar caudales; en segundo lugar, hará desaparecer la multitud de parásitos que vivían a costa de los errores políticos de los agentes supremos de la Hacienda desde el momento en que el Estado deje de monopolizar el comercio *de géneros que no son de su exclusiva producción*.¹⁸⁰

Así, el Dictamen, además de contemplar una medida de tipo coyuntural - obtener fondos -, contiene una propuesta estructural: el desmantelamiento de los últimos residuos del Antiguo Régimen. En la construcción del Estado liberal no caben *entes parásitos a costa del erario nacional*. Por otra parte, el Dictamen contiene una serie de puntos que deberá resolver el Gobierno. Entre ellos destaca la necesidad de vender las existencias de tabaco a precios convencionales, dejando al comprador la libertad de extraerlos, francos de derechos, donde mejor le convenga; la formación de aranceles para los derechos que se deben cobrar a la salida del plomo, azufre, y demás ramos estancados, dejándolos definitivamente en libertad será otra de las medidas.¹⁸¹

La Comisión expresa sus dudas acerca de los cálculos incluidos en el presupuesto de ingresos, presentado en la Memoria, por el que se estima un producto de 40 millones de reales a esta renta. Cálculo difícil, en su opinión, ya que aún no se habían fijado los derechos con que sería gravado. En todo caso, apunta el dictamen, el valor de la renta en la actualidad es casi nulo, tanto que apenas cubre los gastos y, además, es origen de fraudes.

Conocido esto, y ante las ventajas que causaría el desestanco, tanto a la población como al sistema de libertad, se interroga la Comisión: *¿ por que dilatar la epoca de este beneficio y privamos de los ingresos que produciria?* La razón aconseja, dirá la Comisión, que se promulgue el decreto

*... que reclama imperiosamente nuestra situacion, acabando de resolver el expediente sobre la materia, promovido por las cortes generales, informado por la Regencia con audiencia del Consejo de Estado, y preparado por la comision de hacienda del gobierno anterior, excitando el celo del gobierno para que instantaneamente evacue el informe pedido sobre la materia.*¹⁸²

¹⁸⁰ *Ibíd.*, pág.366.

¹⁸¹ *Ibíd.*, pág.375.

¹⁸² *Ibíd.*

El día 7 de Febrero de 1814 se aprueba definitivamente el primer punto del dictamen de la Comisión en los siguientes términos:

Que se realice la venta de los tabacos existentes en almacenes a precios convencionales, con arreglo a ordenanza, dejando al comprador en libertad de extraerlos francos de derechos adonde mejor le pareciere.

El proyecto de decreto lo redacta la Comisión de Hacienda con toda celeridad y, así, el 13 de Marzo será presentado ante las Cortes.¹⁸³ En definitiva, se abole el estanco del tabaco en la línea establecida en el Decreto de 13 de Septiembre, quedando libre su cultivo tanto en la Península como en las provincias de ultramar, fijándose, al fin, sus derechos de entrada y salida a la península. Votan a favor los 132 diputados que asistieron ese día a la sesión.¹⁸⁴

El 15 de Marzo se aprueba la adjudicación de las fábricas de tabaco de Sevilla y demás de la Nación a la Junta del Crédito público, que las venderá a Crédito del Estado. En la propuesta del señor LARRAZABAL, durante la sesión de ese día, se puede ver la decidida voluntad de llevar a cabo el proyecto de desestanco:

Las Cortes autorizan a la Regencia para que de facultad a las Diputaciones provinciales para que procediendo por los tramites legales al avaluo de los establecimientos destinados para la fabrica, direccion y venta de los tabacos, haga que valuados que sean aquellos edificios, se saquen a publica subasta por el termino de treinta días; cumplido que sea dicho termino, se procedera al remate en el mejor postor, con tal que en su venta no se rebaje mas que la tercera parte; y pasado este, los edificios que no se pudiesen vender los asignaran las mismas diputaciones para algunos objetos de publica utilidad que juzguen mas aparentes, oyendo por ello a los Ayuntamientos del distrito y dando cuenta al gobierno.

¹⁸³ En *El Tribuno del pueblo español*, nueva época, núm.11/M8.3.1814, se da noticia del informe y minuta de decreto que la Comisión de Hacienda presenta al congreso sobre desestanco del tabaco. Proyecto que, en opinión del articulista, *ha sufrido contradicciones sensibles de los hombres avezados al monopolio, padece atrasos en su realizacion, con daño del pueblo y menoscabo del erario*. Por otra parte, si el desestanco no desaparece tras imponer la contribución directa es *dar un ejemplo de contradiccion*. Para realizar una idea tan útil al pueblo *debemos fixar los derechos sobre el comercio del tabaco, reemplazando el sistema de aduanas, al monopolizador de los estancos*. Y concluye la *Regencia debe conducirse mas por las reglas mercantiles que por las mezquinas de la exclusion*.

¹⁸⁴ *Actas de las sesiones de ... 1814*, op. cit., pág.112.

Declarado libre el cultivo en la península, se fijan los derechos de entrada, y se declara libre de derechos la salida a reinos extranjeros del tabaco procedente de las provincias de ultramar. Así:

Para el tabaco Brasil se establecen 4 rs por libra que se introduzca en la península e islas y 4 rs de plata en las provincias ultramarinas.

Para el tabaco Virginia y demás extranjeros, 4 rs por libra introducida en la península e islas, y 6 rs de plata para las provincias ultramarinas.

El tabaco procedente de la isla de Cuba será gravado a su introducción en la península e islas con 4 rs por libra sin manufacturar, y 6 rs por libra manufacturado.

A los tabacos de las demás provincias de ultramar, se exigirán la mitad de los derechos señalados a los de la isla de Cuba.

Un mes más tarde, concretamente el día 15 de Abril, la Comisión de Hacienda presenta a las Cortes tres minutas de decreto, relativas al desestanco de la sal, plomo y azufre y rentas menores; indicando, asimismo, los derechos que debían gravar en el futuro los géneros liberados. La parte expositiva comienza con una expresión harto significativa:

... para llevar a efecto el benéfico sistema de libertad sancionado en decreto de 13 de septiembre de 1813 (...) se declaran libres la sal, quedando todo español posibilitado para traficar libremente donde y como le pareciere con este genero...

La intención de la Comisión es que las salinas pertenecientes a la Hacienda pública se enajenen lo antes posible. En ausencia de asentistas debían arrendarse o en su defecto continuar en administración. Las minas de alcohol o plomo y azufre, así como las rentas llamadas menores (Soliman, Bermellón y Lacre), conceptuadas como trabas a la industria, seguirán el mismo destino. Por último se fijan los derechos a pie de fábrica para la sal, azufre y plomo; y los derechos a la extracción fuera del reino de plomo y azufre. Se mandan vender las existencias de la Hacienda pública de solimán y bermellón, indicando los precios de venta.¹⁸⁵

El día 17 de Abril¹⁸⁶ la Comisión de Hacienda presentará la minuta de Decreto sobre desestanco del tabaco que, con las adiciones introducidas en las discusiones habidas a la presentación del proyecto, se considerará conforme con lo resuelto por las Cortes.

Del análisis del conjunto de medidas adoptadas durante el periodo constituyente, se puede extraer una doble conclusión: se crean las condiciones fundamentales para un crecimiento sostenido del conjunto de la actividad económica - leyes agrarias que disocian al individuo de la tierra; disolución de gremios y de monopolios comerciales; desaparición de vinculaciones y articulaciones estamentales; definición del derecho de propiedad y libertad de trabajo y contratación - y se configuran, desde la perspectiva liberal, las relaciones entre Estado y economía.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, págs.129-131.

La sal al pie de las fábricas de la Hacienda se venderá al consumidor al mayor a unos precios que oscilan entre un real por fanega para las salinas del partido de Cádiz hasta los seis reales de Cataluña y Madrid; pasando por los ocho de Santander y siete de Granada y Cuenca.

Se fijan en 24 maravedíes la libra de azufre en pan y canuto; y 2 reales en flor. La arroba de plomo pasa de los 6 reales y 1/2 en Linares a los 15 en Falset en Cataluña, todos ellos referidos a precios a pie de fábrica.

También se fijan derechos a la extracción de plomo y azufre. Así, la extracción al extranjero de plomo estará gravada con 1 real por arroba si se realiza por tierra, y con 2 si se hace por mar. El azufre sólo quedará gravado en el caso de que la extracción se haga en bandera extranjera, pagándose 1 real por arroba.

Las existencias de solimán en almacenes de la Hacienda Pública se venderán a 24 reales la libra y las de bermellón a 32 reales respectivamente.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, pág.129.

Para concluir se puede afirmar que desde el punto de vista político se profundiza en la centralización del Estado, desde el punto de vista social, la sociedad clasista sustituye a la estamental y desde el punto de vista económico se ponen las bases del capitalismo como sistema de producción y cambio.

CAPITULO III

EL NUEVO ORDEN TRIBUTARIO DE 1813. FUNDAMENTOS TEORICOS Y REALIZACIONES.

Como se ha visto con anterioridad la guerra que enfrenta al país con el ejército napoleónico, si bien acentúa la crisis, posibilita, por otra parte, la toma, siquiera formal, del poder por los liberales, con sus proyectos renovadores de una sociedad anclada en el pasado. La toma del poder por esas "minorías ilustradas", como gustaba llamar D. RAMÓN CARANDE, va a permitir acometer un importante proyecto: la reforma del sistema fiscal tradicional. El viejo ordenamiento tributario no satisface las demandas de la economía y la sociedad y, por tanto, se proyecta su reforma con el objetivo de establecer una estructura tributaria más acorde con las nuevas necesidades.

En efecto, durante los primeros años del siglo XIX, la Hacienda tradicional no es capaz de sostener los crecientes gastos del Estado. La Corona se ha sustentado en las continuas emisiones de Deuda. El aumento de las necesidades financieras hacía, por tanto, inevitable la reforma profunda del sistema fiscal, aunque, como se ha visto, llevar a buen término la reforma exigía la supresión de pervivencias feudales que entorpecían el crecimiento, dado que un incremento sustancial de los ingresos del Estado, solo podía darse si paralelamente se producía un crecimiento de la riqueza nacional.

La necesidad de reforma de la Hacienda se convierte, por tanto, en un objetivo prioritario. Durante el período estudiado se establecen los supuestos esenciales para la reforma de la Hacienda: nueva concepción de los principios de reparto de la carga tributaria; reforma presupuestaria y del gasto público; creación de la estructura administrativa y racionalización de la gestión tributaria para adaptarla al nuevo sistema tributario. Aunque en el pensamiento hacendístico liberal, la reforma se dirige a tres puntos fundamentales - sistema impositivo, deuda pública y reforma administrativa-, centramos nuestra atención en el aspecto tributario, toda vez que el análisis de la deuda no se contempla de forma extensa en este trabajo. Se puede afirmar, de forma general, que la tensión entre bancarrota sostenida por los absolutistas como el único recurso para sanear la Hacienda, y la defensa a ultranza de la necesidad de consolidar el crédito público, mediante el reconocimiento y pago de la deuda pública es el trasunto económico del enfrentamiento político entre absolutistas y liberales. El conflicto se salda con el triunfo de la postura liberal en cuanto al reconocimiento.

Se ha descrito con anterioridad el proceso de creación de la necesaria estructura administrativa de la Hacienda. Conviene, pues, estudiar la estructura financiera capaz de sufragar la creación y sostenimiento del nuevo Estado, cuya formulación política

se ha legitimado en virtud de unos determinados principios.¹ La creación de un nuevo modelo de sociedad exigía una radical transformación de los principios tradicionales de la fiscalidad vigente, tanto desde los fundamentos de la propia tributación como del modo de reparto. Se aspira a suprimir formas y técnicas tributarias consideradas perjudiciales económica y socialmente y se proyecta un ideal impositivo sustentado en criterios de racionalidad y conforme con el programa económico-político liberal.

El nuevo sistema fiscal debía ser legitimamente aprobado y estar revestido, al menos en teoría, de la apariencia de neutralidad. Por otra parte si, como De Viti di Marco escribió, la tributación indirecta apareció en el momento en que tuvo lugar la transición de un sistema de economía de consumo a uno de cambio, se va a abogar ahora por un sistema fiscal basado, principalmente, en la tributación directa, trasladando así el ámbito de la fiscalidad de la esfera del cambio a la de la producción. La adopción del impuesto directo proporcional, además de cumplir los objetivos políticos de la revolución, esto es libertad, propiedad y seguridad, se justifica por su gran neutralidad frente a la acumulación de capital.

En su etapa final, las Cortes de Cádiz sustituirán el viejo ordenamiento tributario por un nuevo sistema. El proyecto presentado por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en julio de 1813, más tarde convertido en el Decreto de 13 de septiembre del mismo año, estará sustentado en los presupuestos establecidos por la Constitución, planteando como eje fundamental del sistema una contribución directa que habrá de ser repartida entre las provincias en función de su riqueza, con lo que se pretende conseguir la coherencia y simplificación del sistema. La determinación de la riqueza imponible en ausencia de una información estadística fiable obliga a resolver los problemas de tipo técnico, asignando los cupos provinciales sobre la base de una estimación global de la riqueza.

En todo caso, la viabilidad del proyecto va a estar determinada por las adversas circunstancias del momento, de ahí que una doble línea de acción informe el período. De una parte, la necesidad urgente de recabar recursos para financiar la guerra, ya que financiarla significa, en última instancia, lograr la continuidad del Estado;² de otra,

¹ Artola, M.: "Hacienda y revolución ...", op. cit., pág.224.

² No se va a abordar en este trabajo el conjunto de medidas adoptadas por los gobiernos sucesivos - Junta Central, Regencia y Cortes, respectivamente - destinadas a la búsqueda de recursos para financiar las necesidades sobrevenidas por efecto del conflicto bélico. Sobre el tema, Vid. Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit.; Fontana, J.: "La financiación de la guerra de la Independencia", *Hacienda Pública Española*, núm.69/1981, págs.209-217; Matilla Tascón, A.: "La ayuda económica inglesa en la guerra de la independencia", *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*, Tomo LXVIII, núm.2/1960, págs.451-475.

En todo caso, se puede afirmar que tanto las juntas provinciales, en un primer momento, como la Junta Central y, más tarde, las Cortes, se vieron incapaces para abastecer los ejércitos de todos los recursos necesarios. La escasez de recursos se agudizaba por la permanencia del ejército de ocupación en la mayor parte del territorio nacional. Puede destacarse, en un primer momento, el intento de la Junta de Sevilla de gravar con un 10% la renta líquida de los propietarios. Vid. "Acuerdo de 7 de Julio de 1808" publicado por la *Gazeta Ministerial de Sevilla* en su núm.21/9.8.1808, pág.168.

el intento de reforma estructural del viejo sistema de reparto y la implantación, de cara al futuro, de un nuevo orden tributario.

Se va a analizar en las páginas que siguen el proceso de elaboración teórica que se desarrolla a lo largo de los años que dura el conflicto y que culminará en el Decreto de 13 de Septiembre de 1813 sobre el Nuevo Plan de Contribuciones. En este sentido, un buen punto de partida lo constituye la llamada "consulta al país", de profundo significado político y en la que se puede observar la profunda aspiración de construir una voluntad nacional frente al "gobierno personalista" de la monarquía absoluta.

Por otra parte, a lo largo de las respuestas puede observarse que la opinión "general" apunta hacia una concepción del tributo basada en nuevos principios. Así, generalidad e igualdad en el reparto de las cargas públicas son máximas consideradas como ideales a conseguir y en las que se puede observar la aspiración de suprimir todo tipo de privilegios y exenciones, trasunto político de la fiscalidad del Antiguo Régimen. Subyace, asimismo, en la práctica totalidad de las respuestas la intención de simplificar el sistema de contribuciones, con sus implicaciones administrativas, e implantar un sistema fiscal productivo, profundamente ligado al desarrollo económico.

El Decreto de 7 de Agosto de 1809, por el que se suprimen las rentas provinciales, sienta las bases fundamentales del nuevo sistema tributario. De su artículo segundo, por el que se insta a la Sección de Hacienda a que proponga el tributo o tributos destinados a sustituirlas, derivarán importantes aportaciones teóricas. La Memoria de CANGA ARGUELLES sobre las rentas provinciales constituirá un importante hito a este respecto. Se analizan también las distintas propuestas contrarias a la reforma estructural del sistema, cuyo representante paradigmático es VICENTE ALCALÁ GALIANO. Sus análisis van a traspasar el período constituyente, siguiendo su trayectoria los escritos de CAÑEDO, PINILLA, DUASO, PLANA y otros.

El aluvión de escritos que ven la luz de la imprenta durante el período refleja, en todo caso, la preocupación de unos hombres que intentan embarcarse en la dura tarea de cambiar una realidad que se les antoja caduca. El profesor FONTANA ha

Eustaquio Toledano describe los recursos que, como el de la plata, se establecen durante el ministerio del Marqués de las Hormazas. Vid. op. cit., Tomo I, pág.409.

También Tallada Pauli, ha destacado como la Hacienda de la Junta Central fue siempre *mezquina en recursos* y como la Regencia que sustituyó a dicha Junta se mantuvo a base de préstamos voluntarios, ingresos de aduanas y un impuesto de inquilinatos. Tallada Pauli, J.M.: *Historia de las finanzas españolas en el siglo XIX*, Espasa Calpe, Madrid, 1946, pág.28.

Según el profesor Fontana los ingresos del Gobierno Central en los años 1810, 1811 y 1812 ascendieron a 400, 201, y 138 millones de reales, respectivamente, de los que 250, 70 y 15 millones provenían de América. Fontana concluye que la recaudación de impuestos era mínima, por lo que *lo fundamental de la financiación de la guerra no son los caudales de América, ni los préstamos ingleses; sino impuestos, préstamos y suministros sobre la población campesina que paga además los tributos ordinarios y el abastecimiento de las tropas*. Vid. "La financiación ...", op. cit., pág.216. El mismo autor delimita claramente las dos grandes líneas de actuación: (...) *poco tiene que ver por consiguiente, la reforma del sistema tributario con la financiación de la guerra*. *Ibíd.* pág.210.

trazado, de forma magistral, la división en dos categorías de los hombres que se proponen la ordenación y reforma del confuso panorama que informa la Hacienda española de la primera mitad del siglo XIX: economistas y hombres de carrera de la Hacienda. Entre los economistas cita a TORENO, ANTILLÓN, PORCEL, - quienes, en sus intervenciones en Cortes, demostrarán una gran formación teórica y conocimiento de las doctrinas económicas de su tiempo - y otros autores que, como el caso de DUASO, influirán sobremanera en las evoluciones de los proyectos. Entre los segundos - fundamentalmente una élite de funcionarios que aportan, sobre todo, su experiencia a lo largo de los años en puestos de responsabilidad y su gran conocimiento de los expedientes que obran en los archivos de la Hacienda - descuellan LÓPEZ BALLESTEROS, CANGA ARGÜELLES o RAMÓN DE SANTILLÁN y autores menos conocidos como GALLARDO, JOSÉ LÓPEZ JUANA PINILLA o ARIBAU.³

La promulgación de la Constitución en 1812 aporta los fundamentos políticos a la construcción del nuevo modelo. Fruto de ella son el conjunto de escritos que aparecen intentando demostrar la incompatibilidad del régimen de rentas vigentes con el mandato constitucional. La Memoria de ROMAN MARTINEZ DE MONTAOS es un claro ejemplo de ello.

En la discusión del plan presentado por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en Julio de 1813 confluirán dos posiciones encontradas a propósito de la forma de entender la relación Estado-forma de financiación: la corriente sustentada en la línea que planteara el Tesorero General VICENTE ALCALÁ GALIANO, la cual intentará demostrar la imposibilidad de realizar cambios bruscos en el sistema fiscal, debido a las limitaciones impuestas por las características de la estructura socioeconómica existente, y la corriente defendida por la Comisión de Hacienda, que propondrá la transformación del sistema socioeconómico como paso precedente a la instauración del nuevo sistema fiscal. Será esta última la corriente triunfadora, al menos teóricamente.

Como es bien sabido, las realizaciones del plan propuesto el 13 de Septiembre fueron prácticamente nulas a lo largo del año 1814, año de su teórica puesta en vigor. Pero la semilla estaba sembrada, por lo que la labor teórica realizada en el período no caerá en el vacío; nuevos intentos futuros buscarán su sustento teórico en el citado plan, corroborando totalmente un proceso que acertadamente ha descrito el profesor FONTANA como la *asombrosa pervivencia de un mito*.

³ Fontana, J.: *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820)*, Ariel, Barcelona, 1983, págs.163-164.

1.- EL PROGRAMA HACENDISTICO DE LA JUNTA CENTRAL.

La continua dicotomía, antes planteada, entre medidas coyunturales - obtención de recursos para financiar la guerra - y medidas estructurales - reforma total y sistemática del caos tributario vigente - es, como decíamos, una constante a lo largo de todo el período estudiado. Vamos a centrar nuestra atención en el segundo grupo de medidas tendentes a implantar en el país un sistema tributario estable que, abstrayéndose de las circunstancias por las que se atraviesa, se constituya en un fuerte incentivo al crecimiento de la riqueza y el desarrollo económico en el futuro. Ello exige, como muy bien expresaría TORENO, *tiempo y madurez*, dado que, en materia de Hacienda, todo intento de reforma choca *con los intereses de todas las clases sin excepcion, y con intereses á que el hombre suele estar muy apegado.*⁴

Comenzamos nuestro recorrido con el análisis de tres documentos emitidos por la Junta Central que suponen el comienzo de una etapa que concluirá en 1813 con el Decreto del Nuevo Plan de Contribuciones. Nos referimos al Documento de 13 de Octubre de 1808, en el que se reconoce la Deuda y se plantea una reforma administrativa del sistema de rentas; el Decreto de 22 de Mayo de 1809, por el que se consulta al país acerca de la reunión a Cortes y el Decreto de 7 de Agosto de 1809 por el que se suprime el principal núcleo del sistema tributario vigente: las rentas provinciales.

1.1.- El proyecto de reforma administrativa de 13 de Octubre de 1808.

Cuando la Junta Central, a pesar de la gravedad del momento a que se enfrenta el país, emite el Documento de 13 de Octubre de 1808 plantea un programa "economico-hacendistico" con la finalidad del arreglo global de la administración y el establecimiento de medidas que favorezcan el desarrollo de la riqueza del país, bases, en fin, que informan toda su línea programática.

El arreglo de la administración exigirá, principalmente, restablecer la confianza en la gestión gubernamental. Ello supone contraponer una práctica administrativa racional a la llevada a cabo por la monarquía absoluta. Es fundamental el énfasis que se pone en recordar una práctica inherente al anterior régimen, esto es, su prodigalidad, la cual viene a ser la fuente de todos los males. De ahí que reconocer la deuda y suprimir los gastos que arruinarían al contribuyente, se convierta en una aspiración. En este sentido resulta especialmente significativo el incipiente sistema de control cuando se formula que

⁴ Toreno, Conde de: *Historia del Levantamiento, Guerra y Revolución de España*, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1953, Tomo LXIV, pág.310.

*Tomará un conocimiento exacto de la deuda pública, y del producto de las rentas anuales: velará por la distribución de estas rentas.*⁵

El seguimiento de la trayectoria recorrida por la Deuda Pública y el producto de las rentas ilustra perfectamente de la preocupación que existe por evitar la mala distribución de los caudales públicos y el consiguiente despilfarro que resulta de ésta. La mala distribución se considera como reflejo inequívoco de la arbitrariedad que reinaba en el régimen anterior.

La separación radical de la citada práctica encuentra, pues, un ejemplo concluyente en la concepción de la deuda. Reconocer la deuda será una expresión de la voluntad de la Junta por comenzar su gestión con una nueva sensibilidad. En este sentido previene la Junta que *no desatenderá las obligaciones contraídas por la corona, que forman el patrimonio de una porción considerable de familias....* Por lo que reconoce *solemnemente la deuda nacional* y se declara firmemente partidaria de sanear todos los créditos y cuentas no liquidados contra la Hacienda Pública.

La simplicidad y la buena administración de rentas implica contar con la colaboración de un aparato administrativo eficaz y, además, con un personal cualificado. Por todo ello, la Junta previene que establecerá:

*... una perfecta economía en todos los ramos de administración; cortará de raíz todos los abusos introducidos en ella por el antiguo gobierno; suprimirá sucesivamente el sin número de empleos inútiles o no necesarios, simplificando en quanto sea posible el sistema de rentas (...)*⁶

El Dictamen se completa con una declaración de principios en la que se afirma la intención de utilizar todos los medios posibles para impulsar el desarrollo de *la agricultura, artes, comercio y navegación*, siguiendo bases de justicia y equidad.

La visión de la Junta es calificada por el profesor FONTANA de simplista, por hacer más hincapié en los fallos "administrativos" y en la falta de cualificación de los funcionarios que en el problema real de una Hacienda que, como señala el autor, se muestra inelástica ante el crecimiento del gasto, sobre todo a partir del reinado de Carlos III, agravado, además, por el problema de la deuda. Esta visión simplista lleva a la solución aun más simple de la estricta reforma de los mecanismos recaudatorios y la supresión de sueldos como remedio eficaz. ¿Falta de percepción de la realidad?

⁵ *Gaceta Extraordinaria de Madrid*, núm.135/18.10.1808, págs. 1301-1302. También en Archivo Histórico Nacional, Archivo de Rentas, libro 8.054, folios 53-54.

⁶ *Ibíd.*

1.2.- El estado de la opinión. La "consulta al país".

Por Decreto de 22 de Mayo de 1809 la Junta Central ordena la "consulta al país" sobre aquellos aspectos que considera más importantes para el gobierno de la Nación. La Hacienda Pública ocupará un lugar privilegiado entre estas preocupaciones.⁷ Las respuestas fueron tantas que hubo de crearse una Junta de Ordenación con el objeto de clasificar la información contenida en aquellas. Estas expresaban, de manera general, la voluntad decidida en la construcción de un nuevo ordenamiento político, con sus implicaciones sobre el sistema de reparto de la carga tributaria.

Como se verá más adelante, la diferencia con respecto a los intentos de renovación fiscal emprendidos en el Antiguo Régimen no reside tanto en el modelo elegido cuanto en el sustento político de la elección. No se concibe sólo un nuevo orden tributario, sino un nuevo orden inserto en un nuevo orden socio-económico. Sólo con un cambio profundo de la sociedad será posible la implantación del nuevo sistema tributario. Las respuestas se ajustan, pues, a un marco histórico del que se tiene plena conciencia.

En este sentido, el profesor ARTOLA ha emitido un juicio que nos parece especialmente significativo:

*... la consulta al país acordada en 1809 por la Junta Central fomentará en unos casos y provocará en otros la formulación concreta de un ideario político más o menos reformista, fenómeno siempre peligroso políticamente, por cuanto acostumbraba a los organismos delegados del poder e incluso a los particulares a dar una opinión política, e indirectamente a intervenir en el Gobierno, sistema cuya única salida visible consistía en entregar la Soberanía a la opinión pública.*⁸

Esta afirmación de tan cualificado tratadista del período se puede matizar con una reflexión que delimite su alcance. La consulta deriva de una nueva concepción del ejercicio del poder, tanto desde la óptica de la claridad informativa como del necesario respaldo del pueblo. Es más, en la Circular de 24 de Junio de 1809 se advertía que *las mas saludables reformas suelen ser peligrosas si no van acompañadas del voto general*

⁷ La "Consulta" se publica en la *Gaceta del gobierno* de 5 de Junio de 1809 (Decreto de 22 de mayo). Son 9 las propuestas pero destacamos las de carácter hacendístico. La propuesta segunda consiste en *medios y recursos para sostener la santa guerra en que, con la mayor justicia, se halla empeñada la nación* y la quinta *recaudación, administración y distribución de las rentas del Estado*. Miguel Artola reproduce dichas propuestas en su obra ya citada "Memorias de tiempos ...", pág.X.

Toreno reproduce íntegramente el Decreto, con una breve exposición de las vicisitudes que corrió hasta su aprobación siguiendo la proposición de Calvo de Rozas, por entenderse como *harto libres* las ideas del Bailío Valdés. Vid. *Historia del levantamiento...*, op. cit., págs.199-200.

⁸ Artola, M.: *Memorias de Tiempos ...*, op. cit., Tomo XCVIII, pág.X.

*de los pueblos en cuyo beneficio se hacen....*⁹

Por otra parte, y como ha puesto de manifiesto ESTHER MARTINEZ QUINTEIRO¹⁰, consultar al país era congruente con la ideología liberal, pero, además, una adecuada redacción del decreto podría servir para instalar un conjunto de ideas favorables a la transformación de las estructuras vigentes.

En otro lugar de su obra, ARTOLA analiza el cambio político registrado como producto del conflicto estructural entre un Estado modernizador y una Hacienda falta de los medios fiscales necesarios para llevarlo a cabo, admitiendo que *sólo un sistema basado en la participación de los ciudadanos podía dar respuesta a la dificultad* y, por otra parte, que la coyuntura era especialmente propicia para introducir criterios como igualdad y generalidad, amparándose en el interés por la conservación de los bienes.¹¹

A este respecto cobra especial vigor la opinión de TORENO quien, aunque califica el Decreto de *tardío y vago*, ve en él el *primer fundamento del edificio de libertad, que empezaron despues á levantar las Córtes congregadas en Cádiz*.¹²

Se van a sintetizar las ideas fiscales contenidas en las respuestas dadas a la consulta en base a dos series documentales: las respuestas recogidas de forma general por ARTOLA, a partir del Archivo del Congreso y Archivo Histórico Nacional, fundamentalmente, completadas por los documentos aportados por el profesor LASARTE, que presentan un sesgo casi total hacia las cuestiones relativas a la Hacienda.¹³

A grandes rasgos se puede adelantar que las respuestas son el reflejo fiscal del modelo político liberal: necesidad de control, principio de legalidad y principio

⁹ La Circular (24 de Junio de 1809) se encuentra reproducida en Arriazu, M.I.: "La Consulta de la Junta Central al País sobre Cortes" en *Estudios sobre Cortes de Cádiz*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1967, pág.46.

¹⁰ Martínez Quinteiro, E.: *Los grupos liberales antes de las cortes de Cádiz*, Narcea, Madrid, 1972, pág.218.

Para la autora, la suerte de los partidarios del cambio estuvo en la gran cantidad de respuestas que superaron todas las previsiones y señala que Antillón, muy consciente del valor de las respuestas, se lamentaría del poco cuidado que pusieron las Cortes en su estudio. En todo caso, la ingente cantidad de escritos y proyectos dejó entrever la existencia de un gran sector de españoles partidarios de una transformación de signo liberal, aunque, como señala la autora, *no fueron especialmente conocidos durante la guerra de la Independencia*. *Ibíd.*, pág. 59.

¹¹ Artola, M.: "El Estado" en Miguel Artola (Dr.): *Enciclopedia de Historia de España*, Alianza, Madrid, 1988, Tomo II: Instituciones políticas, pág.151.

¹² Toreno, Conde de.: *Historia del levantamiento...*, op. cit., pág.200.

¹³ Artola, M.: *Los orígenes ...*, op. cit. (En el segundo tomo recoge un conjunto heterogéneo de opiniones) y Lasarte, J.: "La consulta de la Junta Central al país sobre Córtes" en *Economía y Hacienda a finales del antiguo régimen. Dos estudios*, Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1976.

M^a Isabel Arriazu recoge la problemática derivada desde la Consulta hasta la recepción de informes y su clasificación por la Junta de Ordenación en "La consulta de la Junta ..." en *Estudios sobre ...*, op. cit., págs.15-117.

de igualdad de los ciudadanos. La crítica al sistema tributario presenta un elemento común: su diversidad. De ahí que las propuestas apunten, sobre todo, a la simplificación del sistema. La proliferación de figuras impositivas acaecida a lo largo del período caracterizado como Antiguo Régimen es observada como una fuente de fraudes, contrabando y dificultades para la administración.

Diversidad de rentas y mala administración son la causa de la grave confusión que existe en el funcionamiento del "sistema" de rentas que rige en la Nación. La simplificación del sistema es, prácticamente, un anhelo colectivo; simplificación que, la mayoría de las veces, desemboca en la única contribución. Los testimonios, en este sentido, son múltiples. Así, en la respuesta presentada por el OBISPO DE CARTAGENA, se propone un modelo de única contribución general y proporcional a las "fuerzas" del contribuyente, por las ventajas que ello proporcionaría al comercio interior.¹⁴

Es claro, pues, que la única contribución equivale, al menos en principio, a la simplificación del sistema, obteniéndose positivos efectos que se pueden analizar en dos ámbitos: por un lado, la reducción de funciones significará eliminar sueldos y ganar brazos para ramos productivos de la actividad económica; y por otro, acabar con los desfases registrados entre lo recaudado y lo ingresado en el Tesoro.

Se aspira a un sistema de recaudación que no implique costos para el Erario y se apuesta por la gestión a cargo de personas o comunidades que tienen interés en la misma causa. El marasmo de impuestos - taifismo de gravámenes en expresión gráfica de FUENTES QUINTANA - de origen diverso y beligerantes con el desarrollo de la riqueza es enjuiciado por gran cantidad de respuestas, ya que al número de los impuestos va ligado, además del coste para el Erario, la confusión resultante del número de figuras tributarias, que se solapan la mayoría de las veces unas con otras con grave deterioro económico para el contribuyente.

Por tanto, el conjunto de tributos y la forma de su recaudación hace inevitable el "desarreglo", mientras que, por el contrario, el sistema de única contribución simplifica una operación complicada. Para la Audiencia de Galicia la variedad de reglamentos - ligada a la naturaleza del sistema de rentas, compuesto por tantas y tan

¹⁴ Con la simplificación de la administración y recaudación de rentas ... *cada pueblo podría ser el recaudador de las suyas, como sucede ahora en los que están encabezados: una sola contribución que recaiga sobre los productos de las haciendas, sobre los intereses de los comerciantes, sobre los sueldos y pensiones personales y sobre las utilidades de los artesanos en sus oficios podría ser un punto muy interesante que debe ocupar la atención de las Cortes. (...) Una sola contribución que se apoye sobre todos los vasallos, proporcionada a las fuerzas de cada uno, se hace llevadera, deja libertad para la transportación de frutos de una parte a otra, sin el impedimento de tantas trabas de aduanas y registros que lo entorpecen e impiden la circulación de unas provincias a otras, coadyuvándose recíprocamente con descargarse unas de lo que las sobra y proveerse otras de lo que las falta....* Citamos por Artola, M.: *Los orígenes* ..., op. cit., Tomo II, págs.160-161.

complicadas de administrar - hace inevitable la confusión.¹⁵

La aspiración al principio de legalidad que, por primera vez, se introduce en el sistema tributario es una constante en gran número de respuestas. En este sentido, la Junta Superior de Mallorca, en su respuesta de 6 de Septiembre de 1809, señala las bases legales del nuevo orden tributario, cuando estima que todo impuesto que no haya sido establecido con aprobación de las Cortes debe declararse nulo. Solo después de analizar su naturaleza y no encontrarla perjudicial, las Cortes deberán aprobarlos.¹⁶

Ligada estrechamente a la legalidad tributaria, la necesidad de control es también patente en la preocupación de la Junta, por cuanto reclama que los impuestos que se establecieran *deberán durar solamente hasta las Cortes inmediatas en que se prorrogarán o suspenderán en la parte que crean oportuno.*¹⁷

La aspiración a la generalidad tributaria es patente, asimismo, en gran número de respuestas. La implementación de un nuevo orden tributario choca con la pervivencia de privilegios y exenciones que representan un ataque al principio de justicia tributaria. Serán, por este motivo, blanco de la crítica los privilegios personales y provinciales. Si el fundamento de la imposición reside en la conservación del Estado, lo que implica en última instancia la seguridad del propio ciudadano, está claro que todo el

¹⁵ Respuesta de la Audiencia de Galicia (La Coruña, 16-1-1810) en Artola, M.: *Los Orígenes ...*, op. cit., Tomo II, pág.286.

Todo ello se evitaría, para esta Audiencia, si se extinguiesen las rentas provinciales y se fijase la única contribución acordada ya en 1770 o el equivalente de Valencia, si se dejasen a los pueblos las rentas de estanco (...) Si las justicias se encargasen de llevar a la tesorería, por tercios, los valores como se hace en pueblos encabezados, entonces bastaría una sola tesorería y una sola contaduría en cada provincia, con muy corto número de oficiales mayormente si hay celo, aplicación y continua asistencia. Cesaría entonces los obstáculos y trabas que entorpecen la agricultura y el comercio y volverían a los campos y talleres tantos hombres que ahora son de carga insoportable.Ibíd.

En la misma línea, el Ayuntamiento de Yecla, en respuesta de 14-10-1809, señala: *si paso a paso se van quitando las demás contribuciones indirectas, y últimamente con la debida circunspección se llega a establecer la única equitativamente, entonces la recaudación será simplísima y lo mismo la administración.* Ibíd., pág. 326.

Neumark ha definido la transparencia como uno de los principios técnico-tributarios, con las siguientes palabras: *El principio de transparencia tributaria exige que las leyes tributarias en sentido lato, es decir: con inclusión de los reglamentos, órdenes, circulares, líneas directrices, etc., se estructuren de manera que presenten técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad y sus disposiciones sean tan claras y precisas que excluyan toda duda sobre los derechos y deberes de los contribuyentes, tanto en éstos mismos como en los funcionarios de la Administración Tributaria, y con ello la arbitrariedad en la liquidación y recaudación de los impuestos.* Neumark, F.: *Principios de la imposición*, Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1974, págs.408-409.

¹⁶ Citamos por Artola, M.: *Los orígenes ...*, op. cit, Tomo II, pág.350.

¹⁷ Ibíd.

Una idea interesante en punto a legitimidad, es la expuesta por el catedrático Francisco de Borja Meseguer, en su respuesta de 29 de Agosto de 1809: *Aunque en un Estado monárquico por punto general el poder ejecutivo debe administrarlo el monarca para promover la posible unidad de las operaciones y fuerza pública, con todo, como ésta y la Hacienda son los dos objetos a que más puede abusarse en una nación para oprimirla, y los que ofrecen mayor facilidad y tentación de violar y destruir las leyes fundamentales, sería más segura su observancia de parte de los monarcas, si tanto la Hacienda como la fuerza militar fueran inmediatamente de la nación.* Ibíd., pág. 504.

mundo debe contribuir en proporción a sus facultades.¹⁸ El privilegio de tipo personal exime de la carga al beneficiario y la traslada sobre el resto del cuerpo social, lo que supone quebrantar el principio de justicia distributiva que se pretende en el reparto de la carga tributaria.¹⁹

La respuesta dada por MIGUEL AGUSTÍN JARILLO recoge esa aspiración al cuestionarse la exención de algunas provincias y reclamar su contribución a las cargas de la Nación, amparándose en los beneficios que resultan para todas las provincias de los gastos públicos. La respuesta, en fin, constituye un firme alegato hacia la unidad territorial y legislativa:

*Una nación, por grande que sea, debe conceptuarse una gran familia y, por consiguiente, debe haber en ella una sola legislación. Una nación que tiene algunas provincias con diversos fueros, es una cosa monstruosa. La nación española, aunque es un vasto reino compuesto de diversas provincias, puede y debe gobernarse por unas leyes generales y uniformes, porque en todas se habla una misma lengua, se profesa una misma religión, se notan las mismas costumbres y tiene una sola cabeza suprema. Circunstancias que contribuyen a que sea gobernada por una sola legislación, sin que sea alterada por diversos fueros y privilegios.*²⁰

Cabe inferir que la necesaria uniformización provincial en materia tributaria sea una propuesta reiterada.²¹ La crítica a los privilegios personales refleja la preocupación existente en el país, a la vez que supone un ataque al sistema político heredado del Antiguo Régimen. Para el Ayuntamiento de Cartagena, el sistema de

¹⁸ Para Neumark, los postulados de generalidad, igualdad y proporcionalidad constituyen principios parciales del principio de justicia: frente a la arbitrariedad, igualdad ante la ley. Por el principio de generalidad se exige que todas las personas contribuyan a las cargas públicas sin que se tengan en cuenta criterios extraeconómicos. Neumark, F.: op. cit., pág.104.

¹⁹ Jovellanos, en su Informe en el expediente de la ley agraria, se pregunta: *¿No somos todos hijos de una misma patria, ciudadanos de una misma sociedad, y miembros de un mismo estado? ¿No es igual en todos la obligación de concurrir a la renta pública destinada a la protección y defensa de todos? ¿Y cómo se observará esta igualdad, no siendo ni unas ni iguales las bases de la contribución?*

A lo que se contesta: *... cuando se trata de que todos los individuos, todas las clases y órdenes del Estado concurren a formar la renta pública, consagrada a su defensa y beneficio ¿en qué se puede apoyar esta excepción? ¿por ventura puede concederse alguna a una clase sin gravar la condición de las demás, y sin destruir aquella justa igualdad, fuera de la qual no puede haber equidad, ni justicia en materia de contribuciones?* Jovellanos y Ramirez, G.M.: Informe de la sociedad económica de esta Corte al real y supremo Consejo de Castilla en el expediente de ley agraria, Edición facsimilar de la Caja Rural y Provincial de Granada, 1974, pág.105.

²⁰ La respuesta de Miguel Agustín Jarillo, cura de Higuera La Real, en la provincia de Badajoz, se encuentra reproducida en Artola, M.: Los Orígenes ..., op. cit., Tomo II, pág.377.

²¹ Así, José Ignacio Almira de Villafranca propone: *Que las rentas del Estado se uniformen en todas las provincias a ejemplo del catastro de Cataluña, con que se acercará más la nación al punto fijo de aquéllas. Que sólo haya aduanas en las fronteras y en los puertos. Que en cada provincia haya una tesorería donde se recauden todas las rentas reales de la misma, que los tesoreros de dichas provincias den exacta cuenta de medio en medio año a la general del reino y ésta en cada año la dará el Consejo de Hacienda, publicándose en Gaceta el déficit o sobrante que hubiera resultado.* Ibíd., tomo II, pág 473.

tributacion es el más esencial en todas las sociedades políticas por lo que, la desigualdad de su reparto se hace más sensible que la misma imposición, de ahí que *toda excepción y todo privilegio, aunque parezca el más justo, trastorna la sociedad.* ²²

La opinión interesada sobre la exención tributaria la expresa el BARÓN DE CASTELLET quien, en su respuesta de 31 de Agosto de 1809, argumenta - en una línea próxima a TURGOT - su idea de la participación política en base a la propiedad territorial.²³ Aunque advierte que de esa regla general del arraigo habría que exceptuar al Clero, cuyos beneficios y rentas son, y así deben ser considerados, el arraigo de sus individuos.

Que el sistema se adapte a bases que permitan su aumento sin alterar su naturaleza y, por otra parte, evitar la arbitrariedad de los gastos es otra respuesta recurrente.²⁴ La búsqueda de bases permanentes para financiar necesidades, asimismo permanentes, lleva al OBISPO DE BARBASTRO a la siguiente conclusión: si los gastos del Estado son permanentes, los impuestos deberán ser fijados sobre bases que también lo sean. La base la encuentra en la tierra y sobre su producto debe recaer el principal de los tributos. En todo caso, el producto debe entenderse neto, esto es, despues de descontar los gastos de cultivo.²⁵

²² "Memoria sobre reunión de Cortes y acerca de la observancia de las leyes" emitida por el Ayuntamiento de Cartagena. Citamos por Lasarte, J.: "La Consulta ...", op. cit. pág.291.

²³ Así, para el Barón de Castellet, sólo deben concurrir a las elecciones los ciudadanos cabezas de familia ... pero el bien político exige una nueva limitación y sólo deben ser admitidos los que tengan arraigo por poco que sea, en casas, tierras, censos, diezmos o cualquier otra especie de propiedad, de modo que por ella paguen una contribución territorial. El que no contribuye directamente a las cargas del Estado no tiene derecho a la administración pública (...) para que el hombre se interese eficazmente en el bien de la patria, es preciso que tenga en ella una propiedad que no pueda transportar fácilmente. Citamos por Artola, M.: *Los orígenes*..., op. cit., Tomo II, págs. 443-444.

Véase, al respecto, la opinión vertida por Franco Salazar y obsérvese su paralelismo con las ideas de Turgot: *El hombre que tiene posesion propia, por pequeña que sea jamas abandona su país; pero el que carece de propiedad no tiene arraygo, y emigra con la mayor facilidad. Repartanse con prudencia tantas tierras como hay incultas en España y no habra gente ociosa ni errante, sino hombres permanentes en sus domicilios viviendo del trabajo de sus manos para asegurar su subsistencia: se fomentara la agricultura su sucesora inmediata.* Franco Salazar, P.: op. cit., pág.167.

²⁴ Es lo que Neumark, siguiendo a Wagner, ha llamado principio de movilidad. Según éste, la imposición ha de contener al menos los elementos o las condiciones que puedan adaptarse a los cambios de las necesidades financieras.... Neumark, F.: op. cit., pág.87.

²⁵ Artola, M.: *Los Orígenes* ..., op. cit., Tomo II, pág. 139.

Las respuestas, como decíamos, son coincidentes en la idea de adoptar un sólo modelo: la "única contribución". A pesar de que la idea de la agricultura como fuente fundamental de la riqueza está profundamente arraigada - así, Alvaro Florez Estrada, en su Constitución para la nación española, apunta que *todas las riquezas de una nación nacen de la agricultura, las demas son precarias* -, puede inferirse de la inmensa mayoría de los textos presentados el predominio de las doctrinas liberales. No obstante, la polémica en torno a las tesis fisiocráticas está presente en las distintas propuestas presentadas. El Obispo de Urgel, en su respuesta de 24 de Agosto de 1809, se inclina por la contribución agrícola, pero en función del *valor de la propiedad de tierra de cultivo y pasto, y de todo edificio y artificio inherente a la tierra seca o mojada.* Ibid., Tomo II, pág.234

A propósito de las tesis fisiocráticas contenidas en algunas de las respuestas, comenta Lasarte: *hay tesis fisiocráticas propiamente dichas incluso defendidas con acaloramiento (...) la ideas fisiocráticas fueron conocidas en nuestro país y calaron en los estados de opinión, sobre todo teniendo en cuenta que a veces las tesis fisiocráticas sirvieron de medio para la expresión de conflictos de clase entre los terratenientes tradicionales y la nueva burguesía empresarial* Lasarte, J.: "La Consulta ...", op. cit., pág. 193 y nota 40.

Ahora bien, el establecimiento de estas bases seguras y permanentes requiere un cambio radical en la administración, que ahora estará a cargo de diputados elegidos de entre las diferentes clases sociales que componen el Estado; así se evitarán los desfalcos que resultan de hombres escogidos por el favor o intereses. Si el pueblo conoce el destino de sus sacrificios y su empleo en las necesidades del Estado, sería el primer interesado en su establecimiento. Se puede apreciar, por tanto, la concepción de un modelo de Hacienda íntimamente relacionado con la correspondiente estructura sociopolítica.

La idea de sistema contributivo que subyace en las opiniones presentadas es la de un sistema que, lejos de poner trabas al desarrollo, lo estimule. Se piensa, por tanto, en la construcción de un sistema fiscal íntimamente ligado al desarrollo económico. Para ello constituye un requisito indispensable la necesaria libertad de circulación del comercio interior. En este sentido se propondrá el establecimiento de las aduanas en los puertos y fronteras y la supresión de las existentes en el interior del reino.

El modelo tributario capaz de cubrir los objetivos de la nueva Hacienda estará inspirado en la idea de la contribución de la Corona de Aragón, siguiendo así las aspiraciones ilustradas, al considerarlo como el principal agente de la prosperidad de las artes y agricultura. La adopción de este modelo lleva aparejada la oportuna legislación favorecedora de la libertad de comercio, con sus benéficos efectos sobre la prosperidad de la Nación.²⁶

El apoyo a las tesis mantenidas se hace utilizando, incluso, textos de economistas que no optaban por este sistema. En este sentido se puede ver la utilización de las máximas tributarias de SAY para sostener que la única contribución cumple todos los presupuestos exigibles a un buen sistema tributario, dado que con éste se consigue que

... los impuestos recaigan sobre las rentas de la Nación o sobre sus productos anuales, más bien que sobre sus capitales o productos acumulados (...) que el impuesto comprenda todas las rentas que pueda y a todos los contribuyentes y sujetos a él por la ley (...) que la ley no deje duda alguna sobre el importe de la contribución de cada particular ni sobre el modo de pagarla (...) que la recaudación de los impuestos ocasione los menos

²⁶ José Solsona propone, en su respuesta de 24 de Septiembre de 1809, que se declare libre *la venta de la sal, del tabaco, pólvora y de los demás artículos ahora estancados, bajo las modificaciones de que hablan nuestros políticos y economistas (...)*. Con la libertad de tratos y uso de las cosas y el control del Gobierno *florecerá la agricultura, se promoverán las artes, los víveres costarán poco, se multiplicarán los matrimonios, crecerá la población, el erario tendrá más entradas, la opulencia pública será grande y la fuerza del reino respetable*. Citamos por Artola, M.: *Los Orígenes* ..., op. cit., Tomo II, págs. 587-588.

*gastos posibles, no ocupando mas gente que la precisa.*²⁷

RAMÓN LÁZARO DE DOU Y BASSOLS propone la supresión de alcabalas, millones, aduanas interiores y demás tributos que por su desigual reparto han obstaculizado el crecimiento y su sustitución por un sistema que tenga por base de reparto el *ordenado y arreglado en tiempos de Fernando VI y Carlos III*, declarando que por única contribución debe entenderse

*... el tributo territorial como el Catastro de Cataluña, comprendiéndose en él toda clase de rentas para el pago de un 10% del líquido producto moderado y equitativo, o menos aún; sin perjuicio de aduanas en la frontera, algún estanco como el del tabaco, papel sellado y de una capitación proporcionada o equivalente en cuanto a todos lo que con su industria o comercio puedan ganar su sustento y manutención regular.*²⁸

Como se verá mas adelante, salvo en la pervivencia de los estancos, el sistema tributario propuesto por DOU no se aleja mucho del que propondrá la Comisión Extraordinaria de Hacienda en Julio de 1813.

De las respuestas puede deducirse, también, que existe clara conciencia de dónde pueden venir las resistencias a la implantación del nuevo orden tributario. El conocimiento de las vicisitudes seguidas por la contribución única, cuando se intentó su implantación a lo largo del siglo XVIII, obliga a ser cautos en las propuestas. Así, MANUEL MAHAMUD, en su respuesta de 9 de Septiembre de 1809, ve las resistencias al sistema en *los poderosos hacendados o dueños de rentas y por los que han presumido tener autoridad o facultades bastantes para dar empleos a los de su familia (...)*.

Pero, por otra parte, la conciencia del momento histórico que se vive le permite concluir que *sería tiempo más oportuno de poner fin a tales contradicciones el que se ventilase y resolviese en las Cortes este punto tan interesante.*²⁹ Las Cortes recogerán el testigo, dedicando amplios debates a la ordenación del sistema tributario. El profesor FUENTES QUINTANA ha observado la línea de continuidad existente entre las propuestas de la consulta y los intentos de las Cortes de Cádiz, todos ellos tendentes a

²⁷ Respuesta de Martín de Campos en Lasarte, J.: "La Consulta ...", op. cit., págs. 247-248.

Los principios enumerados por Martín de Campos son una copia literal de las máximas de la imposición de J.B. Say. Vid. op. cit., Tomo III, págs. 364-366.

²⁸ Citamos por Lasarte, J.: "La Consulta ...", op. cit., pág. 261.

²⁹ Citamos por Artola, M.: *Los Orígenes* ..., op. cit., Tomo II, pág. 566.

repartir la carga tributaria por una única contribución de carácter personal. ³⁰

No queremos concluir sin una breve nota sobre el valor de las respuestas. Si se observan las fechas de éstas, podemos advertir que no debieron influir en la promulgación del posterior Decreto de abolición de rentas provinciales y que esta idea ya era contemplada por la Junta, pero, de lo que no cabe duda es de su papel, aunque sea de modo relativo, como ha señalado el profesor FONTANA, de instrumento de sondeo de opinión, ya que su información nos revela la conciencia profundamente arraigada de un importante sector de la población hacia la tan deseada reforma tributaria.³¹

Por otra parte, prescindiendo de las soluciones dadas a la pregunta sobre los medios para mantener el conflicto armado, en las respuestas tendentes a proponer las bases del nuevo sistema tributario se puede observar que estamos en presencia de una nueva concepción del reparto de la carga tributaria que choca frontalmente con el sistema de reparto característico del Antiguo Régimen. Se clama, así mismo, por un sistema de control del gasto, como medio de evitar la arbitrariedad, y por un modelo tributario que no atente contra la libertad de comercio y no sea beligerante con el desarrollo económico. La concreción práctica del modelo se encuentra en la única contribución, sistema coherente con los ideales políticos del incipiente liberalismo. Las Cortes de Cádiz recogerían esta herencia y la plasmarían en el proyecto aprobado por Decreto de 13 de Septiembre de 1813.

1.3.- La base legal de la transformación del sistema tributario: el Decreto de 7 de agosto de 1809 sobre abolición de rentas provinciales.

El día 7 de Agosto de 1809 la Junta Central emite un decreto que ha sido calificado, acertadamente, por el profesor FONTANA como *origen y fundamento del*

³⁰ Fuentes Quintana, E.: "Los principios del reparto de la carga tributaria en España", *Revista de Derecho financiero y Hacienda Pública*, núm.41/1961, pág.170, nota 9.

Lasarte ha visto en las respuestas las siguientes aspiraciones: *Reputa del sistema tradicional, nueva concepción política del tributo, igualdad de la carga fiscal conforme al criterio de la capacidad económica, anulación de privilegios, concepción del sistema tributario en función de la conveniencia económica del país, simplificación de los tributos, reorganización y establecimiento de la moral de los empleados de rentas son las nuevas ideas que prenden inevitablemente en la mayoría de los espíritus.* Lasarte, J.: "La Consulta ...", op. cit., pág. 228.

³¹ El profesor Artola ha escrito que la Consulta ocupa un lugar paralelo a los Cahiers de Doleances que presentaron los Estados Generales. La atribuye a Jovellanos y cita una exposición de 5 de Abril de 1809 que se encuentra en el Archivo Histórico Nacional, Estado, Junta Central, Leg. 1-I, doc. 40, en la que puede leerse:

Llamar a los hombres entendidos a una discusión pública no lo permite nuestra actual institución, ni las presentes circunstancias. ¿Pero no hay el medio de oír sus pensamientos, convidándolos a que los propongan por escrito? ¿Y qué inconveniente puede haber en que lo hagan bajo de su nombre, por medio de la Prensa? Artola, M.: *Los orígenes* ..., op. cit., Tomo I, págs. 299-300.

*largo proceso de establecimiento de una reforma tributaria liberal que culminará en 1845.*³²

Efectivamente, en el citado decreto³³ se plantea la abolición de las rentas provinciales como primer paso a seguir para la reforma en profundidad del sistema tributario vigente. Las especiales circunstancias que atraviesa el país hacen que su aplicación práctica se postponga para un momento más propicio.

En el Decreto se expone claramente un programa de profunda inspiración liberal, ligando íntimamente sistema fiscal y desarrollo económico. En este sentido, y siguiendo, en cierto modo, la tradicional crítica ilustrada, el Decreto califica al primer renglón del sistema de rentas vigente, esto es, las rentas provinciales - alcabalas, cientos y millones, principalmente - de impuestos beligerantes con el desarrollo.

Su especial naturaleza, obstruyendo la circulación interior, y pesando con desigualdad sobre las producciones de la tierra, sobre las manufacturas de nuestras fábricas, y sobre todos los objetos en general del comercio, se ha hecho incompatible con la libertad, sin la cual no puede haber artes, ni cultivo, ni comercio. Su sistema administrativo, oponiendo continuamente a fisco y contribuyentes no sólo han hecho odiosa la administración fiscal, y odiosa aún la misma industria, sino que causándole unas llagas insanables, han sido siempre un débil recurso para hacer frente a las necesidades del Estado.

Se describen, asimismo, de forma diáfana, las limitaciones de las reformas efectuadas por anteriores gobiernos, cuyo efecto era complicar aún más el panorama tributario, ya que a pesar de las continuas quejas de los pueblos y a que así lo exigía *la decadencia de nuestras fábricas y el sistema mercantil unánimemente abrazado por todas las naciones de Europa*, las citadas reformas eran expresión inequívoca de la escasa voluntad transformadora de los citados gobiernos.

El momento que se vive y la penetración de una nueva concepción acerca de la relación entre riqueza privada y acción del Estado, llevan, inevitablemente, a la necesidad de una profunda transformación del sistema de rentas, entendido éste como el principal obstáculo al desarrollo:

³² Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág. 46.

³³ El texto del citado Decreto se encuentra reproducido íntegramente en López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., Tomo III, págs. 12-14. También en Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., págs. 190-191.

Los dos artículos fundamentales del Decreto rezaban así:

Art.I.- Las contribuciones conocidas con el nombre de alcabalas, cientos y millones, quedarán abolidas, luego que se hayan aprobado y establecido las que deberán subrogarse en su lugar.

Art.II.- La Sección de hacienda queda encargada de proponer a S.M. las contribuciones que deberán subrogarse a las abolidas.

... la riqueza de los particulares es la riqueza del estado; (...) ninguna nación puede ser rica sin fomentar su agricultura, su comercio y su industria, (...) la industria en general no se fomenta, si no se quitan los obstáculos que le oponen así las leyes civiles, como las fiscales; así la naturaleza, como la opinión.

Ahora bien, el cambio, aunque necesario, sólo es posible realizarlo en una nación que destaque por *la liberalidad de sus principios y por la bondad de su administración interior* y, en un momento en el que *los buenos principios triunfen de la ignorancia*.³⁴

Reconocida la necesidad del cambio y a partir de la consideración de que las contribuciones *por su naturaleza son siempre un mal*, se trazan las máximas que debe cumplir todo sistema tributario para que las contribuciones que lo integran se repartan con igualdad y se apliquen a las verdaderas necesidades del Estado. Con ello se logrará evitar la enorme cantidad de empleados, considerados como consumidores inproductivos y brazos perdidos para la industria.

El sistema tributario ideal que vendrá a sustituir al "sistema" vigente deberá cumplir, por tanto, una serie de máximas, en las que se puede detectar el pensamiento de SMITH. Así, las imposiciones que se establezcan deberán recaer sobre las cosas que verdaderamente deben contribuir; deben ser exigidas en el tiempo y modo menos gravoso y, por último, deben ser recaudadas con el menor dispendio posible.³⁵

Aunque en el Decreto no se propone un tributo concreto destinado a sustituir las rentas que se suprimen, subyace en el ambiente, sin embargo, un anhelo que a la postre se va a convertir en el modelo a implantar. Todas las miradas, en fin, apuntan hacia la deseada "única contribución".

TORENO, años mas tarde, resumió la labor de la Central en los siguientes términos:

³⁴ Fontana señala que se trata de una de las primeras utilizaciones *modernas* del término *liberal* en su pleno contenido político y económico. Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág. 46.

³⁵ La hegemonía del pensamiento de Smith en los primeros años del siglo XIX, como ya tendremos ocasión de comprobar a lo largo de los debates parlamentarios, es una opinión unánimemente compartida. El profesor Martín Rodríguez ha destacado que *...entre 1779 y 1806, y pese a las inquietantes reminiscencias mercantilistas existentes todavía en casi toda la literatura económica española, la hegemonía de Smith fue prácticamente absoluta en los medios académicos; después, entre 1807 y 1834, Say ocupó el lugar de Smith, aunque éste mantuviera en parte su anterior influencia...* Vid. "La institucionalización de los estudios de economía política en la universidad española (1776-1857)", *Revista de Historia Económica*, núm.2 suplemento/año VII, primavera-verano 1989, pág.90. Del mismo autor su estudio introductorio "La Institucionalización de los Estudios de Economía Política en la Universidad Española (1784-1857)" a la obra del Marqués de Valle Santoro *Elementos de Economía Política con aplicación particular a España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

*Inclinóse á veces á la mejora en todos los ramos de la administracion; pero los obstáculos que ofrecian los interesados en los abusos, y el titubeo y vaivenes de su propia política, nacidos de la vária y mal entendida composicion de aquel cuerpo, estorbaron las más veces el que se realizasen sus intentos. En la Hacienda casi nada innovó, ni en el género de contribuciones, ni en el de su recaudacion, ni tampoco en la cuenta y razon. Trató á lo último, de exigir una contribucion extraordinaria directa, que en pocas partes se planteó, ni áun momentáneamente. Ofreció, sí, por medio de un decreto, una variacion completa en el ramo, aproximándose al sistema erróneo de un único y solo impuesto directo.*³⁶

El segundo artículo del decreto, por el que se insta a la Sección de Hacienda para que proponga el tributo o tributos que vendrán a sustituir a las rentas provinciales abolidas, genera una corriente de opiniones, escritos, etc. que descubren no sólo una forma de entender la materia financiera, sino, más allá de ésta, la propia estructura de la sociedad.

Al estudio de las teorías vertidas en el conjunto de estos escritos, surgidos a lo largo del período, se destinan las siguientes páginas. De entre ellos, el Informe de GALIANO que comentamos a continuación y la Memoria sobre rentas provinciales de CANGA ARGUELLES despuntan por la destacada personalidad de sus autores. Ya en 1813, y bajo el influjo de la Constitución, surgirán dos escritos, en nuestra opinión, determinantes en la elaboración del proyecto presentado posteriormente por la Comisión Extraordinaria. Nos referimos a las obras de ROMÁN MARTINEZ DE MONTAOS y de JOSE LUYANDO, escritas bajo la sugestión de la contribución directa, pero desarrolladas a partir de dos concepciones diferentes acerca del objeto a gravar.

1.4.- El Informe de Vicente Alcalá Galiano a propósito del Decreto de 7 de agosto de 1809.

Cuando FRANCISCO DE SAAVEDRA³⁷, con fecha de 15 de Agosto de 1809 remite, por orden del rey, el Decreto de 7 de Agosto a VICENTE ALCALÁ GALIANO, a la sazón Tesorero General en ejercicio, y le previene para que después de su estudio

³⁶ Toreno, Conde de: *Historia del levantamiento* ..., op. cit., pág. 243.

³⁷ Francisco de Saavedra es el primer "Ministro" de Hacienda de la revolución española (en realidad, Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda en los documentos de la época). Fue nombrado el día trece de Octubre de 1808 por la Junta Central y reemplazado el dos de noviembre de 1809 por el marqués de las Hormazas. Fontana atribuye a Alcalá Galiano una observación acerca de la personalidad del Ministro, señalando que quizás no le faltaba razón. Ante la fama de gran hacendista con que llega precedido Saavedra al Ministerio, dirá Galiano que su reputación era muy superior a su mérito. Vid. Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág. 30.

pormenorizado exponga su opinión, le llama especialmente la atención, al recabar su autorizada voz, acerca de la contribución equivalente a las rentas que deben ser suprimidas. ALCALÁ GALIANO acepta el envite y redacta un informe del que algunos autores han señalado su importancia.³⁸

Queremos traer a estas líneas los aspectos más sobresalientes del Informe en base a la importancia de la persona que lo emite y por las ideas sobre la Hacienda y, en especial, sobre el sistema tributario que en éste hay contenidas.

A propósito de las ideas fiscales de ALCALÁ GALIANO y de la línea de continuidad o discontinuidad que éstas presentan a lo largo del tiempo, existen opiniones controvertidas. El punto de conflicto son las llamadas "Rentas provinciales". Para unos autores, el Informe no supone una defensa de dicho sistema de rentas, sino una llamada de atención ante una reforma precipitada del sistema tributario.³⁹ Según esta línea de interpretación, la defensa de estas rentas por ALCALÁ GALIANO iría en contra de las ideas que ha ido expresando a lo largo de su dilatada carrera en la Hacienda. Para otros autores, sin embargo, el informe representa, precisamente, un buen instrumento para analizar la permanencia de sus ideas a lo largo del tiempo.⁴⁰

Como se verá más adelante, a lo largo del Informe hay muchos pasajes en los que ALCALÁ GALIANO se expresa a favor del sistema de rentas provinciales, pero matizándolo y mejorando sus posibles defectos y, a tal fin, se manifiesta firmemente partidario de la reforma realizada en 1785. La cuestión de su sustitución la plantea en el

³⁸ Alcalá Galiano, V.: Informe por Dn ... sobre el decreto de 11 de Agosto de 1809. En que se mandaron suprimir las rentas provinciales luego que se subrogasen en otras equivalentes, Imprenta de Dn. Benito Monfort, Valencia, 1810. El informe está firmado en Sevilla con fecha de 15 de septiembre de 1809, es decir, a un mes de distancia de su remisión por Francisco Saavedra.

Nosotros vamos a utilizar el Informe, así como la Real Orden que da lugar a éste, que reproduce, con ligeras variaciones, Díaz de Baeza, D. en el Tomo I de su obra *Sistema de Hacienda Controvertido en España desde el año de 1809 hasta el de 1823*, Imprenta de Dn. Norberto Moreno, Madrid, 1834, Tomo I, págs.3-89.

Torrente califica a Galiano de *sabio rentista* y recoge las ideas más significativas contenidas en el informe, apuntando su proyección de futuro. Torrente, M.: *Revista General de Economía Política*, Imprenta de Jordán, La Habana, 1835, Tomo III, págs 184-186.

³⁹ Entre estos destacamos la opinión de Lasarte, quien en este sentido señala: *Las ideas de Alcalá Galiano (vertidas en el informe) no deben interpretarse como una defensa de las Rentas Provinciales, porque éstas son incompatibles a todas luces con los principios tributarios que él expuso en sus obras, sino como una advertencia más o menos acertada sobre el entusiasmo innovador en materia de Hacienda.* Lasarte, J.: "La Consulta ...", op. cit., pág. 169.

⁴⁰ En este sentido, Antonio Elorza cuando escribe: *Alcalá Galiano es desde un comienzo, adversario de una reforma radical de la situación financiera vigente (se refiere a sus escritos pertenecientes al último tercio del siglo XVIII); antes de experimentar como novedad absoluta otro sistema de rentas, es mejor corregir el antiguo, evitando así los trastornos ocasionados por un cambio total. Fiel a esta postura, la mantendrá incluso en sus últimos años, oponiéndose, desde su cargo de Tesorero general en la guerra de 1808, a la sustitución de las viejas rentas provinciales por el impuesto único.* Elorza, A.: "El liberalismo económico de Vicente Alcalá Galiano", *Moneda y Crédito*, núm.106/1968, pág. 76; y del mismo autor *La ideología liberal* ..., op. cit., pág. 176.

informe más como derivada de la petición de SAAVEDRA que de su convencimiento acerca de la efectividad de la medida:

*Digamos ya alguna cosa sobre los medios que podrian discurrirse para reemplazar el producto de las rentas provinciales, no porque yo crea que sea posible hallar otras equivalentes y menos perjudiciales por mas que se discorra, sino porque esta materia quede examinada en este informe en los términos que V.E. se sirve prevenirme.*⁴¹

La línea de continuidad que expresa en sus ideas nuestro autor es contrastable si contraponemos sus obras anteriores con el informe actual. Su opinión acerca de los impuestos sobre los consumos lo lleva, en última instancia, a proponer el sistema nacido como fruto de los reglamentos de 1785.⁴²

La ambivalencia de la mentalidad ilustrada que con tanto rigor ha estudiado el profesor ELORZA muestra en ALCALÁ GALIANO un caso paradigmático. Da fiel testimonio de ello la frase que años más tarde le dedicará su sobrino, ANTONIO ALCALÁ GALIANO, quien describe su personalidad diciendo que *dió también en ser republicano en teoría, aunque en la practica, fiel y reverente servidor de su soberano.*⁴³

⁴¹ "Informe por Dn ... sobre el decreto de 11 de Agosto de 1809 ..." en Diaz de Baeza, D.: *Sistema* ..., op. cit. pág.62. (los subrayados son nuestros)

⁴² El profesor Fontana, en su obra *Hacienda y Estado* ... ya citada sostiene: *El Tesorero general Vicente Alcalá Galiano, que años atrás había fulminado las más duras críticas contra las rentas provinciales, se manifestaba ahora contra su supresión y entonaba un canto a la bondad del sistema de encabezamiento* (pág. 47).

Estamos de acuerdo parcialmente con el profesor Fontana, pues Galiano se opone a las rentas provinciales, pero en el estado en que se encontraban antes de la reforma. La opinión a que se refiere el citado profesor la formuló Alcalá Galiano contra el sistema anterior a 1785, y se trataba, fundamentalmente, de una crítica dirigida a su sistema de administración cuyos vicios podían evitarse, en su mayoría, con un sistema de encabezamiento. De estas rentas, efectivamente, decía Galiano: *Los vasallos infelices, esto es, los artesanos, jornaleros y labradores pobres contribuyen con grandes cantidades, y mucha parte de esta contribucion la perciben otros vasallos, que sin ser por lo comun necesitados, ni les pertenecen por ningun titulo* Alcalá Galiano, V.: "Sobre los nuevos impuestos", en *Actas y Memorias de la Real Sociedad Economica de la provincia de Segovia*, Imprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1786, Tomo II, pág. 183.

⁴³ En sus memorias, Antonio Alcalá Galiano da cuenta del *excelente informe sobre las rentas provinciales*, que vio la luz en Sevilla a fines de 1809, en el que *reprobo la doctrina de la soberania del pueblo, en terminos no solo de raciocinio, sino de invectiva apasionada y elocuente*. Alcalá Galiano, A.: "Memorias", en *Obras escogidas*, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1955, Tomo LXXXIII, pág. 389.

Elorza ve las ideas fiscales de Galiano insertas en un marco dominado por los derechos de libertad, propiedad y seguridad, y considera al autor como representante de una naciente burguesía. Esa profunda aspiración por la libertad civil que preside todos sus escritos y la falta de simpatía por los estamentos no anula, según Elorza, una continua preocupación por el orden social vigente, inherente a todo alto funcionario instalado en el Régimen que a veces se critica. Esta doble vertiente es la que determina que *llegado el caso de tener que encarar el cambio revolucionario de 1808, el entonces tesorero general, sigue viendo la sociedad con el prisma burgués que adquiriera en sus años juveniles pero con un creciente matiz conservador en el aspecto político que acompaña a su defensa, aparentemente incomprensible, de las rentas provinciales*. Elorza, A.: "El liberalismo económico ...", op. cit., págs. 68 y 87.

La actuación personal de Galiano fue ampliamente cuestionada. Así, en su núm. 23 de fecha 23 de Febrero de 1813, *El Tribuno del pueblo español* describe su trayectoria en términos muy elocuentes: *... este caballero fue nombrado tesorero general por Fernando VI: con este destino y sin ser llamado paso á Bayona sin saber*

A pesar de todo lo dicho nos parece fundamental, siguiendo el hilo argumental de este trabajo, señalar un aspecto que hasta ahora no parece haber sido suficientemente subrayado: nos referimos al papel que le confiere ALCALA GALIANO al modelo de sociedad en el que se pretende hacer la reforma tributaria. En su Informe, y a pesar de que se inclina por el sistema de rentas provinciales que se empezó a establecer desde la Instrucción de 29 de Septiembre de 1785, idea reiterada continuamente a lo largo de todo el documento, introduce una matiz que es preciso tener en cuenta: *Tengo muy presente que los tributos sobre los consumos no son los mas conformes á un pueblo libre.*⁴⁴

Reiteramos la importancia del matiz de tipo político que introduce ALCALA GALIANO en su argumentación, porque entendemos describe de forma acabada su concepción acerca de la viabilidad de la reforma tributaria, por cuanto puede inferirse que, después de haber ajustado su descripción del sistema tributario español a los principios de la economía política y haber analizado las dificultades de su reforma, su inclinación por el mantenimiento del sistema viene dada por la imposibilidad de sustituir un sistema de reparto de la carga tributaria por otro, si antes no se construye otro modelo de sociedad, una sociedad presidida por la conciencia de la necesidad de contribuir a las cargas del Estado por todos los ciudadanos y en la que la gestión del Estado estuviera apoyada por un aparato administrativo que permitiera llevar a cabo el reparto en términos de justicia y equidad.

Creemos que no admite réplica la descripción que realiza ALCALA GALIANO del momento en que se encuentra España y de la incertidumbre que existe en cuanto a su futuro:

... dudo mucho que nos hallemos todavía en el caso de aplicar á la España las formas y medios de administracion que se han adoptado en las repúblicas nacientes, ni aun las que rigen en los gobiernos mixtos en que los representantes del pueblo determinan la cuota de sus contribuciones y la manera de recaudarlas. Este sistema exige que se hayan difundido las luces entre todos los ciudadanos, hasta los que habitan en las cabañas: que se conozcan igualmente las ventajas y perjuicios de cada una de las contribuciones y de su

*con que caracter y constandole las intenciones de Napoleon: en Bayona juro la Constitucion (...) regreso á Madrid de tesorero general por el rey intruso: quando este abandono aquella capital se quedo en ella aconchado, é inmediatamente se instalo la Junta Central, volvio a obtener el empleo de tesorero general: invaden segunda vez los franceses á Madrid, y nuestro hombre sigue de tesorero general por el rey intruso, interviniendo como se dexa inferir en el repartimiento y cobro de la contribucion, que á fuer de saqueo, derramo el Gobierno intruso sobre Madrid en enero de 1809: siguió desenmpeñando la tesoreria, y quando se empezó a hablar del rompimiento del Austria con la Francia, se vino a Sevilla, y como si tuviese algun derecho para ser tesorero general volvio a obtener el mismo destino por la Junta Central. El articulista califica a Galiano de *acerrimo defensor de las alcabalas, cientos y millones...**

⁴⁴ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., pág. 81.(los subrayados son nuestros)

*particular administracion: que se tengan noticias bastante seguras de la riqueza territorial, industrial y comercial de cada provincia y pueblo; y en fin, que con presencia de estas prévias noticias y conocimientos, se reconozca por todos la necesidad de la contribucion, y se presten sin repugnancia á que se verifique su cobro.*⁴⁵

Las reticencias de nuestro autor son evidentes: esa toma de conciencia exige el tiempo suficiente para que los ciudadanos reconozcan las ventajas de su aportación a la construcción de ese Estado, hasta el punto de mirar a la patria como su *verdadera madre* y, por lo tanto, estar dispuestos a *sacrificar gustosos con este objeto sus bienes, su tranquilidad y su vida*.

Esta forma de entender la contribución es, para ALCALA GALIANO, consecuencia de una *constitucion liberal*. Si tal circunstancia se diera, se puede afirmar, a tenor del contenido del párrafo que a continuación transcribimos, que apostaría fuerte por ese modelo, llegando a abdicar de sus argumentaciones en pro de una contribución que grave de forma directa con una cuota conocida por el ciudadano, que la cederá gustoso:

*Cuando llegue ese feliz tiempo, que nadie pueda desear con mas anhelo que yo para mi amada patria, cuya felicidad y gloria he promovido y procurado constantemente desde que tengo uso de razon, podrán muy bien posponerse las ventajas demostradas del sistema de rentas provinciales que propongo, á la consideracion estimable de dejar á los ciudadanos libres de todo registro, y de incomodidades personales en la exaccion de los tributos; porque no se resistirán entonces á entregar á su debido tiempo el importe de la cuota de la contribucion que les corresponda por sus respectivas propiedades, y porque no ocultarán los fondos propios sobre que deberán imponerse.*⁴⁶

La visión que se desprende de la realidad que observa no parece ser muy optimista. ALCALA GALIANO demuestra, una vez más, que la estructura administrativa existente no permite entonar cantos de alabanza sobre la viabilidad del proyecto:

⁴⁵ *Ibíd.*, págs. 81-82.

⁴⁶ *Ibíd.*, pág. 83

Hernández Andreu describe perfectamente la intención de Galiano cuando apunta: *De ahí que propugnara un sistema que estuviese adaptado a la estructura social y económica de cada pueblo y que revestía las características de un sistema mixto: se mantenía partidario al sistema de rentas provinciales establecido por la Instrucción de 21 de septiembre de 1785*. Hernández Andreu, J.: "Evolución...", op. cit., pág. 78.

*Pero en el día vivo íntimamente persuadido de que si se intentase repartir sobre las rentas líquidas de los propietarios el equivalente de las rentas provinciales, además de los perjuicios que me parece haber demostrado experimentar los fondos productivos del Estado, clamarían aquellos hasta el cielo contra lo excesivo del tributo, y sería muy difícil, cuando no imposible, el verificar su recaudación.*⁴⁷

ALCALA GALIANO comienza su informe desmitificando la maldad del sistema de rentas provinciales y achacando la negativa visión del mismo a la penetración en la mente de los principales teóricos de los principios esgrimidos por ZAVALA en su memorial. En su opinión, durante el siglo XVII, por el contrario, el pensamiento fiscal militaba a favor de las rentas provinciales, citando como prueba de su aserto a un autor de autoridad tan reconocida como MARTINEZ DE MATA entre los estudiosos de la materia tributaria, que defendía que *el modo de contribuir sobre los géneros de primera necesidad era el mas proporcionado y justo que se podia hallar, porque cada uno paga segun sus posibles.*⁴⁸

Una vez descrito el marco económico-político, ALCALA GALIANO se plantea una defensa de las rentas provinciales basada en los "principios de la economía política". Con una terminología de cierto corte fisiocrático resalta la relación existente entre el producto final y la importancia de las *anticipaciones* o fondos invertidos, tanto en la agricultura como en el comercio o industria, ya que, *mientras mayores caudales se empleen en cualquiera de estos ramos, son mayores las ventajas ó riquezas que producen á favor del que los emplea*⁴⁹; surge de aquí una tarea fundamental para el Estado, esto es, procurar que el valor de estas anticipaciones aumente de un período de tiempo a otro,

⁴⁷ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., págs. 83-84.

⁴⁸ *Ibíd.*, pág. 7.

Galiano afirma que los cálculos sobre el consumo de bienes de primera necesidad que realizan las familias del país, efectuados por Zavala, no se verifican. Además, y esto le lleva a una conclusión que le es cara, a Zavala no debía escapársele, cuando redactó su Memorial, que la mayoría de los pueblos estaban encabezados y, precisamente, apunta Galiano, por unas cantidades mucho menores que las que se desprenden de sus cálculos.

Galiano añade que, al realizar sus propios cálculos para llevar a cabo los encabezamientos, llegó al convencimiento de que había una estrecha relación entre el número de vecinos y la contribución; así, los pueblos de veinte o treinta vecinos, la mayor parte de las veces, no alcanzaban los tres reales por persona y año; los de cien vecinos pagaban a la Real Hacienda en concepto de rentas provinciales entre cinco y seis reales por persona y año igualmente. En cualquier caso nunca se llega a las cifras aportadas por Zavala, y todo ello teniendo en cuenta que éste realiza sus cálculos sobre la base de los géneros sujetos a Millones, mientras los encabezamientos se forman con las rentas provinciales y sus agregadas. (*Ibíd.* págs. 27-34).

A su juicio son muchos los pueblos de Castilla y León cuyos vecinos carecen de la posibilidad de semejantes consumos, son pocos los que disfrutan de estos bienes y en esas cantidades y, por último, aún en los pueblos de mucho lujo, no se verifica el consumo de los géneros de primera necesidad que calcula Zabala.

⁴⁹ *Ibíd.*, pág. 35.

pues será una forma de garantizar el aumento de la riqueza.

De esta argumentación extrae una primera máxima. En la implantación de tributos debe procurarse que:

*... no recaigan de ningún modo sobre los fondos que sirven ó pueden servir para las producciones venideras, sino sobre aquellos que se consumen ó se destruyen sin poder producir riqueza sucesiva.*⁵⁰

Favorecer la acumulación de capital es, pues, el Norte que debe guiar la implantación de tributos. Ahora bien, el problema se plantea cuando se intentan determinar las tres variables fundamentales de la máxima, en palabras de ALCALA GALIANO:

*... dónde están los fondos que sirven para las producciones sucesivas y cuáles son los medios de aumentarlos, y también dónde existen los fondos que se consumen ó destruyen para conseguir que los tributos recaigan sobre estos.*⁵¹

En su opinión, la contribución sobre consumos establece una proporción con la riqueza individual que no puede establecer ningún otro tributo, ya que el exceso de gasto se penaliza con un mayor gravamen y el defecto aumenta el capital, con el consiguiente aumento de la riqueza de la nación. ALCALA GALIANO se pregunta: *... ¿qué es lo que debe hacer un capitalista para aumentar su renta anual ó su riqueza?* respondiéndose que el único medio a su alcance es procurar *que su gasto anual sea menor que su renta, con lo cual irá aumentando su capital, é irá sucesivamente aumentándose su producto ó renta sucesiva.* Ello es extensible a las naciones que, en suma, son un agregado de pueblos, y estos un agregado de individuos.

Su conclusión es que los impuestos sobre los consumos, *ademas de recaer sobre los fondos que no sirven para los productos sucesivos, sirven indirectamente*

⁵⁰ *Ibíd.*, págs. 35-36.

La idea no es nueva, ya en 1788 Galiano escribiría: *En la imposición de los tributos se debe tener sumo cuidado en no recargar los fondos que sirven de anticipaciones para los productos sucesivos, sino los que nada producen.* Alcalá Galiano, V.: "Memoria sobre la necesidad y justicia de los tributos, fondos de donde deben sacarse y medios de recaudarlos", en *Actas de la Sociedad Económica de Segovia*, Imprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1793, Tomo IV, pág. 280.

⁵¹ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", *op. cit.*, pág.36.

*para disminuir aquellos consumos y aumentar el capital nacional.*⁵²

Arremete el autor contra las críticas más comunes formuladas a las rentas provinciales, a saber: en primer lugar, por estas rentas paga menos el rico que el pobre y, en segundo lugar, el efecto que causan estas rentas sobre los salarios, amén de sus negativas consecuencias sobre la competencia de las manufacturas nacionales con las extranjeras.⁵³

Efectivamente, se trata de dos opiniones generalizadas, sobre todo a finales del siglo XVIII. En cuanto al primer caso, esto es, la desigualdad social del gravamen, baste la argumentación de JOVELLANOS como ejemplo de esta línea de pensamiento: la desigualdad respecto a la carga resulta de la naturaleza de los consumos más que de la cantidad de géneros consumidos.

⁵² *Ibíd.*, págs.42-43.

Galiano había mantenido un criterio favorable a los impuestos sobre los consumos de géneros de primera necesidad siempre que no se establecieran en una nación pobre y se hiciera con moderación y sin entorpecer el tráfico interior. Cumpliendo estas condiciones, no sólo no eran perjudiciales, sino que constituían una potente vía de financiación. Alcalá Galiano, V.: "Memoria sobre la necesidad...", op. cit., pág. 16.

En la pág 288 del mismo ensayo se pronuncia del siguiente modo: *consistiendo como se ha dicho, el acrecentamiento del capital nacional en el mayor ahorro del producto anual del trabajo, es evidente que se lograra aquel acrecentamiento, procurando insensiblemente la disminucion de la parte del producto que se consume en mantener la prodigalidad y el lujo, y este efecto le producen los impuestos sobre los consumos.*

El profesor Elorza, por su parte, subraya el matiz corrector que efectúa Galiano a la opinión de Necker, a propósito de los impuestos sobre los consumos, cuando opone a los enormes gastos requeridos para su recaudación, derivados del gran número de empleados que exige, el enorme potencial recaudatorio, aunque, eso sí, en los pueblos numerosos. Elorza, A.: "El liberalismo económico ...", op. cit., pág. 83.

Para Galiano se trataba de evitar, en definitiva, implantar este sistema de tributos en los pueblos pequeños por las consecuencias tan negativas que generaban y que ya se han comentado anteriormente: altos gastos de recaudación y atentados contra la libertad de comercio interior. La sentencia es clara: *utiles y ventajosos los impuestos moderados sobre los consumos, establecidos de manera que no perjudiquen gravemente a la libertad de comercio interior y recaudados con economía y orden. Con ello se sujeta el salario del trabajo, los intereses de los fondos y las rentas de los propietarios a una contribucion uniforme y equitativa, que no recae sobre los fondos que forman el capital nacional, sino sobre los que se consumen anualmente.* Vid. "Memoria sobre la necesidad...", op. cit., pág. 294.

⁵³ O'Brien ha estudiado cómo la discusión clásica sobre los impuestos indirectos siempre condujo a la reflexión acerca de la categoría del bien a gravar, a saber, si debía tratarse de bienes de lujo o bienes de primera necesidad y señala que Smith se inclinó por el gravamen de los bienes de lujo al considerar los efectos que causaba el aumento de los precios de los bienes de primera necesidad sobre los salarios. Concretamente, escribe:

Smith los atacó (impuestos sobre bienes de primera necesidad), porque el aumento de los precios de los bienes salarios impulsaría a los salarios hacia arriba, lo que a su vez incrementaría los precios (en más que el impuesto por el interés sobre el capital adelantado para sufragar el impuesto antes de las ventas). Y en su modelo estos efectos expanden el nivel general de precios y restringen el mercado, motivos por los cuales entorpecen el crecimiento. Smith añade que tampoco hay que gravar a las materias primas, porque ello acrecienta los costes. O'Brien, D.P.: *Los economistas clásicos*, Alianza, Madrid, 1989, págs. 357-358.

En un artículo reciente, Musgrave ha expuesto las dos primeras tendencias de los últimos años del siglo XVIII y principios del XIX en cuanto a las posibles fuentes de riqueza susceptibles de ser objeto de gravamen. En este sentido, destaca como todos los argumentos se alineaban en contra de gravar los artículos de primera necesidad o salarios de subsistencia, dado que, en definitiva, estos recaían sobre los alquileres y beneficios. A partir de las consideraciones de Smith - la imposición sobre los beneficios implica una intromisión excesiva que provoca la huida de los capitales - y de Ricardo - perjudicial para el desarrollo -, las fuentes tributarias viables quedaban reducidas a alquileres e ingresos utilizados en el consumo de lujo. Vid. Musgrave, R.A.: "Una breve historia ...", op. cit., pág. 312.

*... no hay duda - dirá JOVELLANOS - que las familias pobres y menos acomodadas consumen la mayor parte del capital en su mantenimiento, y por consiguiente en especies sujetas a sisas, millones y derechos de entrada; y aun aquella parte que destinan a su vestido, y otras comodidades domesticas, concurre tambien a la misma contribucion, aunque indirectamente, puesto que se compone de ordinario de efectos de produccion nacional, y trabajados por otros contribuyentes, en cuyo salario va embebida la misma contribucion. Lo contrario sucede en las familias ricas, de cuyo capital se invierte la menor parte en sustento, en el qual entran muchos efectos extranjeros, como te, cafe...; pero la mayor parte se invierte en sus ropas, y otros objetos de lujo y comodidad (...) y no se crea que esta diferencia se compensa con los derechos de rentas generales, porque esta contribucion es muy ligera, quando el temor del contrabando no los dexa sobrecargar, o es ninguna, quando sobrecargandolos se facilita su fraudulenta introduccion.*⁵⁴

Precisamente la naturaleza del consumo, en este caso de lujo, es la vía de escape de las familias ricas del gravámen de las rentas provinciales. ALCALA GALIANO defiende las rentas de esta acusación efectuando un raro argumento: *Si las rentas provinciales tuviesen este defecto, su producto seria mayor á proporcion del mayor numero de consumidores pobres.* Esto, añade, no sucede en la realidad, todo lo contrario, el producto que proporcionan estas rentas guarda relación con la riqueza y con el mayor número de propietarios poderosos.⁵⁵

En cuanto al segundo caso, se trata de la idea que asocia la incidencia negativa de las rentas provinciales sobre el valor de los salarios y, en definitiva, sobre los altos precios de las manufacturas nacionales que limitan su competitividad en el concierto

⁵⁴ Jovellanos, G.M.: *Informe de la Sociedad Económica* —, op. cit., pág. 101.

⁵⁵ Para apoyar su aserción, Galiano compara el número de habitantes y su contribución entre las provincias de Galicia y Sevilla y extrae la siguiente conclusión: Galicia que cuenta con 1.242.630 personas, contribuye en concepto de rentas provinciales con poco más de 13.000.000 de reales; mientras que Sevilla, con sólo 746.221 habitantes, contribuye con más de 40.000.000 de reales. Estas cifras dan una contribución per cápita de menos de 10 1/2 reales para Galicia y 57 1/2 para Sevilla.

Aún suponiendo estos argumentos como ciertos, Galiano aporta en sus notas una serie de datos que no aclaran nada a lo dicho: La mayor riqueza y fertilidad de Sevilla, y el mayor número de propietarios, no son la única causa de que su contribución sea mayor que la de Galicia. Otra causa es la mayor cuota con que se contribuye en los reinos de Andalucía en materia de millones, pues mientras en las demás provincias se contribuye al cinco por cien, aquí se hace al nueve (no es poca la desviación, aunque Galiano piense que no es la causa principal de la diferencia contributiva). Pero, la principal causa, y esto constituye un claro despegue de su línea argumental, es el potencial comercial derivado del gran número de puertos de Sevilla y su favorable administración. A través de estos puertos se realiza el mayor volumen de comercio de la nación. Debido a esta razón: *...son innumerables los buques extranjeros que llegan, consumen y se surten de todo género de comestibles, los cuales dejan al erario cantidades muy considerables por rentas provinciales, recayendo el peso de esta contribucion sobre el comercio extranjero, lo que no sucederia igualmente en el caso de que se subrogasen estas rentas en otras directas sobre los fondos ó utilidades interiores.* Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., págs. 59-64 y nota.

De lo expuesto por Galiano se puede deducir que pondera más en sus argumentos la incidencia del comercio con el extranjero sobre el mayor nivel de la recaudación que las razones aducidas en apoyo de su tesis, las cuales hacían descansar la mayor o menor contribución en función del mayor o menor número de grandes propietarios. Para Diaz de Baeza (en nota al texto en pág. 60-61) la reflexión que realiza Galiano destruye más que reafirma la idea de que las rentas provinciales no recaen más sobre los pobres que sobre los ricos.

internacional. ALCALA GALIANO reputa como falsa esta concepción con un argumento del siguiente tenor:

*No es cierto que el precio de los jornales se aumente principalmente por la exacción de dichas rentas; porque primero, siendo el principal consumo de los españoles el pan, esta especie está libre de todo derecho; y aun la alcabala del trigo puede decirse que no existe, respecto á su cortísimo valor en los casos que se verifica su total cobro; y segundo, el precio de los jornales depende de tantas y tan diversas causas que no tienen relacion con el de los consumos, que estos solo pueden influir en muy pequeña parte para aumentarlo (...).*⁵⁶

En principio, dirá ALCALA GALIANO, los impuestos que gravan los bienes necesarios, al aumentar el precio del trabajo, inciden sobre el precio de las manufacturas y, consiguientemente, sobre su demanda y consumo, por lo que pueden ser comparados con los impuestos que directamente recaen sobre el salario, dado que producen el mismo inconveniente en el salario del trabajo. Ahora bien, a su juicio, el aumento de los precios de los bienes necesarios influye tanto en el alza del salario como la demanda de este y, a partir de las consideraciones hechas por SMITH, que practicamente transcribe, sostiene:

*Arreglandose como hemos dicho el salario por la demanda de su producto y por el precio de los víveres, se sigue que en una sociedad ya establecida, y en que subsista la misma demanda del producto del trabajo, un impuesto directo sobre aquel salario no puede producir con el tiempo otro efecto, sino hacer subir los salarios algo mas del valor del impuesto y, por consiguiente, recaera, al fin, no sobre el trabajador, sino sobre quien le emplea.*⁵⁷

⁵⁶ *Ibíd.*, págs 55-56.

La metodología seguida en el análisis de los efectos de un impuesto que grave los consumos sobre el valor de los salarios es en todo punto coincidente con Smith. Si, como es bien sabido, se ha subrayado de forma suficiente la influencia del pensamiento financiero de Smith sobre la teoría tributaria de Galiano, es en este punto donde la influencia se manifiesta de forma más notoria. Quizá lo más meritorio de este breve ensayo, dirá Fuentes Quintana, refiriéndose a la obra "Memoria sobre la necesidad..." ya citada, es *la prontitud con la que difundió las ideas financieras de A. Smith en España*. Fuentes Quintana, E.: *Hacienda Pública*, apuntes curso 1965-66, Universidad de Madrid, pág 341.

⁵⁷ Alcalá Galiano, V.: "Memoria sobre la necesidad...", op. cit., págs. 65-66.

Comencemos con Smith, precisamente, donde hemos dejado a Galiano, porque no se trata de establecer un paralelismo entre una y otra línea argumental ya que, practicamente, se trata de la misma. En este caso, como muy bien señala Colmeiro, Galiano sigue el libro de Smith paso a paso. El propio Galiano reconoce ("Informe", pág. XX) que las doctrinas de Smith sobre la división del trabajo, la diversa aplicación de los fondos y sus diferentes ventajas o utilidades *fueron el hilo que me condujo felizmente en este laberinto de la economía política*. En efecto, en su análisis de la determinación del precio de los salarios dirá Smith: *los salarios de las clases inferiores de trabajadores se regulan necesariamente en todas partes por dos circunstancias diferentes: la demanda de trabajo y el precio ordinario o promedio de las provisiones*.

Una vez establecida esta proposición pasa Smith a analizar las distintas situaciones que se pueden plantear.

... la demanda de mano de obra, según sea progresiva, estacionaria o decadente, o requiera una población decadente, estacionaria o progresiva, regula la subsistencia del trabajador, y determina en que grado ésta ha de ser liberal, moderada o escasa. El precio ordinario o promedio de las provisiones determina la cantidad

Aún en el caso de que el pan fuera el único alimento y no estuviese cargado con ningún derecho, como apunta ALCALA GALIANO, ello no sería óbice para que sufriera los efectos de los impuestos sobre consumos.⁵⁸

A partir de la naturaleza de los consumos efectuados por artesanos de *buena o regular conducta* y de los derechos que recaen sobre estos consumos desde los reglamentos de 1785, ALCALA GALIANO intenta demostrar hasta que punto asciende el recargo calculado en el precio de las manufacturas, concluyendo que éste se reduce a 1 y 2/10 por ciento en las manufacturas bastas y a 1 y 8/10 por ciento en las finas, por lo que en definitiva, y a la vista de tan pequeñas cifras, concluye que la aplicación de estas contribuciones nunca pudo ser la causa de la decadencia de las manufacturas.⁵⁹

La razón que esgrime es que si decayeron fue porque alcabalas y cientos se exigieron por medio de las corporaciones gremiales, a la vez que los bajos derechos

de dinero que ha de pagarse al obrero para que pueda procurarse, un año con otro, este mantenimiento liberal, moderado o escaso.

En el caso de que tanto la demanda de trabajo como el precio de las provisiones siga siendo el mismo, implantar un impuesto sobre el salario tendrá un efecto inmediato: *eleva su cuantía un poco por encima del importe de la contribución.*

De esta argumentación extrae dos conclusiones: la primera es que *cualquiera que sea el importe de la contribución, los salarios del obrero han de subir siempre no sólo en esa proporción, sino en otra más alta. Si el impuesto, pongamos por caso, es de una décima, los salarios subirían, no esta décima, sino un octavo.* La segunda es que en, este caso, no sólo el impuesto sino también la cantidad suplementaria *se tendrá que adelantar por la persona que emplea de una manera inmediata al obrero, de donde resulta que el pago definitivo recaerá sobre personas distintas de las usadas por el impuesto.* Smith, A.: op. cit., págs. 763-764.

En páginas 769 y siguientes de la misma obra continua su análisis y llega a una primera constatación:

todo aquello que encarezca el precio promedio de esos artículos contribuirá necesariamente a elevar los salarios, con objeto de que el obrero pueda estar en condiciones de comprar la cantidad necesaria de estos artículos imprescindibles para el sustento cualquiera que sea la condición de la demanda de trabajo, estacionaria, progresiva o decreciente (...) un impuesto de esta especie eleva los salarios de una manera proporcional al aumento que experimenta el precio de aquellos bienes.

En definitiva, actúa de la misma manera que un impuesto directo sobre dicho salario. *Cualquier alza en el precio de los artículos de primera necesidad a no ser que se compense con otra proporcionada en los salarios del trabajo, forzosamente ocasionará una disminución más o menos importante en la capacidad de las personas pobres para sustentar una familia numerosa y, por consiguiente, para abastecer el país de trabajo útil, cualquiera que sea la condición de la demanda progresiva, estacionaria, o decadente, o la situación de la población en cada uno de esos tres aspectos.*

Casimiro de Orense, por su parte, señala que los principios reguladores de los salarios son *la demanda del trabajo, y la abundancia de subsistencias.* Por tanto, *la mayor ó mas escasa demanda por el trabajo hace que los demandantes de salarios reciban la lei del que los emplea, ó este de ellos; pero como cada uno debe ganar para vivir, la baratura ó carestía de las subsistencias influye poderosamente en el precio de los salarios.* Imponer una contribución sobre el salario, tiene, según este autor, las siguientes consecuencias: *crecen los salarios, y recaen estos impuestos al último sobre el capitalista predial, ó sobre la sociedad, fomentando el robo y la defraudación ocultamente* Orense, C. de: *Ideas económicas* ..., op. cit., pág. 28.

⁵⁸ En una nota al texto, Diaz de Baeza describe la cadena de tales derechos desde la producción del grano hasta su consumo como pan: *... es necesario tener presente que la contribución de las rentas provinciales influye en el precio de los granos, porque el labrador en la venta de su cosecha trata de indemnizarse á costa del comprador, de lo que le lleva el impuesto en otros artículos, ó del sobreprecio que tiene que pagar, v.gr. al comerciante cuando le compra sus géneros. Lo mismo le sucede al panadero, y despues al revendedor del pan cocido; de modo que cuando lo compra el jornalero lo compra cargado ya dos ó tres veces sobre su valor primitivo por causa del impuesto.* Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., pág. 55-56.

⁵⁹ *Ibíd.*, pág. 57.

con que se recargaban los géneros extranjeros a su entrada al país permitían su libre circulación por el interior de éste, con la consiguiente competencia para las manufacturas nacionales.⁶⁰

Por último, y refiriéndose al método administrativo, nuestro autor encara su defensa del sistema de rentas provinciales destacando la virtualidad del método de los encabezamientos y lo extendido de su aplicación. Mediante un método tan sencillo se evitan, en su opinión, todos los inconvenientes que harían certera la crítica de ZAVALA y otros autores de no ser llevado a cabo. ALCALA GALIANO aporta un dato concluyente: de todos los pueblos sujetos a las rentas provinciales - mas de trece mil - sólo había ochenta y tres administrados, estando el resto encabezados en el año 1799.

Esta generalidad en su aplicación elimina, a su juicio, el principal vicio que se les había atribuido de forma continuada a este sistema de rentas: la pérdida de la mayor parte de su recaudación para alimentar a sus recaudadores. El principal objeto de la crítica queda así desmantelado. Mediante este sistema de administración no se ocupa ningún dependiente de la Real Hacienda y, por lo tanto, la potencia recaudatoria del sistema aumenta.⁶¹

⁶⁰ *Ibíd.*, págs. 56-58.

Para Alcalá Galiano, la inversión del jornal que realiza un artesano medio es la siguiente: 2/5 al consumo de pan no sujeto a derechos y de los 3/5 restantes, 3/10 corresponden a Casa y vestidos y 3/10 a artículos como Aceite, Carne y Vino. Estando la carne sujeta a un 10 ó 12 por ciento; el aceite a 4 ó 5 por ciento y el vino de 20 a 22 por ciento en la mayoría de las provincias de Castilla y León, y suponiendo que los 3/10 se distribuyan en términos iguales para las tres especies el recargo del tributo supondrá un 12 por ciento de los 3/10, es decir, 3 y 6/10 del total importe del jornal.

A propósito de la recaudación a cargo de los gremios, Galiano considera que dos hechos vulneran la justeza y econornicidad del impuesto: el empleo de un número excesivo de empleados en su recaudación, lo que llega a causar tanto mal como el propio impuesto y la autorización a determinados gremios o corporaciones, *las más de las veces perjudiciales, para asegurar, de este modo, la cantidad que se quiere del impuesto.* Alcalá Galiano, V.: "Memoria sobre la necesidad...", op. cit., págs. 54-55.

⁶¹ Galiano se ve en la tesitura de explicar la bondad del método que preconiza, por considerar que no es bastante conocida:

Para formar los encabezamientos de los pueblos se procura adquirir las noticias mas exactas de sus consumos, de sus producciones y de su comercio. Con estos antecedentes, que nunca son superiores á los verdaderos, porque procuran los pueblos ocultar siempre lo que pueden, y porque la administracion superior siempre los ha tratado con equidad, se forma el cálculo de lo que les corresponde contribuir, se les determina la parte que se estima arreglado que saquen de lo que se llama puestos públicos y ramos arrendables, y la cantidad restante se reparte solo entre todos los hacendados (con exclusion absoluta del pobre) por las reglas que llaman de amillaramiento, las cuales son mas justas y equitativas que las del catastro mas exacto.

Y prosigue Galiano:

De esta manera la contribucion total se hace menos sensible, su ingreso en las tesorerías es mas oportuno para que se puedan atender las necesidades del Estado sin perjuicio de la moratoria que por la ley tienen los pueblos; y si estos reciben alguna disminucion en su poblacion, comercio ó granjerías, recurren inmediatamente á la superioridad para que se les baje el encabezamiento proporcionalmente.

Las justicias tienen la obligación de efectuar la recaudación, corriendo su remuneración a cargo del total del encabezamiento, evitando por tanto aumentar la carga de los pueblos con los gastos de recaudación. Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., págs. 9-10.

La efectividad del método del amillaramiento se logra, precisamente, evitando el estancamiento o aumento de las cuotas que vendría de la disminución o aumento de la poblacion, industria ..., adaptándolas cada año a los nuevos datos.

La valoración particular que realiza ALCALA GALIANO de los principales impuestos integrantes de las rentas provinciales, a la luz de los Reglamentos de 1785, es la siguiente: sobre la alcabala, como principal representante de estas rentas, reitera la crítica a su sistema antiguo. En su opinión,

*Esta renta, que por la ley consiste en un diez por ciento del valor de todas las cosas que se venden y truecan, era sin duda muy gravosa y perjudicial por su cuota, y por las formalidades establecidas en las leyes del alcabatorio para su exaccion(...).*⁶²

Ahora bien, en el momento actual, *aunque (...) puede mejorarse*, no ocasiona los perjuicios enumerados, muy al contrario, ayuda al desarrollo de la industria nacional al gravar más duramente a los géneros extranjeros, que son los únicos sujetos a los controles necesarios, a fin de evitar el fraude y contrabando.⁶³

En cuanto a los Millones, nuestro autor sostiene que se trata de una de las contribuciones *mas ingeniosas que hasta ahora se han discurrido*, en especial las que recaen sobre el vino, aceite y vinagre. A su juicio, todo son ventajas en estas rentas, tanto desde el punto de vista económico - ya que al no recaer sobre los fondos productivos, no perjudican el desarrollo de la riqueza -, cuanto desde el punto de vista de su administración, al unir un alto índice de recaudación a un método de exacción poco costoso.

Refiriéndose al vino analiza las ventajas de este método para el cosechero frente a la carga que supone el diezmo eclesiástico. El cosechero nunca ve

El nuevo reparto se hace público por los ayuntamientos durante quince días, para que se puedan efectuar las oportunas reclamaciones.

⁶² *Ibíd.*, pág.45.

Permítasenos traer a estas páginas el juicio que emite Smith sobre la alcabala, que demuestra el conocimiento del sistema tributario español que se tiene más allá de las fronteras que enmarcan su territorio. Smith analiza el efecto de los impuestos que gravan los artículos de consumo de forma sucesiva sobre los beneficios del comercio, y la ruina de la agricultura y la industria. Pone como ejemplo *la famosa alcabala española* y, a partir de la información proporcionada por Uztariz, traza un cuadro estremecedor de sus efectos: *En sus comienzos fue un impuesto del diez por ciento, despues de un catorce, y en la actualidad solo de un seis, sobre las ventas de cualquier clase de propiedad, lo mismo mueble que inmueble, y los derechos se devengan cada vez que tenga lugar una nueva venta. La cobranza de este impuesto requiere una multitud de empleados suficiente para vigilar el transporte, no solo de una provincia a otra, sino de una tienda a otro establecimiento. No sólo se hallan sujetos a las continuas visitas e inspecciones de los funcionarios de la renta los negociantes de ciertas mercancías, sino los tratantes de toda especie, sin excluir a cualquier clase de labrador, fabricante, mercader o tendero. En la mayor parte de los países donde se halla establecido un impuesto de esta naturaleza, es muy poco o nada lo que se puede producir con destino a mercados lejanos. El producto de cada una de las zonas del país tiene que guardar proporción con el consumo del contomo, y por esta causa imputa Uztariz a la alcabala la ruina de las manufacturas de España. También pudiera haberle atribuido la decadencia de su agricultura, puesto que aquel impuesto no solo recae sobre las manufacturas, sino sobre el producto primario de la tierra.* Smith, A.: op. cit., págs. 797-798.

⁶³ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., págs 45-46.

Analizando las mejoras que podían operarse, Galiano, consciente del vacío recaudatorio que ello produciría, deduce que lo más apropiado consiste en un gravamen basado en las reglas de entrada en los pueblos administrados. Ello produciría una renta más que suficiente y evitaría los trastornos derivados del establecimiento de otra renta equivalente. *Ibíd.* págs 47-48.

dañados sus fondos productivos, ya que si vende al mayor nada tiene que pagar por millones, mientras que si lo hace al menor es el consumidor quien en definitiva soporta la carga. El cosechero será el encargado de entregar la cuota en la administración, por lo que viene a ser, dirá ALCALA GALIANO, *un dependiente del rey sin sueldo alguno*.⁶⁴

Todos los perjuicios atribuidos a la renta de millones se deben, en su opinión, a que tiene su origen en un momento en que el comercio, si bien había llegado a un cierto nivel de desarrollo, no había alcanzado el nivel actual, lo que había determinado que no se hubiesen generado buenos métodos administrativos de exacción. La debilidad administrativa no permitía conocer de manera cierta el alcance de estos perjuicios. En definitiva, se observa una línea de continuidad con los críticos que, durante gran parte del siglo XVIII, vieron los perjuicios de estas rentas más en su método administrativo que en su propia naturaleza.

De ahí que piense que con la Instrucción de 21 de Septiembre de 1785 y, más tarde, la Real Cédula de 1796, por la que se liberaban los géneros nacionales de la formalidad referente a guías y tornaguías en su tráfico o comercio interior, se consiga dar un vuelco radical al sistema de administración de estas rentas al acabar con sus principales defectos, acallando definitivamente las voces que a lo largo del tiempo, sobre todo durante el siglo XVIII, han venido sucediéndose contra estas rentas.

Una vez destacadas las virtualidades del sistema tributario, tal como quedó después de los Reglamentos de 1785, ALCALA GALIANO introduce en tan temprana fecha, cual es 1809, la línea de argumentación que será el caballo de batalla en el debate que tendrá lugar en las Cortes durante los meses de Julio a Septiembre de 1813, a

⁶⁴ *Ibíd.*, pág. 51.

En páginas 51 y 52 de la citada obra, amplía su explicación sobre la neutralidad de los efectos de la contribución de Millones:

Quando se hace la venta al por mayor, ó el género se consume en el mismo pueblo ó no, en el primer caso reemplaza el comprador al cosechero, y recauda en la venta por menor del mismo modo el tributo, además del precio de la especie, para entregarlo en la administración: en el segundo la especie va á consumirse á otro pueblo, que ó se halla administrado ó encabezado. Si se halla administrado paga en su introducción el derecho que le corresponde; y si se halla encabezado, ya tienen cuidado las justicias de hacer el repartimiento correspondiente al sugeto á quien se dirige, según la naturaleza y cuota de su encabezamiento; y si se consume en los puestos públicos, se comprende el derecho en el arrendamiento de ellos.

Galiano no tiene en cuenta el efecto sobre la demanda de un recargo impositivo sobre determinados géneros. En nota a pie de las páginas 50 y 51, el editor Díaz de Baeza puntualiza: *No es tan cierto como piensa el autor que reciba estas ventajas el cosechero, si las leyes opresivas del monopolio no coartan la concurrencia de los vendedores; las leyes de la oferta y la demanda son las que establecen el precio de lo que se vende, y no la voluntad ó el interés de los vendedores.*

Una detallada explicación sobre lo erróneo del principio puede verse en Jovellanos, G.M. *Informe ... en el expediente ...*, op. cit., págs. 101-102:

...no es tampoco cierto que los derechos cargados sobre consumos recaigan precisamente sobre los consumidores. Es verdad, que así sucedera siempre que el vendedor de la ley al comprador, porque entonces embebera en el precio de venta el gravamen de la contribución. Mas quando el vendedor en vez de dar la ley la reciba del comprador, ¿no es claro, que aspirando éste a la mayor equidad posible en el precio tendrá el vendedor que contentarse con la mayor ganancia posible?

propósito de la implantación de la contribución directa en subrogación de rentas provinciales y estancadas.

Tres dificultades se ofrecen a sus ojos a la hora de intentar la implantación de un nuevo sistema de contribuciones: en primer lugar, la duda de obtener una cantidad como la que proporcionan las rentas provinciales por medio de una contribución directa; en segundo lugar, la problemática de la información estadística de la riqueza, condición necesaria para la distribución de un impuesto directo; y en tercer lugar, el impacto que supone todo cambio y que en materia tributaria se acentúa enormemente al exigirle al pueblo un cambio radical en sus costumbres.

En apoyo de su primera objeción ALCALA GALIANO toma por ejemplo la villa de Madrid que, por el método de reglas de entradas y por consumos, contribuye con la importante cantidad de más de treinta millones de reales al año. La cantidad expresada arroja un total de más de ciento noventa y siete reales de vellón por persona y año (supuesta una población de ciento sesenta y siete mil personas), pagados en su mayor parte por los grandes señores que residen en la villa, los cuales disfrutaban de unas rentas que, normalmente, no se emplean, directamente, en las *anticipaciones que exigen la agricultura, comercio e industria*, por lo que el montante del tributo viene a recaer, casi en su totalidad, sobre los consumos de lujo.⁶⁵

Esta aseveración demuestra, por una parte, que *en los impuestos sobre los consumos contribuye cada uno según sus fondos ó rentas y, por otra, la absoluta imposibilidad de hacer efectiva una suma tan considerable de aquella villa por otro medio que el establecido...* ⁶⁶

La búsqueda del posible impuesto equivalente a las rentas suprimidas lo lleva a realizar un recorrido por las distintas corrientes financieras, recorrido que comienza con un análisis y crítica al modelo fisiocrático. Para ALCALA GALIANO, la pretensión de los "economistas" de implantar un sistema basado en contribuciones directas sobre el producto de las tierras, incurre en un error fundamental:

... no se hacen cargo de que hay en los estados muchas riquezas que son el producto ó fondo remanente de las producciones anteriores de las tierras. Este fondo se ha multiplicado por otros empleos diferentes de los capitales respectivos que lo representaban: empleos que tienen relaciones con semejantes productos de las tierras de otras naciones con las que hay directa ó indirectamente comercio

⁶⁵ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., págs. 78-80.

⁶⁶ *Ibid.*, pág. 80.

activo y pasivo.⁶⁷

El desarrollo económico ha creado nuevas fuentes de riqueza. Por tanto, el estado que presenta la economía en el momento de su estudio no permite tal implantación. Sólo en el caso de una sociedad nueva de hombres que no tuviesen riqueza alguna ni comercio con extraños podrían establecer los individuos

*... las convenciones ó empeños que mejor les conviniese, y se verificaria en aquel momento la soberania de todos ellos, asi como podria establecerse un unico tributo territorial, tal qual se recomienda por los economistas, y acaso el mas util y perfecto de todos los que pudieran discurrirse, si no tuviesen otros fondos que el que empleasen en la agricultura y no conociesen con otros individuos de estados diferentes.*⁶⁸

Sólo en ese caso, y siendo el impuesto territorial el único tributo, los salarios de todas las clases se arreglarían con respecto a esta contribucion y podría aumentarse, según el interés de la sociedad, sin perjudicar a ninguna de sus diversas clases. Profundiza en esta idea subrayando la importancia de la diversidad de fuentes de riqueza, su interrelación y el peligro que entraña el cambio repentino del sistema de reparto de las cargas tributarias. La sociedad actual, dirá ALCALA GALIANO, no permite el aislamiento, por lo que el marco de relaciones con los demás países es, asimismo, otro factor determinante:

... en una sociedad constituida, donde hay fondos diferentes empleados en otras ocupaciones, y sobre todo, en el comercio con sus colonias, y con otras sociedades extranjeras, las cuales están siempre estudiando todos los medios posibles para conseguir que este comercio ó cambio les sea el mas ventajoso, y donde los salarios fijos y eventuales del clero, de la milicia, de todos los ministros de justicia, y de los rentistas que se pagan por los fondos públicos, y tambien los honorarios y jornales de los artistas y artesanos de todas clases y sus indefinidas relaciones, se hallan arreglados ó nivelados con el sistema de contribuciones que tiene adoptado, en una sociedad semejante, la alteracion general de este sistema puede

⁶⁷ *Ibíd.*, págs 63-64.

Galiano admite que, si bien en un principio estuvo convencido de la certeza de los principios establecidos por los fisiócratas, llegó a un juicio exacto tras muchos años y la lectura de Smith, quien postuló que ninguna nación llegaría a aplicar el sistema. Galiano compara esta doctrina a la de la soberanía del pueblo, de la que emite un encendido juicio. Para Galiano, la soberanía fue predicada por filósofos ímpios, recomendada por políticos especulativos, ó sin practica alguna de la ciencia del gobierno de los estados, promulgada desde los principios de la revolución francesa con el título halagüeño de derechos imprescriptibles del hombre. Arremete Galiano contra una doctrina que considera contraria a nuestra religion, leyes y costumbres, falsa en el origen que se le atribuye, absurda las mas veces en la practica y en los extravios ó desordenes que desgraciadamente ocasiona, horrorosa casi siempre y atroz. El juicio de Galiano remite una vez mas a la idea de su ambivalencia ideologica en la que combina el conocimiento de Smith con la defensa exaltada del orden vigente, llegando a calificar la idea del contrato social, como un delirio de la imaginacion exáltada de Rousseau. *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*, nota pág.84.

*ocasionar perjuicios incalculables, los cuales pueden también conducir á consecuencias, que en mi concepto, no es capaz de preveer el político mas profundo.*⁶⁹

Partiendo de esa sociedad constituida, de la imposibilidad de un único tributo sobre la renta de la tierra y de la necesidad de suprimir las rentas provinciales, las miras deben apuntar, necesariamente, a tomar como base del reparto el producto líquido de los bienes raíces, así como las utilidades líquidas del comercio y la industria. Se trata, en cualquier caso, de rentas procedentes de fondos que varían de un momento a otro, con la dificultad que ello conlleva.

Al analizar el impuesto territorial ALCALA GALIANO, siguiendo a MONTESQUIEU, señala que esta clase de contribuciones genera dos tipos de injusticia, la de la cosa y la de los hombres: si se aplica un impuesto proporcional que no tenga en cuenta la cuantía de la renta líquida de los distintos propietarios, se incurre en la injusticia de la cosa. En este sentido, gravar una renta líquida de dos mil reales con un diez por ciento puede suponer gravar parte de lo necesario para la subsistencia, lo que implica la imposibilidad de acumulación de capital; mientras que gravar, con el mismo tipo de gravamen, una renta líquida de doscientos mil reales significa quitarle una parte que le perjudica poco para sus gastos de consumo. Además, nos advierte del peligro de que la cuota cambie al ritmo de las variaciones de los fondos:

*Los labradores que por razon de sus tierras contribuyen con un tanto por ciento de lo que se estimó la renta líquida de ella, si tienen uno ó dos malos años seguidos se verán arruinados si la contribucion es de algun momento. Lo mismo puede decirse de los comerciantes y de cualquier otro capitalista ó traficante.*⁷⁰

La injusticia de los hombres viene dada por la posibilidad que tienen estos de ser comprados. La única forma de no causar excesivos perjuicios sería aplicar cuotas muy bajas, pero la escasa recaudación resultante se tornaría un impedimento para sustituir unas rentas de alto rendimiento como son las rentas provinciales.

La implantación de un tributo territorial (sea cual fuere) implica resolver una importante problemática, esto es, la información estadística, la cual exige, en su opinión, la formación de un catastro o al menos disponer de un conocimiento que se aproxime a la verdad. El tamaño de la tarea es tan grande y requiere un nivel tan alto de conocimientos científicos que nuestro autor reputa como imposible establecer una contribucion territorial en las provincias de Castilla y Leon, aún siendo pequeña, a menos

⁶⁹ *Ibíd.*, págs. 84-85.

⁷⁰ *Ibíd.*, pág.11.

que se trate de una contribución desigual con su corolario de injusticia.⁷¹

Considera ALCALA GALIANO que las cifras obtenidas para la implantación de la única contribución no son fiables en el momento actual por haber variado las bases con el transcurso del tiempo, luego no pueden servir de base para el establecimiento que se está estudiando. Por otra parte, la inexactitud del censo de 1799, publicado en 1803 - extemporaneidad de sus datos y modo de obtenerlos-, no posibilita su utilización para aplicar ningún tipo de gravámen a las bases que de él resulten.

El problema de la información acerca de la riqueza territorial puede resolverse, en todo caso, con laboriosos cálculos y, con el tiempo, puede llegarse a una aproximación a la verdad. Ante la situación presente ALCALA GALIANO propone un sistema basado en una jerarquía de autoridades. Una vez más la referencia a Francia, la experiencia que puede extraerse de su aplicación en este país, al que califica de *desgraciado reino* es un cúmulo de injusticias y perjuicios. En consecuencia ALCALA GALIANO sentencia que:

*No tenemos pues recurso alguno para establecer con seguridad de acercarnos á la verdad ningun impuesto ó tributo territorial sobre todas las provincias del reino; y seria por lo mismo necesario determinar prudencialmente la cuota de lo que cada provincia deba contribuir, y hacer lo mismo con el cupo de cada pueblo, ó bien determinar el tanto que debía exigirse de la renta líquida de los respectivos fondos, y nombrar en la capital de las provincias una junta que se encargase de su exaccion por medio de otras subalternas de partido y de las justicias de los pueblos.*⁷²

La solución al problema de encontrar una justa base de gravamen se complica cuando se intenta aplicar a las rentas producidas por unos capitales que son variables por su propia naturaleza. Refiriéndose a los fondos utilizados en el comercio, ALCALA GALIANO dirá que se trata de

... unas cantidades variables, cuya ley ó curso no es posible sujetar al cálculo: se alteran diariamente de nacion á nacion, de pueblo á pueblo, y de individuo á individuo, resultando á veces que se hallan sus dueños con mayores cantidades negativas que positivas; esto es, con mas deudas que créditos, en cuyos casos su comercio viene á ser pasivo, es decir, destructor de los

⁷¹ *Ibíd.*, págs. 64-67.

⁷² *Ibíd.*, pág. 70.

mismos fondos ó capitales. ⁷³

Una contribución aplicada sobre estos fondos refleja dos perjuicios: injusticia e inseguridad. Con respecto a las utilidades líquidas de la industria como posible base del impuesto, ALCALA GALIANO vuelve a reiterar su desconfianza debido a la dificultad de su averiguación, sobre todo en aquellos lugares en que la industria esté muy extendida y, por lo tanto, exista una gran división del trabajo.

Teniendo en cuenta todas estas observaciones conviene en que la política fiscal a seguir para fomentar todas las ramas de riqueza consiste, en primer lugar, en lo referente a la agricultura, en quitar todas las trabas de tipo fiscal que impidan un aumento en la extracción y consumo de sus productos, con sus positivas consecuencias sobre el crecimiento de la población. En segundo lugar, fomentando industria y comercio, no gravando con ningún impuesto directo los capitales a ellos dedicados y aumentando el comercio activo, sobre todo en los mercados de América, mediante la concesión de todas las exenciones posibles.⁷⁴

En cuanto a lo traumático de todo cambio brusco de sistema, su advertencia es clara en dos sentidos: la estrecha relación que existe entre todos los ramos de la economía, lo que aumentaría el caos; y la falta de conocimientos administrativos para llevarla a cabo. Así:

... la historia de todos los siglos, y lo que acabamos de ver que ha sucedido en Francia, debe obligar al verdadero hombre de estado á ser muy circunspecto en abrazar novedades de tan trascendentales consecuencias. ⁷⁵

Y, más adelante, al referirse a la cadena de acontecimientos de toda índole que implicaría la sustitución de las rentas provinciales por la contribución equivalente, excepción hecha de la dificultad de obtener una cantidad tan considerable como la producida por estas rentas, señala:

⁷³ *Ibíd.*, págs 71-72.

Smith analiza los efectos de una contribución sobre los beneficios del capital invertido en el comercio. Cuando esto sucede *los comerciantes cuidan muy bien de no traer más productos al mercado que aquellos cuyos precios puedan ser lo suficientemente altos para reembolsarles de la cantidad que hayan adelantado del impuesto. Algunos de ellos retiran una parte de su capital del negocio, y el mercado se encuentra, por esta razón, menos surtido que antes. Sube el precio de las mercancías y, en definitiva, quien paga el impuesto es el consumidor.* Smith, A.: op. cit., pág 755.

Galiano, como se ha visto, insiste mas en el problema que supone lo variable del comercio que en los efectos del impuesto.

⁷⁴ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., pág 73.

⁷⁵ *Ibíd.*, pág.85

*¡Qué alteracion no experimentarían todas las relaciones de los salarios, jornales, sueldos, y aun contratos de todos los habitantes de estas veinte y dos provincias con una variacion tan general para la exaccion de suma tan crecida!*⁷⁶.

En otro sentido, y siguiendo a Montesquieu, ALCALA GALIANO se plantea serias dudas sobre la capacidad de los gobiernos en materia de administración tributaria. Con la propuesta de Montesquieu de ceder en arrendamiento la gestión de los tributos mientras los gobiernos aprenden a realizarla, sentencia en lo referente a España:

*Juzgo que nosotros en el caso de subrogar las rentas provinciales en otras equivalentes, nos veríamos obligados á ejecutarlo así para que no se defraudase una parte muy considerable; y este arrendamiento en los tributos territorial, industrial y comercial, ocasionaria mayores perjuicios que los que experimentamos en alcabalas y millones.*⁷⁷

En este punto, reitera una idea que viene siendo lugar común en otros informes. Después de estudiar las distintas formas de administración de países como Francia o Inglaterra, piensa que el método de Cuenta y Razón adoptado en España es muy superior a lo que ellos llaman "Contabilidad".

La razón de esta superioridad, para nuestro autor, no es otra que la sustentada en la experiencia y en la perfección de las Instrucciones de Rentas durante la época en que éstas estaban arrendadas. El Gobierno ejercía una eficaz vigilancia, siguiendo de cerca la eficacia de la gestión de los arrendadores mediante la obligación de llevar libros que debían presentar sin excusa alguna.

El sistema que defiende, que en ningún momento se debe confundir (como creen algunos, dirá ALCALA GALIANO) con unos impuestos sobre consumos, es *una contribucion mixta de estos y de la territorial* o lo que es lo mismo, un sistema "modificado" de rentas provinciales. Veamos a continuación qué entiende ALCALA GALIANO por contribución mixta de consumos y territorial. Los ejes sobre los que va a girar su sistema de reparto son la población y la naturaleza de la riqueza correspondiente al tamaño de dicha población.

A partir de estas bases construye la siguiente línea argumental: los pueblos con un pequeño vecindario fundamentan prácticamente toda su riqueza sobre los fondos territoriales, siendo muy débil su comercio e industria. En estos núcleos se debe

⁷⁶ *Ibíd.*, pág. 87.

⁷⁷ *Ibíd.*, págs. 76-77.

implantar un impuesto lo más pequeño posible y cuya carga pese solamente sobre la riqueza territorial. Cualquier impuesto sobre los consumos tendría consecuencias muy negativas sobre los artículos necesarios para la subsistencia.

Con el aumento de población se diversificarán las actividades y, con ellas, una mayor división del trabajo. En este caso ya es posible gravar otros fondos que no son los de la tierra. Pero ante la dificultad que entraña calcular con una meridiana aproximación las utilidades producidas por estos fondos, ALCALA GALIANO sostiene que una base aceptable podía ser una moderada imposición sobre los consumos. En estos pueblos, una parte de la contribución se extraería mediante el arrendamiento de puestos públicos y el resto, hasta completar la cuota, por medio de catastro o amillaramiento.

Por el contrario, en las grandes ciudades abunda el comercio y es prácticamente nula la agricultura, siendo del mismo modo muy considerables los capitales empleados en artes e industria. Por otra parte, al ser habitadas estas grandes ciudades frecuentemente por grandes propietarios, el consumo de objetos de lujo es muy grande; entra dentro de toda lógica pensar que sean mayores las contribuciones en este caso. El mayor recargo de los productos, en su mayoría de lujo, consumidos en las grandes ciudades derivaría en la disminución proporcional de las cargas de los pueblos pequeños. Como, en este caso, la determinación de la base adecuada se complica por la diversidad de los capitales empleados, las contribuciones podrían exigirse por entrada en los géneros introducidos en las ciudades para los consumos. El hilo de la argumentación lo lleva a propugnar, ante la verdad de los principios, que

*... el sistema de rentas provinciales mandado establecer por la instrucción de 21 de setiembre de 1785 es muy preferible á cualquier otro impuesto territorial, industrial y comercial, ó mas bien expresado, tiene las ventajas de este último impuesto, y destruye los inconvenientes é injusticias que éste producirá siempre que su cuota, ó la cantidad total de su importe, sea muy considerable.*⁷⁸

En cuanto a la contribución territorial, ALCALA GALIANO se inclina por

⁷⁸ *Ibíd.*, nota págs 35-40.

En su obra "Memoria sobre la necesidad..." ya citada Galiano sostenía idéntico criterio con respecto al gravamen de las grandes ciudades: *Las ciudades son el asiento y morada fija de los poderosos, propietarios y ricos comerciantes* con lo que en estas se encuentra la mayor parte de la riqueza. Si se quiere actuar en orden a la equidad a estos debe corresponder el mayor gravámen. (pág. 280).

Como ha puesto de manifiesto Vicente LLombart, el mercantilista inglés Davenant proponía implantar un tributo sobre las tierras bien repartido y un derecho moderado sobre todos los consumos en general. Sin embargo, LLombart, advierte que Davenant recogía el testigo de una tradición favorable a la imposición sobre el consumo: *buena parte de los mercantilistas liberales ingleses de finales del seiscientos (Petty, entre otros) eran partidarios de este tipo de imposición, debido, en gran parte, a la influencia del sistema fiscal existente en Holanda, donde la alta tasa de urbanización y comercialización de la economía hacían recomendable la imposición sobre el consumo.* LLombart, V.: "A propósito de los intentos de reforma de la Hacienda castellana en el siglo XVIII: Campomanes frente al proyecto de Unica Contribución", *Hacienda Pública Española*, núm. 38/1976, pág.130.

la contribución de frutos civiles que se implantó para cubrir el déficit recaudatorio resultante de la disminución de los tipos de gravamen de las rentas provinciales a raíz de la reforma de 1785. Las razones de la elección son las siguientes:

*Esta contribucion solo comprende á los propietarios que no cultivan por sí sus haciendas, ó que las tienen arrendadas, y se halla establecida siglos hace entre nosotros, sin perjuicio de los propietarios de las dehesas en el arrendamiento de las yerbas. Estas rentas de los arrendamientos nunca ó muy rara vez sirven para los productos sucesivos del Estado; y de consiguiente cualquier imposicion sobre ellas no disminuye el capital nacional.*⁷⁹

Bajo una propuesta como la planteada subyace la crítica a un sector de la población que se considera improductivo, a la vez que una incitación al cultivo por parte de los propietarios, con su consiguiente efecto sobre la riqueza nacional.

ALCALA GALIANO construye su propuesta definitiva a partir de dos observaciones fundamentales:

Los impuestos sobre consumos no tienen ningún efecto negativo sobre los capitales productivos, ya que recaen totalmente sobre las cantidades que se destruyen, y por lo tanto no afectan a las producciones sucesivas.

Toda contribución directa que recae sobre las utilidades de los fondos aplicados a la agricultura, industria y comercio, exige un conocimiento tan completo y tan sujeto a errores que hace prácticamente imposible su aplicación, ya que, si bien su exacción no requiere gran número de empleados, dado que sería desempeñada por los propios ayuntamientos, no puede evitar las injusticias procedentes de los abusos y

⁷⁹ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., págs 66-67.

La idea de una contribución sobre la renta de los propietarios a los que, según Eiorza, nuestro autor considera como los mayores adversarios del crecimiento capitalista, dado que al consumir anualmente sus rentas no dejan ninguna posibilidad al aumento de capitales de la nación, tendría un efecto positivo sobre la riqueza nacional. Vid. *La ideología* ..., op. cit., pág 84.

La única forma de acumular capital consiste en no gastar toda la renta obtenida - en págs 75-76 de su Informe, relaciona la conducta del dueño de una casa con la actuación pública en materia de contribuciones, definiendo como *conducta racional*, que el consumo sea menor que la renta -, siendo la porción de capital acumulado mayor a medida que el ahorro también es mayor. De aquí extiende Galiano su razonamiento al total de la nación y extrae las siguientes conclusiones:

...siendo el capital de una nacion la suma de los capitales de sus individuos, se infiere que aquellos que consumen anualmente sus rentas, no aumentan el capital de la nacion ni sus productos sucesivos, que forman la riqueza del Estado. Esto cabalmente vienen a hacer entre nosotros los ricos propietarios, quienes en vez de aplicar todos los años alguna parte de sus rentas al aumento del capital nacional mejorando la agricultura, industria y comercio con la ocupacion de mayor numero de brazos productores, disminuyen estos mas y mas, empleando la mayor parte de sus rentas en mantener unas gentes, que, ademas de ser odiosas o inutiles, influyen con su ejemplo para que otros dejen de ser industriosos y aplicados, lo cual es un perjuicio de mucha trascendencia e importancia. Luego es de utilidad publica el imponer los tributos sobre las rentas de los propietarios para disminuir, en lo posible, los efectos perjudiciales del uso que hacen de ellas. Alcalá Galiano, V.: "Memoria sobre la necesidad...", op.cit, pág.34.

malversaciones de los justicias que inciden sobre el Erario y sobre el contribuyente.⁸⁰

A la vista de estas máximas generales, cuya verdad, piensa nuestro autor, ha demostrado sobradamente a lo largo de las páginas que componen el Informe, concluye con la idea que ha constituido la línea argumental de su discurso. Su dictamen, fruto de treinta años de estudio y de meditación acerca de las expresadas rentas⁸¹ es que se adopte, aun siendo susceptible de mejora y sujeto a las necesidades del Estado, el sistema mixto que se estableció por la reforma de 1785.

Con independencia de la acogida del Informe de ALCALA GALIANO, en el momento en que lo emite, y su posible posterior influencia, tanto en el futuro del Decreto de 7 de Agosto de 1809⁸² como en el desarrollo de los distintos proyectos de transformación del sistema tributario que se dan en el período, lo cierto es que sus tesis no caen en el vacío. El autor analizado proyecta en su Informe un conjunto de ideas que son el inicio de una cadena de escritos que se publican en los años posteriores, intentando encontrar el tributo o sistema de tributos susceptibles de sustituir a las rentas abolidas.⁸³

La polémica rentas provinciales-única contribución, resuelta en el último tercio del XVIII en favor de las primeras, se reaviva con enorme vigor en los comienzos tan accidentados del XIX. Los argumentos de ALCALA GALIANO se reproducen en el periodo constituyente. Según TORRENTE, las luminosas ideas sobre la Hacienda que ALCALA GALIANO reflejó en su Informe, aunque fueron impugnadas por los *principales campeones de las Cortes*⁸⁴, se vieron demostradas con el tiempo y la experiencia demostró

⁸⁰ Alcalá Galiano, V.: "Informe del Tesorero ...", op. cit., pág 88.

⁸¹ *Ibid.*, pág. 89

⁸² Juan Hernandez Andreu, a partir de las declaraciones vertidas por Duaso (Vicios...) acerca de los efectos del informe sobre la vida del Decreto, realiza la siguiente afirmación: *Sin embargo, quedo en suspenso la aplicacion de este decreto, quizas a raiz del informe de Alcala Galiano*. Vid. "Evolución ...", op. cit, pág 79.

Para Fontana resulta ser la situación tan delicada a que se enfrentaba el país la causa de la no aplicación del decreto: *nada se haría de momento en este sentido, ya que lo que realmente apremiaba era obtener los recursos necesarios para sostener la contienda*. Vid. *Hacienda y Estado*..., op. cit, págs.47-48.

⁸³ A este respecto, el profesor Artola califica al informe como *uno de los primeros, si no el primero, de los estudios económicos que más tarde habrían de desencadenar empeñadas polémicas y frecuentes trabajos*. Vid. *Los orígenes*..., op. cit., tomo I, pág. 450

⁸⁴ Torrente, M.: *Revista General de Economía*..., op. cit. El autor dedica las páginas 184-186 de su tercer tomo a un breve estudio del Informe de Galiano sobre el decreto que él atribuye al día 9 (sic) de agosto de 1809.

Torrente escribe que, en su oposición al plan de la Comisión extraordinaria de Hacienda de 6 de julio de 1813, *D. Vicente Alcalá Galiano reprodujo los mismos argumentos que había esforzado en su anterior informe, para oponerse al plan de supresión de rentas provinciales y estancadas...*, pero, *El Conde de Toreno i el Señor Porcel, apoyados entonces en su copiosa erudición de la economía teórica, sin haber pasado todavía por la práctica, combatieron las doctrinas del anterior con tanta energía i afluencia, que deslumbraron aun á los mismos que profesaban opiniones contrarias*. *Ibid.*, págs 188-189.

Torrente en su defensa del proyecto de Galiano incurre en un gravísimo error, la defensa del Informe y la impugnación al plan de contribuciones de la Comisión corre a cargo del diputado Antonio Alcalá Galiano,

su solidez y acierto. Las argumentaciones de los PINILLA, DUASO, PLANA, en su impugnación al Decreto de Septiembre de 1813 y las Cartas Económicas publicadas en 1826, demuestran, al menos parcialmente, lo inequívoco de este aserto.

hermano de Vicente, muerto en aquellas fechas. vid, más adelante.

2.- LOS TRABAJOS DE LA JUNTA DE REAL HACIENDA.

La idea de llevar adelante el proyecto, no sólo de supresión de las rentas provinciales e implantación de un nuevo tributo o tributos que habrán de sustituirlas, sino de configurar un sistema general de Hacienda, se traduce en la formación, por la Comisión de Cortes, de una Junta de Real Hacienda el día 14 de Septiembre de 1809.⁸⁵

La Comisión de Cortes señala que la Junta se compondrá de personas *inteligentes en las materias de Hacienda, en la economía, é industria pública*, al frente de las cuales nombra a FRANCISCO DE SAAVEDRA en calidad de presidente. En su escrito de 14 de Septiembre de 1809, dirigido a SAAVEDRA notificándole su nombramiento⁸⁶, expone la Comisión el objeto de la Junta, que tendrá a su cargo verificar

... las reformas saludables que convendrá hacerse en los diferentes ramos de que se compone el cuerpo de Real Hacienda, y abrir los cimientos eternos á la felicidad futura de la España, tanto por un sistema sabiamente conuinado, como por los que se adopten para animar la industria pública en una Nación como esta en que la Naturaleza pone por sí sola tanta parte.

El fruto de tales trabajos deberá dar como resultado la presentación del *Plan ó sistema de rentas, que crea mas conveniente y digno de proponerse á las primeras Cortes del Reyno.*⁸⁷

Precisamente y con la finalidad de centrar el trabajo de la Junta, la Comisión de Cortes trasmite a ésta una Instrucción⁸⁸ en la que puede encontrarse el

⁸⁵ Manuscrito firmado en Sevilla, con fecha 14 de septiembre de 1809, dirigido a D. Juan Bautista Erro, comunicándole su designación en calidad de secretario de la Junta de Real Hacienda./Archivo del Congreso, Leg.3, núm.7/2-2.

⁸⁶ Manuscrito firmado en Sevilla y dirigido a Francisco Saavedra comunicándole su designación como Presidente de la Real Junta de Hacienda, por su calidad de Ministro de Hacienda./Archivo del Congreso, Leg.3, núm.7/2-1(2).

⁸⁷ La Junta estaba compuesta por el Ministro de Real Hacienda de España e indias, D. Francisco de Saavedra, como Presidente; Juan Bautista Erro, secretario con voto; el tesorero general Vicente Alcalá Galiano; Melchor Ximenez, superintendente de la casa de moneda; Josef Espinosa, superintendente de la Real Fabrica de tabaco y los señores Antonio Ranz Romanillos, Antonio Porcel, Josef Quintero y Francisco Xavier de Uriortua./Archivo del Congreso, Leg.3 núm.7/3.

⁸⁸ Instrucción dada a la Junta de Real Hacienda sobre la formación de un sistema general de Hacienda./Archivo del Congreso, Leg.3, núm.7/3, Manuscrito.

En su comienzo puede leerse *Y para que la Junta tenga datos ó principios fixos de donde poder partir para la grande obra que se intenta levantar; incluyo á V.E. la competente Instruccion que ha formado la Comisión de Cortes en la que (...) se indica el camino que se deve tomar en esta grande empresa. la Secretaría de la Comisión de Cortes pasará a la Junta todas las memorias ó extractos que contengan planes generales ó particulares relativos ya sea á la formacion de la renta pública, ya al mejor sistema de su administracion, asi como todas las propuestas ó pensamientos que se refieran á alguno de los ramos subaltemos de este sistema.*

Señalando a continuación que *el primer cuidado de la Junta sera examinar detenida y cuidadosamente la materia de estos escritos, discutiendo cada uno de los planes ó sistemas que contubieren.... A la*

embrión de la reforma tributaria que se va a emprender en el período estudiado. En la Instrucción están claramente delineadas las bases de un nuevo sistema tributario, sustentado en un cambio radical de los principios que informan el sistema vigente.⁸⁹

La Instrucción, más allá de una propuesta de nuevo orden tributario, encierra una profunda transformación del sistema de Hacienda. Por una parte se modela un nuevo sistema de rentas bajo nuevos criterios de reparto y distribución; una nueva concepción del gasto público, pensado más allá de la cobertura de las necesidades del Estado y concebido como un instrumento útil al desarrollo económico y, por último, un sistema de administración cuya principal característica debía ser su unidad, sustentada en la Tesorería y Contaduría General.

Entre los aspectos más importantes contenidos en la citada Instrucción, destaca la formación de un nuevo plan de rentas en estricta relación con la riqueza nacional- *En la formación de este Plan lo primero que debe determinar la Junta es el quanto de la renta pública, ó lo que debe contribuir la Nación para componerla-* y con independencia del gasto que debe financiar, advirtiendo que, a tal fin, para *determinar el máximo de este quanto la Junta prescindirá de todos los objetos de su inversión, y solo atenderá á las fuerzas ó fortunas de los que deven contribuirle, puesto que si excediese de ellas, seria necesariamente ruinoso.*

En primer lugar se desarrolla la vertiente del ingreso público con independencia de la corriente de gasto del proceso fiscal, iniciando una tendencia que

vista de los resultados obtenidos de estos exámenes la Junta debía elaborar el plan o sistema de rentas más conveniente para la felicidad futura de la Nación.

⁸⁹ El profesor Artola ha señalado que la Instrucción es un programa con proyección de futuro, toda vez que, no está pensado para resolver el problema acuciante de la guerra, sino también para las épocas de paz. Para este autor, el verdadero artífice de la Instrucción es Jovellanos, de quien dirá que recoge toda la herencia de la ilustración y, abstrayéndose de las circunstancias del momento, *proyecta ante los ojos de sus lectores la tarea de realizar una España nueva.* Vid. *Los orígenes* ..., op. cit., tomo I, pág 305. Una síntesis de los principios económicos contenidos en la Instrucción en págs.305-306.

También Lasarte ve en Jovellanos al autor de la Instrucción, recogiendo en el Apéndice de su obra "La Consulta ...", ya citada, un extracto de sus contenidos, con el título: "Instrucción que dio a la Junta especial de Hacienda siendo individuo de la Central de Sevilla y Presidente de la Comisión de Cortes". (págs 345-346.)

Aún estando de acuerdo con la atribución que hacen estos autores de la paternidad de la Instrucción, pensamos que la idea pudo surgir del escrito que, fechado en Sevilla el 14-3-1809, dirigiera Rafael Morán a Jovellanos, a propósito del "Plan de rentas presentado por Cabarrús a Carlos III en 1781 y publicado en 1809"./Archivo de Cortes, leg 6 nº 32, manuscrito.

En dicho escrito, Moran establece unas máximas impositivas que deben ser contrastadas con la contribución de tierras y casas propuesta por Cabarrús. De la descripción de estas máximas se puede inferir una verdadera propuesta de orden tributario: el impuesto debe ser el mínimo posible; debe recaer sobre las rentas para no disminuir los capitales ni privar a la nación de su valor y productos; debe recaer sobre todas las rentas, señalando con exactitud la cuota de cada individuo en función de la mayor o menor protección que disfrute del gobierno y, por último, debe recaudarse con la mayor economía de hombres y gastos.

A partir de esto estima que gravar solo la propiedad inmueble supondría un agravio comparativo sobre los propietarios de tierras, toda vez que se deja exenta la propiedad mobiliaria y las demás clases de industria. (pág 2) Su conclusión es que deben derogarse las rentas provinciales como reclamaba Cabarrús y los mejores economistas y establecer un nuevo tributo que *abrace todas las cargas del estado.* En su opinión, *establezcase si se quiere una contribucion unica y directa; pero distribuyase proporcionalmente entre todas las clases del Estado, pues ha de invertirse en su beneficio comun.*(pág 10).

quiebra el sistema medieval, en el que se fijaban los gastos y las Cortes señalaban los medios para financiarlos.⁹⁰ En este sentido, la pauta justa de la imposición no procede de la vertiente presupuestaria del gasto, sino que se basa en una regla general de justicia social, en la que el índice de igualdad se encuentra en la fuerza o fortuna del contribuyente.⁹¹

El plan de rentas se proyecta en función del desarrollo económico: impulsando el aumento de capital se aumentará la renta nacional y por ende la renta del Estado. El desarrollo de las bases imponibles implica mayor riqueza para el Estado, lo que lleva a establecer una restricción al sistema impositivo, cual es, atender al estado de la riqueza para no impedir la acumulación de capital. Al establecer una estrecha relación entre el aumento de la riqueza nacional y los atrasos o adelantos de las principales fuentes de riqueza que la constituyen - agricultura, industria y comercio -se convierte en un punto esencial del nuevo sistema el seguimiento de las evoluciones de estas tres fuentes de la riqueza nacional para determinar con la mayor exactitud la renta nacional, al objeto de calcular el *máximo de la contribucion que se puede cargar sobre ella*.

A partir de ese conocimiento, *procederá la Junta á fijar el quanto de la contribucion, procurando siempre no llegar al máximo a que puede subir, á fin de que los capitales que producen la renta nacional crezcan mas y mas cada día, y que creciendo á par de ellos la renta de la nacion, pueda aumentarse la renta del estado sin perjuicio de aquella*.

Por otra parte, en la Instrucción se señala expresamente que la población debe entenderse como parte del plan de rentas - en cuanto contribuye con su consumo aún sin participar en la creación de riqueza - y no como medida de la riqueza. Por tanto, en la Instrucción se determina expresamente que la Junta debe atender a *la suma de este producto y á la porcion de la poblacion que le hace para no errar en el calculo de la fortuna publica*.

Una vez determinada la renta pública debe ser comparada con las necesidades ordinarias del Estado en tiempo de paz, advirtiéndose que las extraordinarias deben cubrirse con medios extraordinarios. Establecidas renta y necesidades debe procederse a su distribución entre casa real, ejército y armada, establecimientos públicos

⁹⁰ Sobre este tema Vid. Artola, M.: *Los orígenes...*, op. cit, tomo I, pág.305.

En el análisis presupuestario clásico también se determinaban en primer lugar las obligaciones del soberano y en un segundo lugar se estudiaba el sistema impositivo.

⁹¹ Myrdal ha tratado el tema con meridiana claridad. Según el criterio de reparto sustentado en la capacidad de pago, los beneficios derivados de los servicios públicos son irrelevantes, puesto que lo fundamental es la capacidad para contribuir. Por otra parte, con este método se evita el lado más complicado del intercambio de prestaciones entre el Estado y el ciudadano. Se define claramente desde la perspectiva de la contribución del ciudadano al Estado y se evita la vertiente del servicio prestado por el Estado al ciudadano. Myrdal, G.: *El elemento político en el desarrollo de la teoría económica*, Biblioteca de Ciencias Económicas, Gredos, Madrid, 1967, págs.179-180.

y empleados y un vasto plan de infraestructuras, elemento fundamental para el desarrollo.

La radical transformación en la concepción del Gasto Público puede observarse en su aplicación a otras necesidades *de la mayor importancia*. Tal es el caso del *pago de la deuda nacional*, por su relación con el crédito público y su importancia como recurso ante necesidades extraordinarias. El restablecimiento del crédito es contemplado desde una doble vertiente: como razón política - restaurar la confianza en la gestión del gobierno - y como razón estratégica - poder contar con fuertes sumas ante necesidades sobrevenidas -.

Resulta especialmente relevante el papel que se le otorga a las *mejoras del reino*, ya que del establecimiento de un *fondo de mejoras (...) pende la prosperidad de la industria nacional*. Así, pues, se subraya la importancia que tiene para el desarrollo la realización, por parte del Estado, de un conjunto de obras públicas que colaboren a la acumulación rentable del capital, ya que la industria, *supuesta la protección de las leyes crecerá siempre á proporcion de los auxilios que le proporcione el gobierno en canales, caminos, puentes, desagües, puertos, diques y otras obras de conocida publica utilidad*.⁸²

La administración ocupa un espacio fundamental en la Instrucción, señalándose, de forma explícita, que una vez establecido el ingreso del Estado y los gastos a que debía ser destinado, el reparto de las contribuciones debía determinarse conforme a los principios de la economía política - ... *eligiendo entre los sistemas que tal vez se propondran, y entre los que los mas celebres economistas señalan* - y teniendo en cuenta las características de la riqueza española.⁸³

⁸² La Comisión de Cortes argumenta que, dada la sequedad del clima son fundamentales los canales de riego. Por su parte, los canales de navegación, *dando el mayor estímulo á la industria por la facilidad y varatura de las conducciones, unen entre sí la de todas las provincias, abren á las retiradas y distantes puntos seguros de consumo, activan y animan el comercio interior, y llevan por todas partes la abundancia y el consuelo con la recompensa del trabajo*.

La junta debe tener en cuenta, por tanto, la realización de buenos caminos y puentes por la utilidad que proporcionan al comercio y a la industria a la hora de distribuir el fondo de mejoras. La Junta determinara el caudal del fondo y despues su distribución en función de la urgencia de la obra a realizar. *Los fondos invertidos en estos objetos son otros tantos capitales puestos á logro, y que el erario publico no solo recogerá con una mano lo que expendiese con otra, sino que su renta crecerá al mismo paso, que las industrias que hiciere prosperar*. La importancia concedida al fondo es tanta que se advierte que ninguna necesidad ordinaria o extraordinaria debe desviar sus caudales del objeto a que se hubiesen destinado.

⁸³ Salvador Almenar ha escrito que la mayor parte de las veces las propuestas, tanto de medidas coyunturales como de reformas estructurales, se hicieron con un limitado conocimiento de la economía política, con una asimilación acrítica del pensamiento económico exterior y una escasa percepción de la realidad y del impacto y respuesta de los grupos sociales afectados por las reformas. Almenar Palau, S.: "Alvaro Florez Estrada, el primer economista ricardiano español. Apuntes sobre la evolución de su pensamiento económico de 1810 a 1828", *Anales de Economía*, 3ª época, núm.20/1973, pág.5.

De lo que no cabe duda es que el pensamiento económico exterior es conocido en la península, y en los argumentos esgrimidos en las propuestas contenidas en las diversas obras analizadas suelen citarse como autoridades los nombres de Smith, Say o Necker. El problema, por tanto, no deriva de la interpretación acrítica, sino de la puesta en práctica de la teoría en la realidad que se vive en España. Como se ha visto, un profundo conocedor de la obra de Smith como Galiano se muestra más prudente a la hora de elegir el sistema tributario que debe ser aplicado en España. Baste señalar el significativo título de la obra del Marques de Valle Santoro, ya citada, *Elementos de Economía Política con aplicación particular a España*, cuya primera edición data de 1829.

En cuanto a la recaudación, la unidad del plan se garantiza con la exigencia de que no haya renta del Estado que no entre en el tesoro público, dado que su dispersión atentaría contra el buen orden y la buena economía. El control de los fondos se realizará estableciendo una estrecha relación entre la Tesorería y Contaduría general - de tal manera que no pueda haber pago alguno sin conocimiento de esta última - , y entre éstas y las tesorerías y contadurías provinciales que , en este sentido, son simples ramos de las generales. Respecto al método concreto de recaudación, en la Instrucción se previene que ha de adoptarse *el mas fácil, el mas economico, y sobre todo el mas compatible con la libertad de la industria, y la seguridad domestica de los ciudadanos.* Para la inversión de los caudales públicos ha de establecerse, asimismo, un método claro y sencillo de distribución, evitando la confusión y la malversación.

Por otra parte, en la Instrucción se recoge otra restricción: tanto en la determinación del montante de la contribución cuanto en la determinación de la materia imponible, así como en los métodos de recaudación, cuenta y razón e inversión y aplicación a los distintos ramos del servicio público, ha de procurarse la más rígida economía. La estructura de la administración tributaria se concibe, por tanto, como factor determinante de la practicabilidad de la imposición y dentro de esto se observa una especial preocupación por los costes de la imposición, entendidos tanto desde la perspectiva del fisco - bajo coste de administración - como del contribuyente - comodidad en el pago -.

Otro aspecto reseñable es que, desde un primer momento, en la Instrucción destaca la idea de sistema, por cuanto se determina que todos los artículos *deben estar íntimamente enlazados entre si.* La Junta deberá, por tanto, procurar establecer *la mayor unidad refiriendo á ella los diferentes ramos de este vastísimo objeto, que jamas estará bien regulado si sus partes no estuviesen coordinadas, referidas y reunidas en un punto.*

La respuesta no se hace esperar y con una premura digna de todo elogio, la Junta de Real Hacienda emite una memoria el día 30 de octubre. En ella aparecen consideraciones de gran contenido político, por cuanto sienta las bases del pacto social sobre el que se fundamentará el nuevo sistema tributario.⁹⁴ La Memoria se emite en Sevilla y, aunque firmada por los miembros de la Junta de Hacienda Antonio Ranz

⁹⁴ Archivo de Cortes, Leg.3, núm.7/1, manuscrito. Está publicada como "Apendice sacado del artículo 5 de la instrucción dada por la comisión de cortes a la Junta de Hacienda" en Uriortua, F.X. de: *Memoria sobre un nuevo plan o sistema de rentas. Presentada y leída a la Junta de Hacienda nombrada por la comisión de Cortes el año de 1809 por su vocal ...*, Imprenta de la Junta superior, Cádiz, 1811.

El profesor Artola recoge un breve análisis de esta memoria en *Los orígenes...*, op. cit., Tomo I, págs. 310-313.

Romanillos⁹⁵ y Antonio Porcel, creemos debe ser atribuida a éste último.⁹⁶

2.1.- La Memoria de la Junta de Real Hacienda de 30 de octubre de 1809.

La Memoria presentada por la Junta de Hacienda responde, en alguna medida, a las reflexiones manifestadas por los autores que, en la especial coyuntura de fines del XVIII, planteaban cambios estructurales en el ámbito político, social y económico como unico medio de llevar adelante un proyecto de reforma del sistema tributario vigente.

Efectivamente, en su parte expositiva advierten que, convocados por la Comisión de Córtes con el encargo de proponer *las vases permanentes del Sistema general de Real Hacienda que nos parezca mas propio para conseguir la felicidad futura del pueblo español*, han acordado unánimemente que *éste sistema deve ser una parte esencial de la Constitucion del Estado y en que ha de guardar tal armonia con las otras que todas juntas formen nuestro Codigo político.*

Hay que subrayar varios aspectos a esta declaración, a saber: sistema general de Hacienda establecido con bases permanentes, concebido como parte esencial de la constitución del Estado y para la consecución de la felicidad futura del pueblo español. Estamos en presencia de una verdadera reforma estructural, pensada más allá de la especial problemática a la que se enfrenta el país como producto de la guerra. El sistema de rentas se piensa por y para el modelo de Estado que se intenta construir: *el*

⁹⁵ Ranz Romanillos, que se encuentra desde 1809 en Cadiz, es uno de los vocales de la Junta de Real Hacienda. El 19-2-1810 forma parte de la Comisión de Hacienda para analizar el Crédito público y el 7-2-1812 es nombrado Ministro de Hacienda, cargo que desempeñará durante tres meses escasos - *pasó meteóricamente por el cargo sin dejar rastro en él* (Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág.33). Llegó en febrero al ministerio y lo abandonó el 22 de abril de 1812 por incompatibilidad con su nuevo cargo de Consejero de Estado. Su firma de la Constitución de Bayona junto a personajes como Vicente Alcalá Galiano le significó duras críticas de sus contemporáneos, extensibles a los mismos diarios. Le-Brun escribe de Romanillos que *extendió la Constitución de Bayona y el emperador le regalo una caja de oro con su retrato por este servicio*, y en las cortes constituyentes (*cuando ya habia desertado con caxa y todo de Napoleon*) *empezo, como Porcel y otros a Fernandizarse*. Le Brun, Ch., *Retratos políticos de la revolución de España o de los principales personajes que han jugado en ella, muchos de los cuales estan sacados en caricaturas por el ridiculo en que ellos mismos se habian puesto, quando el retratista los iba sacando; con unas observaciones políticas al fin de la misma; y la resolucion de la question de porque se malogro esta, y no la de los Estados Unidos, Filadelfia, 1826, págs.237-238.*

⁹⁶ La razón de atribuir la paternidad de la memoria a Antonio Porcel se debe al hallazgo de un manuscrito del propio Porcel entre la serie de Documentación Electoral del Archivo del Congreso, leg 2, nº 1, dirigido a la Comisión de Poderes el día 4 de noviembre de 1812, en el que refiere su trabajo en Sevilla en las juntas de legislación y Hacienda, trabajo que realizó a pesar del peligro que corría de que sus bienes fueran confiscados como de hecho así sucedió. Refiere Porcel con amargura el vejatorio trato a que fue sometido en la Junta Central y como ejemplo de ello escribe que, ante el peligro que corría su familia en la Granada ocupada, pidió licencia para ir a esta ciudad, licencia que le fue concedida, estampándose en su petición *concedida por todo el tiempo que guste*, ante lo que solicitó al oficial pusiera en su lugar *por todo el tiempo que necesite*. El trato descrito piensa Porcel es debido a que tuvo *la imprudencia de manifestar francamente mis ideas y de brindarme á establecer las bases en que debia estribar el sistema de Hacienda envolviendo en ellas las que tambien habian de servir para asegurar la libertad individual. Ataqué la representacion nacional por estamentos...*, empresa en la que reconoce fue secundado por un vocal de las actuales cortes y otro de la Junta de Hacienda.

todo de la constitucion libre que prometió la Junta central. Para la Junta es tanta la relación que guardan entre sí que no se puede analizar un sistema de contribuciones aisladamente, sino en función de dicha Constitución.

En la Memoria se presenta el tributo bajo nuevos principios. El fundamento de la imposición se encuentra en la financiación de las necesidades del Estado, construido a través de un pacto entre los individuos que lo componen. Para la Junta el único objeto de las leyes de ese código debe ser la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre en sociedad, entre los que destaca *el goze seguro y libre de la propiedad*. Garantizarlo obliga a establecer unos límites a la autoridad, por tanto se establece explícitamente que *ninguna autoridad, ninguna voluntad sino es la del mismo propietario explicada por sí, ó por quien legítimamente lo represente pueda disponer del todo ó parte de sus bienes, porque si otra autoridad ú otra voluntad diferente pudiese disponer de ellos desde entonces dejaria de ser propietario y de tener el uso seguro y libre de lo que le pertenece*. Del párrafo transcrito destaca la exaltación de la propiedad como fundamento del nuevo orden social⁹⁷ y la necesidad de establecer una adecuada relación propiedad privada-poder político. Así, pues,

... el cuerpo legislativo legítimamente elegido por la Nación entera, y unico Representante de sus derechos, es el que puede privar á cada uno de sus miembros, de aquella parte de propiedad que sea absolutamente precisa para mantener el gobierno y la fuerza nacional que ha de ocuparse en defender la propiedad restante y el goze de los demas derechos, porque en esta forma la autoridad del que ordena las contribuciones se identifica con la del que las paga.

Hemos subrayado la última frase *la autoridad del que ordena...* porque recoge la aspiración que ya apuntara ALCALA GALIANO cuando pensaba en la sociedad ideal necesaria para transformar el sistema tributario vigente, una sociedad en la que el

⁹⁷ Uno de los mayores alegatos en favor de la propiedad puede verse en la intervención ante las Córtes del propio Porcel que, a este respecto, dirá: *Estoy en la inteligencia de que si a algun propietario le viniese a la cabeza establecer en su heredad la cria de sabandijas, se le debía permitir esta extravagancia, porque cualquier perjuicio que podria acarrear se veria recompensado con la idea de la seguridad que tenia en disponer a su gusto de su propiedad*. D.S.C.G.E, tomo VII, sesión de 21 de abril de 1813. También sesión 23 de Abril de 1813, Tomo VII, pág.5101.

Este uso tan ilimitado de la propiedad no es, sin embargo, compartido por todos los autores que se acercan a las cuestiones económicas. Conviene en este punto, traer las opiniones vertidas por Alvarez Guerra, a propósito de la implantación de una contribución directa. Aunque este autor se inclina por establecerla sobre las bases territorial, industrial y comercial, al estudiar la contribución sobre bienes raíces, realiza unas reflexiones de especial relevancia. A su juicio, la consideración relativa al que disfruta o cultiva la tierra sea como propietario o como arrendatario es trascendental desde el punto de vista impositivo. Así, un propietario que no de a la tierra un destino conveniente *por antojo y abrogado del derecho de propiedad puede causar un perjuicio enorme a la nacion (...) si al duque de Medinaceli se le antojase dejar sus tierras sin cultivo; ó perecerian los vecinos, ó tendria el Gobierno que poner trabas directas á la facultad que tiene todo propietario de disponer de sus bienes*. Si el propietario tuviera que pagar la contribución atendiendo a la extensión de la tierra, a la calidad y a su uso, debía ser más gravado el que por cualquier razón las dejara abandonadas y, por consiguiente, nadie tendría más interés que el mismo propietario en no descuidar el cultivo. De esta forma se conseguiría, las más de las veces, que aquel que no labrase su tierra pensara en arrendarla o venderla. Alvarez Guerra, J.: *Modo de Extinguir la deuda pública eximiendo a la nacion de toda clase de contribuciones por espacio de 10 años: y ocurriendo al mismo tiempo a los gastos de la guerra y demas urgencias del Estado*, Imprenta de M. Domingo, Palma, 1813, págs. 76-77.

contribuyente tuviera conciencia de la necesidad de financiar los gastos que genera la actividad de un Estado que ahora es fruto de un pacto social, en cuya construcción dicho contribuyente interviene.

La separación de poderes se convierte en una declaración fundamental, toda vez que, para la Junta, el origen de los abusos introducidos en épocas anteriores, devenían de la confusión de poderes bajo la autoridad de una sola persona *física o moral*. De ahí que se formule de foma explícita la necesidad de que las leyes fundamentales del gobierno futuro de España distingan y establezcan *solidamente estas relaciones de un modo que jamas puedan volverse á confundir ni a reunir, removiendo hasta la esperanza de conseguirlo; medio unico de evitar la tentacion de emprenderlo.*⁹⁸

Los hipotéticos principios político-hacendísticos que describe la Memoria suponen una especial concepción de la relación entre representación nacional y sistema de contribuciones.

El primer principio define el modelo de gobierno. Para ello se sirve la Junta de un criterio historicista, remontándose a una época en que las Cortes, en representación de la voluntad nacional, decidían acerca de las contribuciones; en ese sentido, declaran que el gobierno habrá de ser *monarquico moderado conforme lo fue en los tiempos de esta monarquía....* Habrá que restablecer, por tanto, la representación nacional de un modo permanente o periodico y de tal manera que no haya ningun lugar que no tenga representación. Todos los lugares de España deberán participar proporcionalmente en la elección de los diputados que formarán dicha representación nacional con el fin de que ninguna persona, por falta de participación, *pueda alegar que sin su consentimiento se le despoja de su propiedad en la imposicion de pechos y tributos.*

El segundo principio se refiere a la legalidad de las contribuciones, declarándose que sólo la representación nacional puede sancionar las contribuciones públicas, sustituir o reformar el modo de reparto, así como confirmar los impuestos anteriormente establecidos o fijar nuevos impuestos.

En cuanto al reparto, se establece que habrá de ajustarse a tres principios fundamentales: capacidad de pago, generalidad y justicia distributiva, atendiendo a la utilidad común del gasto público. A pesar de subrayarse la utilidad del gasto público, en el modelo de reparto establecido se opta por dar más predominio a la capacidad de contribuir que al servicio prestado por el Estado.

⁹⁸ En la memoria se define de forma específica la división de poderes: *Qualesquiera que sea la forma de gobierno de un Estado, siempre ha de haber en el un poder que establezca el pacto social, y que lo altere, modifique y varie segun lo exija el objeto de la misma union; otro que sea el executor de las reglas establecidas para mantenerla, y otro finalmente que determine el derecho y acciones privadas y reciprocas de los individuos de la misma asociacion.*

El repartimiento de contribuciones publicas ha de corresponder en quanto fuere posible á las facultades de los contribuyentes y ha de recaer sobre todos y cada uno de los individuos de la nacion sin que pueda concederse privilegio ni exencion á ninguna Provincia, Cuerpo, Comunidad , particular, ni persona porque deviendo ser el objeto de su inversion proporcionalmente útil á todos, pecaria contra las reglas de la justicia natural qualquiera privilegio.

La representación nacional debe fijar la cuota de las contribuciones, siendo el período de vigencia de un año. Para ello formará los *presupuestos de sus productos líquidos y el de los gastos a que hubieren de destinarse*. Está, de esta forma, claramente delineado el presupuesto y su característica de anual. Entre los gastos merece especial importancia la dotación real cuya cuota también debe ser fijada por las Cortes.

Más significativa, si cabe, es la importancia dada a la desafectación impuesto-gasto, por cuanto se dispone expresamente que *...ninguna renta del estado podra ser asignada en particular á ningun ramo singular del servicio: el producto de todas ha de estar asignado al gasto total*. Si se observa con detenimiento nos daremos cuenta de que dicha formulación anticipa lo que años más tarde constituiría el fundamento de la Hacienda liberal. La transformación de la Hacienda patrimonial en la Hacienda pública que traerá consigo el moderno Estado constitucional y el desarrollo de la economía supondrá la desaparición del vínculo ingreso-gasto. El impuesto se transformará en una prestación abstracta que deberá ingresar en la Tesorería General con el destino de financiar de forma global las necesidades legítimamente determinadas del nuevo Estado. Ello exigirá ejercer sobre los gastos el mismo control que exigió del legislativo la implantación del impuesto.

Si de capital importancia es la determinación por las Cortes o representación nacional del sistema de ingresos y gastos a que deben destinarse, no resulta ser menor su control y seguimiento, así como su publicidad. En cuanto a la recaudación, la Memoria señala de forma explícita la necesidad de centralizar todos los fondos públicos en una sola tesorería:

Asi como no puede haber gasto ninguno publico á que el Estado en comun no este obligado y que no deva salir de la única tesoreria general que ha de haber, tampoco puede haber contribucion, derecho, arvitrio, ni regalia de cualquiera especie ó denominacion que sea que no pertenezca á la nacion en comun y cuyos productos no entren en el Tesoro publico ó tesoreria general.

La centralización de fondos en la Tesorería general sólo tiene una excepción: el producto de los bienes de propios de los pueblos, cuya administración e inversión corresponderá a los ayuntamientos bajo la inspección del Gobierno. Se hace una

distinción entre las rentas que se destinarán a cubrir gastos de carácter nacional y rentas que responden a la realización de políticas económicas de carácter local. Para ello se establece la unidad de tesorería para las primeras, librándose sobre esta tesorería todos los gastos correspondientes al servicio público; mientras que los pueblos realizarán sus gastos con cargo a ingresos procedentes de bienes de propios.

En cuanto a la inversión de los caudales la Junta establece que corresponderá a la Representación nacional o Cortes generales:

examinar todos los años ó en cada convocacion la inversion del producto total de las contribuciones, publicandop por la via de la imprenta asi las novedades que determine en quanto á las que hubieren de continuar como la cuenta de la inversion de las recaudadas.

La realización global del proyecto choca a los ojos de los autores de la memoria con un impedimento importante: la actual división del reino que expresa la pervivencia de ciertas prácticas que minan el espíritu de unidad que debe regir cualquier constitución, de ahí la utilidad de una más conveniente división. Una deficiente división territorial es un obstáculo tanto para arreglar la representación nacional y la forma de la elección, cuanto para la buena organización del reparto de contribuciones directas y recaudación de las indirectas. La Junta de Hacienda, como vemos, recoge el envite de toda una herencia ilustrada que ve en la división geométrica del territorio la introducción de un elemento de racionalidad.

La Memoria finaliza advirtiendo que una anterior sanción y promulgación de las máximas políticas expuestas hubiera evitado tener que franquear multitud de dificultades para implantar el sistema de rentas propuesto. La Memoria, en fin, clarifica y completa la normativa contenida en la Instrucción de la Comisión de Cortes y tiene como característica fundamental la estrecha relación que establece entre sistema de hacienda y sistema político. Por otra parte se sientan las bases del sistema tributario pero, como se puede advertir, no se propone ningún tributo o conjunto de tributos que lo formen.

Queremos contraponer esta memoria al Informe de VICENTE ALCALÁ GALIANO por entender que ofrecen dos soluciones bien diferentes a la transformación del sistema tributario vigente. La distancia que media entre las dos propuestas es la siguiente: la solución planteada por ALCALÁ GALIANO, en clara línea de continuidad con las reformas realizadas en 1785, es la propuesta posible teniendo en cuenta el modelo de sociedad existente pero, también, es la respuesta estratégica ante un posible cambio de orden, la negación ante una transformación del sistema; la Junta, por el contrario, propone las bases de un nuevo pacto social y los principios que deben informar el nuevo orden tributario acorde con dicho pacto.

El momento que señalaba ALCALA GALIANO como aquél en que los buenos principios habrían de triunfar sobre la ignorancia y en el que los contribuyentes tendrían conciencia de las necesidades que financiaban ha llegado para los firmantes de la Memoria. La línea de actuación seguida por las Cortes se incardina en la estela abierta por la memoria de la Junta.

Tanto ALCALA GALIANO como, posteriormente, DUASO, PLANA y otros, desarrollan sus teorías de la tributación sin cuestionar el marco político-económico vigente. Sus reflexiones parten de la consideración del análisis de la realidad existente. La Memoria de la Junta, sin embargo, encierra unas propuestas de cambio que van más allá de cuestionar la estructura tributaria, por cuanto se plantean un nuevo sistema político. El impuesto aparece bajo nuevos presupuestos: su fundamento es contribuir a financiar el Gasto Público pero desde la perspectiva de la participación.

La Memoria firmada por RANZ ROMANILLOS y PORCEL no constituye la única respuesta a la Instrucción de la Comisión de Cortes, ya que, del propio seno de la Junta de Hacienda, saldrá otro escrito firmado por FRANCISCO XAVIER DE URIORTUA,⁹⁹ que va a formar parte del bagaje de escritos que pasen a la futura Comisión de Hacienda, encargada de elaborar el nuevo plan tributario. Así, en la sesión de Cortes de 10-3-1811,¹⁰⁰ se mandan repartir doce ejemplares de la obra entre la Comisión de Hacienda y el Archivo. Frente a la Memoria de la Junta de Real Hacienda, en la que se establecen los principios político-económicos que deben informar el nuevo orden tributario, URIORTUA plantea una propuesta concreta de contribución en sustitución de las rentas provinciales suprimidas.

⁹⁹ Uriortua, F. X.: *Memoria sobre un nuevo plan* ..., op. cit.

En la Biblioteca nacional hay un escrito de Uriortua con el título: *Tentativa sobre la necesidad de variar la representación nacional que se ha de convocar a las futuras cortes* ..., Imprenta Vda de D. Manuel Comes, Cádiz, 1809.

Uriortua, vocal de la Junta de Hacienda en el momento de escribir su Memoria, formará parte, junto a Benito de la Piedra, José Manuel de Badillo y Ramon Vítón, de la Junta especial nombrada por la Junta de Medios para analizar el *Sistema de Única Contribución para la Monarquía española y restablecimiento de su crédito público*, presentado por Jose Maurício Chone de Acha, Carlos Beramendi y el propio Ramon Vítón y publicado en la imprenta del Estado Mayor General de Cadiz en 1812. En abril de 1813, como consecuencia de su *merito, conocimientos y servicios* la Regencia lo nombra Director general de la Dirección general de Hacienda Pública, creada por decreto de las Cortes de 12 de marzo del mismo año. (El nombramiento y el comunicado del Secretario D. Tomas Jose Gonzalez Carvajal al Presidente y vocales de la Junta de Hacienda, trasladándole el citado nombramiento y el cese de esa junta, una vez den comienzo los trabajos de la citada dirección, en Archivo de Cortes, leg 3 nºs 194 y 178 respectivamente).

¹⁰⁰ D.S.C.G.E., Tomo I, pág.655. También en D.D.A.C., tomo II, pág.166.

2.2.- El "nuevo plan de rentas" de Francisco Xavier de Uriortua: la insistencia en el catastro.

FRANCISCO X DE URIORTUA reúne en su Memoria sobre un *nuevo plan de Rentas* la combinación de ideas tan característica de los periodos de transición. Junto a su proclamación del interés individual como motor de cualquier transformación, que demuestra el arraigo de la filosofía liberal en su pensamiento económico, encontramos pervivencias fisiocráticas en su concepción de la riqueza destinada a ser gravada por el impuesto.

Su Memoria, leída a la Junta de Hacienda en 1809, contiene un conjunto de planteamientos que van a hacer fortuna en el período inmediatamente posterior. Ya en sus primeros párrafos, URIORTUA define claramente el papel del Gobierno en un sistema de economía natural donde el interés, como se ha comentado, constituye el principio de toda actividad. Al Gobierno le compete procurar el clima necesario para favorecer la abundancia del país. Toda intervención fuera de esa obligación expondría al Estado a daños irreparables. Así, sería una fuente de trastornos que el Gobierno intentase *por sí inmediatamente, o por medio de sus agentes asalariados cultivar la tierra, dar nueva forma a sus primeras producciones y transportar los sobrantes donde mas falta hiciesen...*¹⁰¹

La función del Gobierno en el terreno económico queda circunscrita a una suerte de intervención positiva, esto es, eliminar todo tipo de obstáculos que provoquen la distracción del interés particular de los objetivos y fines que se proponga. De aquí se sigue que se destierren toda clase de monopolios, estancos, etc., por lo demás considerados claros impedimentos para el logro de la abundancia y el bienestar de los ciudadanos. En palabras de URIORTUA:

Dejando libre y expedito al individuo particular, no distrayendolo por medio de sueldos y honores á empleos que lo separen de la senda que le muestra su propio interes, se logrará la primera y mas apreciable de las contribuciones, qual es que se ocupen en aumentar los frutos y efectos, en que consiste la abundancia sin la que no hai un poder tranquilo dentro, ni una fuerza con que en las ocurrencias eventuales puedan rechazarse los de fuera. Dejar á cada uno hacer y obrar lo que pueda, y quiera como no dañe á otro, ni perturbe el órden público, y economisar los premios en recompensa de los trabajos útiles sin que se distraigan á mantener inútiles empleados ó viles aduladores de una corte corrompida: son los únicos medios que hai en manos del gobierno para lograr

¹⁰¹ Uriortua, F.X.: *Memoria sobre un nuevo plan ...*, op. cit., pág.3.

*aquel deseado objeto.*¹⁰²

A partir de la consideración de que los dos grandes pilares sobre los que se sustenta la felicidad pública son la libertad y la propiedad, URIORTUA sostiene que el sistema tributario que debe adoptarse ha de cubrir, precisamente, el objetivo antes comentado de no coartar la libertad del individuo en la búsqueda de su propio bienestar. Un sistema tributario que atente contra la propiedad será, asimismo, contrario a la felicidad pública.

A esta doble exigencia del sistema tributario a implantar se puede unir la claridad de la exacción. La certeza en materia de contribuciones cumple, para el autor, un doble objetivo: por un lado, desterrando sistemas que se amparan en la ocultación de la carga buscando vencer la resistencia del contribuyente por la inconsciencia de su peso, se dará un paso importante en materia de confianza; por otro, eliminar misterios en la administración que hacían que los propietarios estuvieran siempre en estado precario.

URIORTUA combina criterios de beneficio y capacidad de pago para establecer las reglas justas del reparto, que serán:

... que solo contribuya el que tiene y que cada uno ofrezca al tesoro público la quota parte que le corresponde, conforme á su haber y al interes mayor ó menor en la conservacion del Estado.

El cumplimiento de estas máximas requiere encontrar una base que sea una fiel expresión de la riqueza a gravar. Para URIORTUA, la base de la contribución no podrá ser otra riqueza que *aquellos ahorros que forman lo que llamamos capitales o caudal de un Estado el que varia conforme a su situacion local, extension, clima, naturaleza del terreno y ocupacion de sus habitantes.*¹⁰³

Nos advierte URIORTUA acerca de la importancia de la adecuada distinción entre fondos y caudal que circula para evitar confusiones, dado que las contribuciones deben recaer sobre los fondos, descargando de su peso, en todo momento, los ingresos que representan el trabajo personal. La contribución, por tanto, debe repartirse entre los que tienen, *librando absolutamente a los que nada tienen ni poseen.*

En definitiva, no atentar contra la libertad ni gravar con exceso la

¹⁰² *Ibíd.*, págs.3-4. (Los subrayados son nuestros).

Max Lerner, en su introducción a la obra de A. Smith ya citada *Investigaciones ...*, ya citada, escribe: *El mejor Gobierno es el que gobierna menos. La mejor política económica es la que brota de la acción espontánea e imperturbada de los individuos.*(pág XXXVII).

¹⁰³ Uriortua, F.X.: *Memoria sobre un nuevo plan* ..., op. cit. pág.4.

propiedad - reitera URIORTUA - son los grandes principios a tener en cuenta en la implantación de todo sistema tributario. Libertad en el menesteroso para que *guiado de su propio interes se emplee todo sin alguna coartacion en aumentar con sus obras y trabajos las riquezas de la nacion* y protección de la propiedad del pudiente *para que no dexede serlo por exâcciones violentas y superiores á sus fuerzas.* ¹⁰⁴

2.2.1.- Fundamentos político-económicos del sistema tributario vigente.

La visión que ofrece URIORTUA del sistema tributario vigente, en el momento en que tiene lugar el conflicto que sacude al país, demuestra un profundo conocimiento sobre el origen y desarrollo del conjunto de rentas que lo constituyen. En primer lugar realiza una afirmación que nos parece fundamental: la proliferación de impuestos indirectos que gravan sustancialmente las ventas y consumos se explica por la imposibilidad de atentar contra la renta de los estamentos privilegiados, a la postre, detentadores tanto del poder económico como del poder político:

Jamas pensó ni probablemente hubiese pensado la nacion entera en las rentas ó tributos sobre las ventas y consumos, fundamento y basa de las rentas provinciales, sino se hubiera visto compelida por la tenaz resistencia del clero y primera nobleza á que se tasasen sus tierras ni fueran gravadas con la talla varias veces propuesta y con especialidad en las Cortes de Toledo el año de 1539. ¹⁰⁵

Más adelante URIORTUA extiende su argumentación en los siguientes términos:

Siempre ha sido la necesidad una gran maestra que ha guiado á los hombres á los nuevos descubrimientos; aun no se atrevia el gobierno á combatir cara a cara la antigua opinion y respeto con que los pueblos acataban la nobleza y clero y se invento un nuevo metodo de contribuciones antes desusado y desconocido, en que salvando en apariencia la libertad de las tierras poseidas por las dos órdenes privilegiadas se les hiciese contribuir como a las demas. ¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Ibíd.*, págs.5-6.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, pág.6.

Magistral descripción la trazada por Uriortua de la dificultad de la implantación de una contribución directa en el Antiguo Régimen, ya que el peso de la carga gravitaría justamente sobre aquellos estamentos que en ese preciso momento detentan un gran poder económico y político.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, pág.7. (Los subrayados son nuestros).

De esta forma, según URIORTUA, se estableció el sistema de tributos que tenía por objeto y base a los consumos, sustituyendo a un sistema sustentado en los subsidios y servicios con que los reinos habían acudido a las urgencias y necesidades del Estado. URIORTUA resume en breves palabras las características principales del sistema sustentado en el gravamen del consumo:

*... buscar dinero donde no lo hai, y en lugar de premios con que deben fomentarse y animarse los trabajos útiles cuando se hallan en atraso gravarlos y perseguirlos con exacciones violentas, son los mayores males de las contribuciones sobre consumos (...).*¹⁰⁷

Describe URIORTUA un sistema de rentas compuesto por un conjunto de figuras que se han ido agregando sin orden con el paso del tiempo y que están lejos de constituir algo parecido a un sistema. Imagen clara de lo que la teoría financiera contemporánea ha bautizado más tarde como sistema tributario de tipo histórico, para definir un agregado de rentas formadas más por la práctica sobre práctica que por la intención del legislador. La descripción de URIORTUA, como decimos, es gráfica.

En cuanto a la fiscalidad real observa que, dado su origen - impuestos de millones creados como medio de eludir la credulidad pública e impuestos sobre el comercio establecidos con reglas arbitrarias que cambiaban en función de las necesidades y a los que se iban agregando otras figuras que a veces eran contradictorias en un intento de imitar la práctica de otras naciones - el conjunto no reviste apariencia alguna de sistema con grave atentado a la libertad y a la propiedad.

En lo que se refiere a las contribuciones producto de la participación de la corona en las rentas de los eclesiásticos, se advierte la misma incertidumbre y falta de sistema, ya que

*Todas y cada una han sido gracias impetradas ó exápidas de la Santa Sede para corregir la prodigalidad de nuestros Reyes y la libertad concedida á los testadores por nuestra defectuosa legislacion en amortizar sin tasa ni medida sus bienes quando ya no eran suyos ni les podian pertenecer con tanto daño del Estado y menoscavo de su agricultura, industria y comercio.*¹⁰⁸

En segundo lugar, destaca un aspecto definitorio de la pervivencia de una práctica que ha venido siendo común a la monarquía absoluta, esto es, el mantenimiento de estancos y monopolios, cuyas detenciones y trabas a la circulación

¹⁰⁷ *Ibíd.*, Pág.27.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, págs 9-10.

constituyen el espejo donde se mira la arbitrariedad, *Oposicion a la santa libertad que reclama el menestero*, dirá URIORTUA. En cuanto a su gestión resalta las especiales características del Estanco, dado que reúne *las operaciones peculiares y propias de la industria y las del comercio*, resultando un cúmulo de imperfecciones y dificultades: fábricas en administración con transporte y venta de los géneros estancados para la provision del Gobierno.¹⁰⁹

Otro capítulo importante, las rentas generales, tienen su origen en la facilidad que han encontrado los soberanos *en vejar el comercio sin replica ni reclama de las Cortes*, pero, faltas de una sana política han acabado por resultar perniciosas al Estado. En opinión de URIORTUA, los contratos de comercio han contribuido a establecer reglas tan favorables al extranjero como perjudiciales a los propios intereses.

El vicioso sistema administrativo de las rentas es, para URIORTUA, una causa clara de la destrucción de los pueblos, ya que obliga, a su juicio, a sacrificar una cuarta parte de su subsistencia en mantener a un corto número de individuos. Las dilapidaciones de fondos, práctica habitual de una corte insensata, a que han llevado las continuas guerras *necias, barbaras e impolíticas*, han supuesto acudir al recurso de implantar nuevos tributos que han causado la destrucción de la riqueza.

URIORTUA centra su atención en los aspectos económicos de las rentas ordinarias, singularmente en las rentas provinciales. A su juicio, la mayoría de los males derivan de su sistema administrativo, incapaz de recaudar una pluralidad de rentas que se cobran en pequeñas fracciones, así como del tamaño del conjunto, con sus nocivos efectos sobre la libertad: excesivo número de empleados en su recaudación; visitas onerosas al contribuyente; multitud de guías y tornaguías y vergonzosos registros.

De la naturaleza de tales rentas deriva un continuo atentado a la libertad que, en el caso del *menestero*, se ve agravado con multitud de efectos, descritos de manera dramática en el siguiente texto:

... las causas sin número que de aquí se originan en daño y ruina de innumerables familias, las execuciones y apremios tan comunes para exprimir á los indigentes, añadiendo afliccion al afligido; estas variaciones, y multiplicacion de pagos, aqui se adeuda el millon, allí la alcabala y fiel medidor, en la otra se dividen los derechos y un poco mas abajo los aguarda el cajon, el derecho de puertas, y puestos con todas las aldeas que

¹⁰⁹ La descripción que del sistema administrativo que rige para los estancos hace Uriortua es como sigue: *¡Quanto empleado inútil y superfluo en ventas tan mezquinas y menudas! ¡Que vigilancia para evitar la concurrencia con lo que desaparecería la utilidad! ¡Que dureza y crueldad para castigar al que se atreva a inquietar al monopolista! y por último ¡Quantas manos!. Entre éstas es infiel la una, torpe y descuidada la otra, zelosa con indiscreción, aquella que todo lo juzga conveniente como sea en utilidad y provecho de la renta, y todas conjuradas contra el soberano y vasallos cuyos intereses se hallan tan intimamente unidos que no se daña al uno sin que el otro se resienta y notablemente padezca, Ibíd., pág.33.*

*se exigen al contribuyente, socapa de necesidad, y bien público, son otros tantos diques insuperables que se oponen á la industria del menesteroso para entretenerlo, y ocuparle el tiempo que debía emplear en ofrecer su apreciable contribucion que es trabajar por lo mui preciso, y necesario en atraer la abundancia á el Estado, ú aquellos sobrantes, ahorros, y riquezas sugetas al descuento, en que consisten las rentas públicas.*¹¹⁰

Los efectos sobre el *acomodado* no son menores.¹¹¹ Toda traba supone un freno a la abundancia sin la que no puede haber ahorros y sin éstos no puede haber descuentos, por lo que se resienten las rentas públicas. Gravar industria y comercio tiene efectos sobre el propietario. De un lado, todo atraso entorpece la actividad del fabricante y artesano impidiendoles que den forma a las materias primas y la labor del comerciante de mover la riqueza. De otro, el propietario se ve afectado por los impuestos sobre los consumos de una manera directa, por lo que él mismo soporta, pero, también, de una manera indirecta por lo que soportan los demás, ya que

*... viviendo en mayor abundancia por el cuidado y esmero del comerciante y traginero, y con mayor valor sus frutos por las obras y trabajos del fabricante y artesano aumentaria su fortuna y representaria mayor capital sugeto al descuento con que engrosar las rentas del estado.*¹¹²

Los efectos de un sistema de rentas tan nocivo sobre el crecimiento de la riqueza se ven ampliados si se tiene en cuenta que suponen un choque frontal contra los principios de igualdad y justicia distributiva. Con este sistema no se logra, según URIORTUA, que se cumplan las reglas de que cada individuo contribuya en proporción de su haber y del interés que tiene en el sostenimiento del Estado, ya que el gravamen recae igualmente sobre el rico que sobre el pobre.¹¹³

El sistema impositivo analizado peca, a su juicio, de dos tipos de desigualdades: desigualdad personal, al gravar del mismo modo al pudiente que al menesteroso; y desigualdad provincial, en virtud de la desproporción de gravámenes

¹¹⁰ *Ibíd.*, pág.23.

¹¹¹ Por *acomodado* entiende Uriortua el que ahorra o tiene un excedente sobre el consumo necesario.

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Ibíd.*, pág.24.

La quiebra del principio la ve Uriortua al observar que *aunque nada tenga ni posea el consumidor, y aunque su fortuna sea tan escasa que nada le importen las mutaciones y alteraciones, que puedan sobrevenir tiene las mismas obligaciones a satisfacer, que el mas acomodado y pudiente, cuyas rentas lo unan intimamente al estado y su propia utilidad, y provecho lo obliguen a los mayores sacrificios para mantener la tranquilidad dentro y con los de fuera.* *Ibíd.*

existentes entre las provincias.

En cuanto a la desigualdad personal y analizando la realidad fiscal española, URIORTUA extrae una conclusión: la contribución no recae sobre los pudientes, sino sobre los menos favorecidos; la satisfacen sus obras y trabajos y, no poseyendo nada, sacrifican sus fuerzas al pago de una deuda que otros tienen contraída. Que la contribución les arrebatara lo necesario para vivir es un hecho demostrado, en su opinión, si se observa la duración tan corta de la vida y las continuas enfermedades de los jornaleros y menestrales, lo que prueba que *el rico y acomodado, no satisface por ellos lo que el estado les exige en los consumos.* ¹¹⁴ El consumo, por tanto, no puede servir de base de reparto si se quiere establecer una contribución que cumpla unos mínimos de igualdad.

Respecto a la desigualdad provincial, URIORTUA declara que el sistema de consumos quiebra los principios de justicia e igualdad, juicio que demuestra analizando las distintas participaciones de las provincias. Esta desigualdad de la carga se observa comparando las provincias sujetas a rentas provinciales (provincias de Castilla y León) con los reinos de Aragón, Cataluña y Valencia. Ante tan notables diferencias sostiene que:

... no carece de exemplar el que alguna acuda al tesoro público con una renta ocho ó diez veces mayor, que otra que se halla en igual caso. Se dice que al tesoro público, porque siendo las detenciones, entorpecimientos y trabas en razon de lo mas ó menos que se contribuye en estas rentas, excedería mucho la cantidad señalada si hubiesemos de meter en cuenta las vejaciones y garramas, que se les aumentan. ¹¹⁵

La *monstruosa* desigualdad estriba en la diferencia de aportación entre las provincias en las que en unas se paga un 3 por ciento mientras que en otras un 8 por ciento respectivamente; y, además, en la utilización de distintas bases de reparto, ya que en unas se utiliza el consumo y en otras se utiliza la riqueza. La consecuencia de ello es que

... siendo todos los habitantes de la península vasallos de un estado, y como individuos de una misma familia son tasados con tal arbitrariedad que las provincias mas pobres son por lo comun las mas gravadas, contribuyendo con tanto exceso sobre las mas pingües y acomodadas, que se hace tan increíble la dilatada indolencia del antiguo gobierno, como la paciencia de

¹¹⁴ *Ibíd.*, págs.24-25. Parece clara la alusión crítica a Galiano, defensor de la citada máxima.

¹¹⁵ *Ibíd.*, pág.25.

los pueblos. ¹¹⁶

El resultado de este conjunto de atropellos es un sistema de rentas, si merece tal nombre *el agregado monstruoso de establecimientos* que para URIORTUA fueron introducidos, unos *con astucia del gobierno para atropellar los sagrados derechos de la nación cuando no podía a viva fuerza* y otros *por una servil imitación de los perjudiciales y dañosos tributos y derechos adoptados por los extraños.*

El conjunto representa la consecuencia lógica del ejercicio del poder por la monarquía absoluta:

... las rentas provinciales, las generales, los estancos, las alteraciones de moneda y los nuevos impuestos baxo cuya denominacion deben incluirse todos los introducidos por el poder absoluto y arbitrario de las dos últimas dinastías, todos y todas provienen de las dos citadas fuentes o lugares. ¹¹⁷

Analizado el sistema tributario vigente, URIORTUA construye una propuesta que encierra un cambio radical, tanto en las formas de imposición como en la manera de concebir la producción de riqueza y la distribución de la propiedad.

Si se aminorase la enorme contribucion del diezmo, con que acude la agricultura al mantenimiento del culto y sus ministros, si se mejorase el cultivo repartíendose las inmensas propiedades monopolizadas (si es lícito hablar así) por el clero secular y regular y quatro castas privilegiadas, y por último si al número, sin número de menesterosos se les quitasen las trabas, con que por tanto estanco, privilegio exclusivo, y multitud de vexaciones del actual sistema de rentas se le impide trabajar en aumentar las riquezas de la nación, y con que parece se han buscado medios exquisitos para castigar su industria: las contribuciones podrian aumentarse ¹¹⁸ y el máximo no sería tan escaso y reducido.

¹¹⁶ *Ibíd.*, pág. 26. Los subrayados son nuestros.

Basándose en un plan comparativo de la riqueza territorial e industrial de las provincias, incluyendo Aragón, Cataluña y Valencia, y refiriéndose a las provincias de Castilla y León debido a su homogeneidad por estar sujetas a las mismas leyes, demuestra cómo existe una gran desigualdad de gravámenes:

*... no se concibe porque Avila por exemplo limitrofe con Segovia y Salamanca habia de pagar 4 3/10 por ciento y Segovia 1 7/8 y Salamanca 2 1/10 por ciento. La diferencia es mayor si se comparan provincias distantes donde se observa que una rica y con gran sobrante como Soria paga 1 3/7 100 por ciento cuando Valladolid (pobre) sacrifica 4; Zamora 5 3/5...y sobre todas la miserable Sevilla que contribuye con 16 5/6 100. Si le añadimos paja y utensilios (6 o 7 millones) y diemos (22 millones) contribuye con 72.309.340 rs 28 ms con un rendimiento de 260 millones, teniendo que acudir con el resto 189.325.237 rs, 18 mrs al pago de las demas contribuciones y gavelas y al mantenimiento y demas necesidades de 746.221 habitantes que pueblan su territorio.**Ibíd.*

¹¹⁷ *Ibíd.*, pág.6.

¹¹⁸ *Ibíd.*, págs.20-21.

La ambición del programa, como se puede observar, no tiene límites: el aumento de las contribuciones pasa por un cambio radical de la estructura productiva; hasta se llega a postular el reparto de tierras!. A continuación, el choque con la realidad presente: todo ello, de momento, no es posible; por lo que, mientras no se consiga, es preciso conformarse con limitar los defectos del sistema vigente, estableciendo rentas que cubran las necesidades del Estado y cuyo sistema de reparto no suponga un agravio para el contribuyente.

2.2.2.- El "máximo" de las rentas. Un criterio útil para analizar los límites del gasto público.

Al definir su noción de "máximo" de las rentas, URIORTUA nos propone, justamente, su concepción del Gasto público. Por "máximo" de las rentas, escribe, solo debe entenderse

... aquellas, que en tiempo comun y pacifico necesita la nacion para su tranquilidad interior, y seguridad con los de fuera, sin descuidar los adelantamientos y mejoras, que todo cuerpo en lo moral como en lo fisico está obligado á procurar para su mayor aumento y duracion.

Son en suma, continúa,

*... aquellas rentas indispensables, necesarias á todo estado para sostener la Soberanía (sea qual fuese) el gobierno, la administracion de justicia, la fuerza militar, y los gastos en la administracion y recaudacion de las mismas rentas, incluyendo en los gastos del gobierno el fondo ó fondos destinados á impensas en el comun provecho ó llamemosle de mejoras.*¹¹⁹

Los fondos para financiar estos gastos, que son comunes a todo cuerpo político, deben obtenerse, en principio, de lo que URIORTUA llama "basas" o rentas. Si estas basas no fuesen suficientes para cubrir los gastos totales generados por las necesidades del Estado, habría que recurrir a otras fuentes que nuestro autor denomina "subsidiarias". La descripción que realiza de basas y subsidiarias de España nos parece que clarifica su postura. En este sentido, el sistema tributario español, siguiendo a URIORTUA, estaría compuesto por:

Basas: Provinciales y generales, así como propios de los pueblos.

Subsidiarias: Tabaco, Sal, Bulas, Papel Sellado, Correos, Gazeta,

¹¹⁹ *Ibíd.*, pág.21.

Estancos, Lotería, privilegios exclusivos, ...

La división viene dada en función del peso que soportan en el reparto de la carga total. Así, las basas son aquellas rentas sobre las que se situa el principal gasto de la comunidad - provinciales y generales se invertirían en lo que se podría llamar política global de la nación y los ingresos provenientes de propios y comunes de los pueblos financiarían la política local -.¹²⁰

En cuanto a las subsidiarias, cabe pensar, de la enumeración que realiza, que se trata de arbitrios propios de la práctica realizada en base a privilegios y monopolios, acerca de cuyo origen y base teórica, dirá URIORTUA que se trata de un conjunto de *sacaliñas inventadas por la ignorancia, y malicia de una mala raza que abundo mas de lo justo y fué conocida bajo la general denominacion de arbitristas.*¹²¹

URIORTUA, por último, distingue entre contribuciones y rentas públicas. Por contribuciones debe entenderse el descuento que realiza el Estado sobre los ahorros o rentas de los particulares, descuento del que nadie puede eximirse sin delito. Las rentas públicas están compuestas por la suma de los citados descuentos.

En su concepción, la riqueza pública está formada por los ahorros del particular¹²², de ahí que las contribuciones deban girar sobre esta demostración y nunca sobre los trabajos del "menesteroso", ni sobre su representación, repartida en las pequeñas y mínimas fracciones en que se subdivide la gran suma que circula entre sus manos.

Decidir qué sistema es el más apropiado implica, para URIORTUA, realizar un estudio exhaustivo de la situación particular en que se encuentra el país. EL ahorro, capital y riqueza, que deben ser las fuentes de toda imposición, se encuentran en España, en su opinión, en un estado lamentable, debido a *una pesima constitucion política y agraria, y al sistema casual y sin sistema de nuestras rentas*. URIORTUA describe un panorama desolador en el que se observan unas fábricas y artes en estado precario, un comercio más orientado a la importación que a la exportación, por las graves deficiencias productivas internas, y una agricultura que soporta todo el peso de la carga tributaria,

¹²⁰ Cabarrús, en su Carta III, distinguía entre los tributos generales de la Nación cuyo producto se aplicará a la política global y la financiación de los gastos de carácter local, que correrá a cargo de las fuentes de ingresos propias de los pueblos, fundamentalmente, bienes de propios y comunes:

... que un lugar cuide de sus pobres, de sus enfermos y sus caminos es cosa muy acertada, porque nadie lo hará mejor, nadie tendrá igual interés y él no puede tenerlo opuesto. Pero en cuanto a los tributos generales, la Soberania debe determinar no solo su cuota, sino tambien un metodo uniforme, y el mas justo de todos para su ecsaccion. Vid. Cabarrús, F. de: *Cartas sobre los obstaculos* ..., op. cit., pág.181.

¹²¹ Uriortua, F.X. de: *Memoria sobre un nuevo plan* ..., op. cit., pág.21.

¹²² *... la riqueza pública la forman los ahorros del particular, sobre que debe establecerse el descuento ó descuentos que componen las rentas de un Estado.* Ibid., pág.10.

sobrecargada además por el diezmo, lo que explica su decadencia. Ante una situación como la descrita, se hace difícil pensar en encontrar ahorros, capital o riquezas que descontar para formar las rentas del Estado.

Refiriéndose, concretamente, a la Instrucción de la Comisión de Cortes, URIORTUA observa que la gran dificultad con que tropieza la estimación acertada del maximo del quanto, como se solicitaba en la citada Instrucción, estriba en la falta de una buena fuente informativa. Como, prácticamente para todos los autores que se han adentrado por los senderos de la Hacienda, el conocimiento exacto, o al menos aproximado, de la riqueza constituye, también para este autor, un obligado paso para llegar a la justicia en el reparto de las contribuciones:

*En una nación en que su estadística no ha hecho progresos ni su Gobierno ha procurado esparcir y propagar las noticias, que cada día iba adquiriendo sobre los varios ramos de la riqueza nacional: es muy difícil acertar en materia tan ardua, y complicada como es la valia de la fortuna pública y el quanto de su rendimiento. Es menester andar á tientas buscando entre tinieblas la escasa luz que dan ciertos datos mancos, ó diminutivos, que son los que se han podido juntar.*¹²³

URIORTUA propone utilizar la información que proporcionan los diezmos para salvar este problema. Esta información es, en su opinión, doblemente valiosa ya que, por una parte, permite conocer el valor de la cosecha, su distribución y repartimiento y, por otra, hace patente, con *bastante aproximación*, el valor de las propiedades territoriales.¹²⁴

¹²³ *Ibíd.*, pág.12.

¹²⁴ Por la palabra Diezmo, dirá Uriortua, debe entenderse una contribución tan grande y pesada que quizás es la mayor que se conoce.

El peso del diezmo es una gran rémora para el desarrollo de la agricultura. Para Uriortua absorbe al menos más de un 50 por ciento del producto líquido de la labor y cría de ganados.

A partir de cálculos realizados sobre la base de 100 fanegas de sembradura, Uriortua nos indica la cantidad a pagar de diezmos y la que queda en poder del cultivador, todo ello bajo la hipótesis de que los precios, entre el momento de la sementera y el de la cosecha, no varían. Para el cálculo del producto líquido tiene también en cuenta lo que paga la familia en concepto de contribuciones directas, de millones, paja y utensilios, e indirectas tales como sal y tabaco que asciende a 100. Considera el año común en un quinquenio y obtiene que el producto líquido asciende a 6.300 rs vn., el diezmo a 3.150 rs vn, por lo que quedan al cultivador 3.150 rs vn.

A partir del diezmo del trigo y estimando los demás diezmos calcula el valor total de la cosecha de toda la península en 397.101.832 pesos escudos y 5 rs vn. En función de estos datos calcula lo que denomina ahorros o renta de la nación, sin tener en cuenta la gran masa de caudal que circula en el interior de la península; y tampoco los géneros estancados - excepto el tabaco -, que por ser propiedades de la corona, se consideran exentas de contribuir.

El valor total de los ahorros o renta de la nación asciende a 177.606.404 pesos y 8 rs vn. (El peso escudo equivale a 15 rs vn), montante que obtiene de la suma de las siguientes partidas: 122.939.737 ps 13 rs vn. de la cosecha, distribuidos entre partícipes de diezmos, cultivadores y propietarios; 30.000.000 ps por la renta atribuida a las casas; 24.000.000 ps del comercio con América y 666.666 ps 13 rs vn. de la Pesca. *Ibíd.*

2.2.3.- La "única contribución territorial" de Uriortua o la pervivencia de las tesis fisiocráticas.

Aunque para este autor, un verdadero plan de Hacienda debe comprender rentas ordinarias de la corona, rentas municipales, deuda pública y fondos para casos imprevistos, dedica la mayor parte de su Memoria a estudiar el posible sistema de rentas capaz de hacer frente a las necesidades ordinarias del Estado.

Para URIORTUA la imposibilidad de sostener la desigualdad, tanto personal como provincial, resultante de la aplicación del sistema tributario vigente, ha llevado, a lo largo del tiempo, a distintos intentos de sustitución debidamente teorizados en escritos y tratados económicos. En este sentido, refiere el esfuerzo estadístico que, a mediados del siglo XVIII, se llevó a cabo con el fin de establecer lo que "impropiamente" se denominó catastro - por comprender los tres ramos: personal, industrial y real - y cuya implantación fracasó, lo que obligó al abandono del proyecto y la vuelta al sistema tributario vigente. A pesar de que con dicho sistema se hubieran eliminado las servidumbres inherentes a las contribuciones que recaen sobre ventas y consumos, no todo el mundo - en su opinión - estuvo de acuerdo con el proyecto, dado que el intento de gravar los ramos de industrial y personal conllevaba los mismos inconvenientes atribuidos al sistema tributario a suprimir.

Considerando que la máxima fundamental que debe regir la implantación de todo tipo de gravamen es que el impuesto recaiga sólo sobre *los ahorros y sobrantes, que forman el caudal sujeto a los descuentos*, URIORTUA pasa a analizar la posibilidad o imposibilidad de gravar las distintas fuentes de ingresos. La elección del sistema más conveniente debe surgir de la adaptación a la realidad española de las experiencias de otros países - URIORTUA propone imitar a Inglaterra -.

Teniendo en cuenta las características de la riqueza de la nación española llega a las siguientes conclusiones:

Primera: la estrecha relación salarios-subsistencia no permite gravar al jornalero asalariado, menestral y sujeto a sueldo o pensión, porque sus ingresos sólo cubren las necesidades vitales, no pudiendo de esta forma deducirse ningún ahorro o sobrante. El gravar, por tanto, cualquiera de estas clases, supondría incurrir en los mismos defectos atribuidos al sistema vigente.

Segunda: el estado de la industria en el momento en que se intentó implantar el catastro era tal que su puesta en vigor hubiera supuesto la destrucción total de este sector con una implicación importante de cara al comercio exterior, cual era

satisfacer las necesidades internas con productos extranjeros, aumentando *los daños harto graves y notorios del comercio pasivo*. La industria, tal y como se encontraba, necesitaba, por el contrario, toda clase de franquicias en materia de tributos así como de privilegios y monopolios. Su simple eliminación bastaría para darle un fuerte impulso a la producción nacional.

Tercera: un país sin excedentes que exportar no puede, tampoco, en buena lógica, gravar su comercio interno, ya que, *quanto se grave, otro tanto recae sobre nuestro infeliz consumidor, cuya suerte empeora cada día*.

En definitiva, para URIORTUA,

*Una industria que escasamente provee un tercio de lo mui preciso y necesario, y un comercio pasivo no podrían satisfacer sin gran daño, y menoscavo la parte que en la contribución se repartiase al ramo industrial.*¹²⁵

Estos inconvenientes se hubiesen evitado, en su opinión, si se hubiese implantado el Catastro en la acepción principal de esta voz, es decir, en tanto que contribución real. Utilizándose de esta forma, se lograría, por una parte, cumplir los postulados de igualdad y generalidad y, por otra, encontrar el equivalente que ha de sustituir las tan denostadas rentas provinciales.

La "basa" de la imposición será, pues, para URIORTUA, la agricultura, por ser la única riqueza de la nacion y, además, una suerte de riqueza que *no han podido amüinar tres siglos de desvarios políticos, y un cruel despotismo que no se destrüira fácilmente....* La justificación de este tipo de contribución reside en el interés de los propietarios:

*El grande interes que tiene todo propietario en la tranquilidad interior, y en la seguridad con los de fuera le hará llevadero qualquier sacrificio, y mas quando este sea tan igual que no se conozca ecepcion alguna, y los repartimientos sean proporcionados al haber de cada uno. No todas las contribuciones serán iguales ni en las provincias, ni entre los individuos, pero la desigualdad no provendrá de una arbitraria imposicion sino de lo mas ó menos que tenga cada poseedor comun ó particular.*¹²⁶

Interés, seguridad e igualdad en función de la riqueza de cada uno son,

¹²⁵ *Ibíd.*, pág.28.

¹²⁶ *Ibíd.*, pág.30.

pues, los principios inmersos en este nuevo sistema contributivo. Falta por establecer el sistema de reparto para determinar el quanto de la contribución, lo que obliga a estimar la riqueza territorial.

URIORTUA propone un sistema en dos secuencias para llegar a la contribución final: en un primer momento se establece una distribución en función de la propiedad territorial medida en aranzadas; más adelante se hará la verdadera distribución en función de la renta producida, teniendo en cuenta la calidad de la tierra.

El sistema de reparto es el que sigue: una primera aproximación acerca de lo que deben contribuir las provincias consistente en imputar 3 reales vn de contribución sobre la riqueza territorial medida en aranzadas. Este método se aplicará también en el reparto de la contribución a los pueblos.¹²⁷ Las correcciones a la supuesta desigualdad se harán en base a las siguientes consideraciones:

- El tipo de contribución (3 rs vn aranzada) para todas las provincias se establece con la única finalidad de estimar la posibilidad del descuento que se podía exigir.

- Habrá, igualmente, que corregir la diferencia que existe entre las tierras libres y las sujetas a censos, enfitéusis, etc.

- Los dueños de los citados derechos son sujetos de esta imposición real, cuyo gravamen deben repartir con los que poseen a título de dominio directo o con el útil de las tierras gravadas.

- No debe entenderse la décima sobre los diezmos como una nueva contribución al estado eclesiástico, por cuanto esta décima sustituye al conjunto de derechos que en la actualidad el Estado detrae del producto total del diezmo. De esta forma, es de entender que la iglesia resultará beneficiada por esta nueva imposición. De la consideración a los perceptores de diezmos como sujetos pasivos del catastro se infiere que su sistema no atenta contra esta potestad impositiva del clero.¹²⁸

El reparto individual se realizará, posteriormente, en base a los siguientes criterios:

¹²⁷ El criterio que va a seguir Uriortua es la medida de tierra en aranzadas de 400 estadales de 4 1/8 varas castellanas. Traza un cuadro de la riqueza territorial de todas las provincias (incluidas Aragón, Cataluña, Navarra ...) medida en aranzadas, y les aplica 3 reales de vellón de contribución por aranzada para establecer el *Plan general de la imposición por provincias conforme a repartimiento que a cada una corresponde según su particular haber*, de lo que resulta una contribución total de 163.377.491 rs vn para un total de 54.456.194 aranzadas. A ese resultado le añade Mallorca a razón de 1.450.284 rs vn, y la suma de la *única contribución décima* de los partícipes de diezmos y demás derechos señoriales, que arroja 59.595.275 rs vn; con lo que la contribución por catastro será 224.423.050 rs vn. *Ibíd.*

¹²⁸ *Ibíd.*, pág.31.

Teniendo en cuenta las distintas calidades de tierra, se señalará un 15 por ciento sobre la renta por aranzada que le corresponda a cada una de las tres clases que se consideran (primera, segunda y tercera). El 15 por ciento señalado se elevará a un 20 por ciento para las tierras libres de diezmos.

Los poseedores de derechos sobre bienes raíces y el Clero, por sus diezmos, se consideran sujetos a la contribución a razón del 10 por ciento.

Entre los derechos hay que distinguir dos casos: por una parte, si el derecho corresponde a tributos debidos al señorío de la tierra, que satisface su cuota por entero, el dueño o el colono lo descontará de su contribución. Si por el contrario el derecho se debe a un tercero, que no tenga dominio o propiedad de la tierra (como el caso del voto de Santiago), deberá acrecentar las décimas eclesiásticas.

El reparto se perfecciona con la necesaria publicidad y comprobaciones ulteriores. Así, una vez realizado se sacarán dos ejemplares, uno para la Junta superior de provincia y otro deberá ponerse en el ayuntamiento o sitio público para que los vecinos puedan reclamar. El plazo de reclamación se extiende a 40 días a partir de la publicación del repartimiento, pasados los cuales sin reclamación se entenderá que se acepta el repartimiento. En caso de reclamación, ésta se hará ante las juntas particulares, resolviéndose con la intervención de peritos, cuyas dietas estarán a cargo de las partes que reclamen.

Del examen, por la Junta Superior, de los repartos realizados por las juntas particulares pueden derivarse dos situaciones: los repartimientos cubren el cupo establecido, o bien los repartimientos no lo cubren. En ambos casos habrá que determinar si el número de aranzadas previstas en el cupo se corresponden con las utilizadas en el cálculo del repartimiento. Las posibles desviaciones se resuelven del siguiente modo:

- Primer supuesto: el número de aranzadas de la provincia es exactamente igual al supuesto. En este caso, si la cantidad resultante de la aplicación del 15 por ciento es superior - porque la industria rural haya adelantado el cultivo dando mayor precio y estima al terreno -, se rebajará aquel exceso imponiendo un 10, 12 ó cualquier otro tanto por ciento que cubra la cantidad indicada.

En caso contrario, en que por el atraso de la industria rural no se alcanzase la cantidad fijada en el cupo, el citado 15 por ciento se elevará hasta conseguir la citada cantidad, con un límite del 20 por ciento.

- Segundo supuesto: el número de aranzadas fijadas por el cupo es inferior al que resulta del repartimiento. Se deducirán de la suma repartida las cantidades excedentes y se reducirán a su verdadero número.

- Tercer supuesto: el número de aranzadas contenidas en el reparto del cupo provincial es superior al que se ha utilizado para el repartimiento. Se divide entre ellas el cupo que les ha tocado, anotando el número de aranzadas que se habrán impuesto, y el cuanto de su renta descontada para tenerlo en cuenta en futuros repartos.

Una vez realizados los repartimientos de todas las provincias, el ministerio, con el apoyo de la institución (Comisión, Junta ...) que designe el Gobierno, procederá a arreglar el Catastro, el cual una vez hecho lo anterior no planteará problemas de realización. Con los fundamentos señalados y con las noticias recopiladas por el Ministerio acerca del número de aranzadas sujetas, sus precios y renta correspondiente, será una fácil tarea la implantación del catastro.

Aun señalando las dificultades de introducir cualquier tipo de impuesto nuevo, URIORTUA ve una gran facilidad en la implantación del catastro propuesto, y ello en base al sistema administrativo que también propone. Su propuesta comienza advirtiendo de la necesidad de una nueva división territorial:

La España contribuyente (si puede llamarse así) se halla dividida por provincias, partidos y pueblos. Sería de desear que esta división no fuera tan desigual (...) dividiéndose nuevamente el terreno de la península con mas igualdad, tanto para la repartición del nuevo catastro como para su mas facil cobro y recaudacion. ¹²⁹

El método administrativo que va a plantear URIORTUA descansa en el papel atribuido a la escala Provincias-Municipios-contribuyentes. A tal fin, propone la formación de juntas superiores en las capitales de provincia y juntas particulares en los pueblos, que serán las encargadas del reparto. En la más pura línea enunciada años antes por TURGOT, nuestro autor atribuye un protagonismo especial a los vecinos conocidos como propietarios, los cuales serán los encargados de elegir dos vocales de las juntas.¹³⁰

¹²⁹ *Ibid.*, pág.34.

¹³⁰ Uriortua explica detalladamente el proceso de formación de las juntas, del cual resumimos sus aspectos fundamentales. En el ayuntamiento de la capital de provincia se convoca a los propietarios, quienes presididos por la justicia y regimiento nombrarán dos vocales entre ellos y dos suplentes. Donde haya catedral o cabildo se elegirá otro vocal, individuo del clero, y, asimismo, un suplente. Estos tres individuos presididos con voto de calidad por el alcalde ordinario o regidor en su defecto, nombrarán un letrado que servirá de asesor. La Junta superior constará de estos miembros más un secretario elegido a su voluntad y arbitrio.

Las juntas de los pueblos se formarán a imitación de éstas, estando compuestas por un alcalde ordinario o regidor, presidente, dos hacendados, un eclesiástico (que sea cura), y uno de los síndicos, todos elegidos por los vecinos propietarios con las mismas formalidades que se acostumbran nombrar los empleos municipales. En todos los pueblos grandes o chicos debe haber este tipo de juntas particulares.

En la capital de provincia, además de la junta superior, habrá también una junta particular. Cuando en la Junta superior se llegue a saber el nombramiento particular de la elegida por cada pueblo, les señalará la cuota que deba repartirse entre los vecinos, que será en proporción de la cabida o terreno que disfruten los habitantes o forasteros dentro de su jurisdicción. Las noticias las obtendrán de los archivos de las intendencias. *Ibid.*, págs.34-38.

Por la naturaleza del catastro, conviene el autor que la recaudación corra a cargo de los mismos pueblos, por medio de sus juntas particulares. De este modo, la administración de la contribución implicará un gasto menor que los de cualquiera de las rentas suprimidas, a lo que hay que añadir su mayor rendimiento.

En cuanto al método concreto de recaudación no se pronuncia URIORTUA, limitándose a señalar que su elección debe ser fruto de una fuerte discusión cuando se determinen las rentas ordinarias y subsidiarias que cubran el maximo de 480 millones fijados que ha de satisfacer la península. Aunque de los tres métodos posibles, esto es, Administración, encabezamiento y arrendamiento, parece descartar el de arrendamiento, del cual no tiene precisamente palabras elogiosas, por cuanto lo define como *metodo detestable, realizado por codiciosos publicanos que tanto han afligido, y por desgracia afligen aun en el día al contribuyente.*

URIORTUA señala como aspecto fundamental que no puede haber contribuciones particulares asignadas a otro fondo que no sea el tesoro público, el cual será el encargado de financiar los gastos necesarios de la Nación con cargo a las rentas que todos, en proporción de sus haberes, han ofrecido.

A las implicaciones territoriales y administrativas de la implantación del catastro se viene a unir un factor determinante: la eliminación de un conjunto de obstáculos que entorpecen la puesta en marcha del proyecto. Estos obstáculos los podemos dividir en tributarios, reglamentaciones y trabas legales al desarrollo. La implantación del sistema exige adoptar, por tanto, un conjunto de acciones relativas tanto a la supresión de obstáculos cuanto a la creación del marco económico necesario para el fomento de la riqueza.

En cuanto a los obstáculos de origen tributario, advierte que la implantación del catastro implica que en el mismo momento

*... deben cesar y quedar si es posible sepultadas en el olvido las rentas provinciales con las eclesiasticas que se cobran con ellas o por sus equivalentes, y una porcion de estancos y de privilegios exclusivos con que injusta e inutilmente se tiraniza la libertad del pueblo poniendole grillos y cadenas a su industria y aplicacion (...).*¹³¹

Del mismo modo, deben suprimirse un conjunto de impuestos ridículos como diezmos de la cal, texa y ladrillo con destino a los reales alcazares, habuela de Granada, y otros tan arbitrarios y rigurosos como el de paja y utensilios. Es preciso, por

¹³¹ Ibíd., pág.29.

tanto, destruir de una vez ese edificio *gotico y mal construido*, para edificar de nuevo.¹³²

Otro renglón importante es el constituido por el conjunto de rentas municipales, establecidas para corregir los déficits de los bienes de propios con respecto a los ingresos necesarios para cubrir las necesidades de los pueblos. Para URIORTUA, la introducción en los pueblos de arboledas, fuentes, etc., en principio a imitación de la Corte, pero, con el tiempo, convertidas en necesidades, ha generado un desfase entre estas necesidades y los fondos destinados a cubrirlas. En efecto, el continuo aumento de necesidades y las subidas de precios no han sido seguidos de forma proporcional por los aumentos de bienes de propios, principal fuente de ingresos de los pueblos.

Los continuos déficits obligaron a los pueblos a acudir a determinados arbitrios, con consecuencias nefastas para la economía local. El mal causado por las rentas establecidas sobre ventas y consumos y la introducción de estancos se ve amplificado por la implantación de estos arbitrios. A este conjunto de arbitrios, llamados por URIORTUA rentas subsidiarias, (destinadas a cubrir déficits dejados por las rentas ordinarias) pertenecen los numerosos derechos que, a imitación de las rentas reales, se impusieron sobre géneros como carnes, vino, aceite, etc.

La persistencia de estas rentas, dirá URIORTUA, hace impensable la restitución de la libertad a los pueblos. Se trata, en suma, de buscar un conjunto de fuentes susceptibles de ser gravadas y que no atenten contra la deseada libertad de los pueblos. Si se han de suprimir arbitrios como los existentes, ha de pensarse qué determinados servicios a cumplir por los ayuntamientos deben ser realizados y, para ello, debe existir una adecuada dotación.

Los fondos que, en su opinión, cumplen los objetivos propuestos se pueden obtener de los edificios, las dehesas, tierras de propios y baldíos, determinados tributos sobre casas de recreo público (juego lícito, cafés, teatros ...), coches de lujo, caballos, etc. En definitiva, objetos que

*... presentan un fondo suficiente para una contribución de no poca entidad, la que tendrá la ventaja de ser directa, y por consiguiente su administración y recaudación, no dañará ni será incompatible como las otras, con la nuevamente propuesta.*¹³³

La libertad que se plantea con la eliminación de trabas a la circulación de mercancías, inherente a la supresión de las rentas sobre ventas y consumos, es

¹³² Ibíd.

¹³³ Ibíd., pág.47.

inalcanzable mientras pervivan instituciones feudales como gremios y privilegios, que frenan el estímulo al trabajo y coartan la libertad de industria.

Deben eliminarse *las gremiaciones, cuyas trabas de exámenes y largos aprehendizajes casi no han tenido otro origen que el interés de los que han promovido la fundación de una hermandad...*¹³⁴, con lo que se conseguirá que el menesteroso *sin otro estímulo que el propio interés pueda ofrecer su apreciable contribución sin la que no hai ni puede haber la apetecida abundancia en el estado (...).*

Y todo monopolio y privilegio exclusivo deben desaparecer. Hasta tal punto es importante esta condición que URIORTUA exclama:

*Seria de desear que hasta en el Diccionario de la lengua se borrasen las odiosas palabras de privilegio exclusivo y monopolio, ya que Todos somos españoles nacidos en el propio suelo, y debemos disfrutar la misma libertad, palabra incompatible con aquellas voces.*¹³⁵

Por último, antes de implantarse el sistema de catastro propuesto es importante, para URIORTUA, suprimir las *trabas de origen africano* que impiden el justo desarrollo del cultivo y disminuyen el valor de las tierras, *única riqueza con que podemos contar*. Entre otros elementos negativos, URIORTUA se refiere al aprovechamiento de pastos comunales y baldíos reclamados por extraños en detrimento de las labores en tierras propias y la necesidad de obtener permiso de las justicias para recoger frutos aunque se pierdan.

La solución que plantea es un alegato en favor de la propiedad y de la libertad del individuo para realizar los negocios que desee conforme a su interés. Con esto se conseguirá triplicar el valor de las tierras, asegurando la implantación del catastro.

*Con que el gobierno decrete el cerramiento general de todos los terrenos en dominio o disfrute particular, y declare a los dueños absolutos señores de sus fincas y posesiones, las que puedan destinar al cultivo que quieran, y bajo las condiciones que les acomode, sin otra dependencia que la de las obligaciones que contraigan, y a que voluntariamente se ligen las tierras (...).*¹³⁶

¹³⁴ *Ibíd.*, pág. 44.

¹³⁵ Si algún privilegio o monopolio tuviese su origen en causa onerosa, se le satisfará al poseedor, aunque sea por repartimiento, previo examen del título por la comisión encargada de implantar el catastro. Si fuera por recompensa de méritos contraídos en palacio, la conclusión de Uriortua es clara: no debe ser indemnizado, ya que *es mas que probable habran recibido con las setenas el galardón debido*. *Ibíd.*, pág.44-45.

¹³⁶ *Ibíd.*, pág. 44.

La eliminación de trabas y la implantación del catastro suponen un importante factor de crecimiento, ya que se libera el trabajo de las contribuciones, y se asegura la propiedad. Su máxima aspiración es gravar al que posee en función de su haber y del interés que tenga en asegurar lo poseído, garantizándole el pleno disfrute de su propiedad a cambio de su aportación:

*Mucho pagara el que mucho posea y disfrute, pero contara con una propiedad cierta, no sujeta a merced de una orden secreta, ni al arbitrio de un administrador, a quien acallar mas o menos prudente. Si contribuye es porque tiene caudal, ahorros o capital de precio y estima, y el proletario que nada posea, tendra la satisfaccion de decir, soi hombre libre, puedo sin cortapisas ni reclamas, emplear mi ingenio y fuerzas en buscar mi sustento de los varios modos que el estado social proporciona medios de vivir. En adelante no tendre que dividir mi sudor con aquellas manos ocultas e inexorables, que me condenaban dia y noche a un improbo trabajo por lo que me encarecian los alimentos dificultandome la propia existencia. Soi libre, y con esta libertad por una corta recompensa qual es un ceñido jornal me empleare y contribuire al aumento de los frutos y efectos, sin lo que no hai abundancia ni felicidad en el estado. Habra sin duda el inextimable bien de la abundancia concedida que sea la justa libertad al menesteroso, y se asegure la propiedad del pudiente y acomodado, y a uno, y otro contribuira en gran manera el catastro propuesto.*¹³⁷

Del texto citado se puede inferir la división funcional realizada por URIORTUA en torno a dos clases fundamentales: propietario y proletario. El crecimiento de la riqueza se espera de la seguridad del propietario en su propiedad para invertir en ella y aumentar la producción y de la libertad del trabajador que, liberado de todo tipo de trabas y ajustado a un "ceñido jornal", empleará toda su fuerza de trabajo en el aumento de frutos y efectos.

De todo lo dicho cabe pensar que, si el Catastro propuesto proporciona las cantidades necesarias para las cargas públicas, este se perpetúe, aunque cumpliendo la formalidad de confirmarse todos los años por las Cortes. Para URIORTUA, el catastro propuesto une a su capacidad recaudatoria importantes efectos sobre el crecimiento, ya que, por una parte, proporcionará, una suma superior a la alcanzada por el sistema de rentas a abolir y, por otra, deja en libertad al ciudadano para que, siguiendo su propio interés, aumente la riqueza y, además, contribuya por ella al Estado.

Con el catastro se asegura una renta fija y qüantiosa superior mucho á la eventual sobre ventas y consumos, y aquella otra porcion de gavelas con que baxo el nombre de estancos tanto se vexa al contribuyente, pero

¹³⁷ *Ibíd.*,pág 47.

*su libertad no sera completa para que el menesteroso sin otro estimulo que el propio interes pueda ofrecer su apreciable contribucion sin la que no hai ni puede haber la apetecida abundancia del Estado, sino se da al traste con otros establecimientos que la dañan.*¹³⁸

Del plan presentado por URIORTUA sobre las rentas que deben abolirse por la implantación del catastro resulta que, según datos referidos a 1788, el producto líquido de las citadas rentas asciende a 178.122.483 reales con 17 maravedies (el producto bruto es de 206.508.980 rs, 21 mr), mientras que de su sistema resulta que del Catastro de la península y Mallorca resultarán 164.827.775 rs que unidos a los 59.595.275 rs producidos por las Décimas eclesiásticas y demás derechos señoriales, arrojan un total de 224.423.050 rs. De este modo, con el plan propuesto existirá un superávit sobre el líquido de 46.300.566 rs 17 mrs y con respecto al producto total de 17.914.069 rs 13 mrs.¹³⁹

El superávit, tanto sobre el producto bruto como sobre el líquido, corrige los posibles errores de cálculo y evita las vejaciones con que anualmente se oprime al propietario o cultivador, pudiéndose emplear, en todo caso, la citada cantidad en los gastos de administración y recaudación de la renta.

Con la recaudación prevista es posible suprimir, pues, un conjunto de rentas que, aún vejando al contribuyente, no llegan a alcanzar la suma requerida por las crecientes obligaciones públicas. Parece desprenderse de la enumeración de las rentas a extinguir que deben persistir los estancos mayores (tabaco y sal).

Para URIORTUA, la nueva contribución es conforme a las máximas exigidas a todo impuesto para que sea justo: igualdad y proporcionalidad en su reparto y certeza y facilidad en su recaudación. La calidad de los fondos sujetos a esta contribución (patentes y manifiestos), la facilidad de establecer su valor (por naturaleza estable, fijo y permanente) y, por último, la poca exposición a las variaciones (como los ramos de personal e industrial) e injusticias en la valoración, hacen de este modelo una contribución bien implementada.¹⁴⁰

Sus argumentos son los siguientes: una contribución que grava a cada uno conforme al capital que posee, teniendo en cuenta además que se trata de un capital difícilmente ocultable, cumple todos los postulados de igualdad. La desigualdad, visible

¹³⁸ *Ibíd.*, pág. 44

¹³⁹ El plan de ingresos de las rentas a abolir lo extrae Uriortua del presentado por el ministerio al rey en 1788. En él se incluyen Rentas provinciales y agregadas (millones, alcabala, fiel medidor, martiniega ...), Rentas equivalentes de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca, (Catastro, Unica ...), Eclesiásticas (Subsidio, Excusado, tercias no enajenadas), Yerbas, Aguardiente, y algunas rentas estancadas, conocidas como siete rentillas (Azogue, pólvora, azufre, plomo, naipes ...). *Ibíd.*, pág.41.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, págs 36-38

tanto en provincias como en personas, será siempre debida a la mayor o menor riqueza poseída y al mayor o menor interés en conservarla, infiriéndose lógicamente de aquí que, a mayor riqueza corespondará mayor interés y, por lo tanto, una mayor participación en las cargas del Estado. Esta distribución tiene, además, un efecto positivo sobre los que menos tienen, que se ven así descargados de una mayor contribución.

Otra forma de corregir la desigualdad provendrá de la mayor o menor cantidad de capitales que hay que descontar,

... el caudal que está en bienes raíces se halla a la vista de todos, no expuesto a que un juicio arbitrario en el que reparte la imposición baxo ciertas y determinadas reglas lo estime en mas o lo suponga mayor de lo que sea, y lo grave con exceso, ni a que el dueño lo apoque y anonade para esquivar la carga que debe sostener en la común obligación. ¹⁴¹

Los efectos sobre la acumulación de capital son perceptibles con la implantación de la nueva contribución. Un requisito fundamental del impuesto debe ser su certeza: una sola contribución fija y determinada y no sujeta a alteraciones elimina cualquier tipo de incertidumbre en el proceso productivo.

Con mayor exceso se notaran las utilidades de la nueva renta confrontandose la certeza y facilidad de su recaudacion. Jamas habra en adelante, ni la incertidumbre, ni las desigualdades de unas rentas que crecen o menguan por accidentes imprevistos, y, que ni aun conocidos pueden evitarse. ¹⁴²

Eligiendo la tierra como base del reparto se elige, por tanto, la mejor base, puesto que produce al propietario una renta uniforme no expuesta al mayor o menor consumo ni depende de unas ventas mas o menos ventajosas, de ahí que represente la posibilidad de obtener una cantidad cierta y segura para el Erario y facil de determinar y

¹⁴¹ *Ibíd.*, pág.32.

Precisamente en la dificultad de esconder el capital territorial está su mayor virtud, la facilidad de administración. Una de las grandes dificultades de las rentas provinciales, ahora suprimidas, estribaba precisamente en la multitud de fracciones en que se dividían y, lógicamente, en la dificultad de su control. Su administración era tan complicada que ni los cien ojos de Argos - dirá Uriortua - serían suficientes para velar por tantos y tan distintos ramos. Cúanto ganará la cuenta y razón si se facilita la administración con la simplificación del sistema.

¹⁴² *Ibíd.*, pág.33.

Uriortua vuelve a la carga contra los efectos de las rentas provinciales, derivados de su característica principal: su carga es acumulativa en función del número de ventas realizadas. Y sobre todo, el efecto sobre el futuro, dado que...*desmejorandose con los años malos la fortuna publica, en los sucesivos se acortan los consumos, y se aminora el comercio interior fuentes perennes de las rentas provinciales.*

A continuación prosigue enunciando las ventajas del catastro propuesto: *Estas altas y baxas, esta desigualdad en las entradas, esta incertidumbre en que por necesidad esta el gobierno, desapareceran de todo punto con el catastro.**Ibíd.*

recaudar.¹⁴³

La garantía de obtener unos ingresos seguros es otra de las grandes preocupaciones del liberalismo incipiente. La máxima *a necesidades conocidas y ciertas, ingresos no menos ciertos*, es aquí evidente. El ciclo se cierra creando un aparato administrativo que lleve a cabo la recaudación sin gastos que impliquen una nueva carga para el contribuyente y supongan una merma de los ingresos del Estado.

Además de la ya señalada mayor capacidad recaudatoria con menores gastos y, lógicamente, menores vejaciones para el contribuyente, URIORTUA contempla en el catastro los siguientes efectos positivos sobre el desarrollo: el catastro consigue estimular las mejoras en el cultivo; influye en la división de propiedades y, consecuentemente, en el fomento de la industria; consagra la propiedad y destierra todo de tipo de privilegio.

Su carácter de contribución proporcional hace del catastro un incentivo a la producción, dado que, a medida que recaiga sobre mayores cantidades estará dejando libre una porción más considerable de renta. Sabido esto, es lógico esperar que el interés del propio propietario haga el resto.¹⁴⁴

Una contribución territorial fija, permanente y uniforme tiene efectos positivos sobre la división de las propiedades, porque la gran propiedad plantea problemas graves de recolección y "atropellamiento" de faenas. Las ventajas de la pequeña propiedad están en *la sazón con que el propietario corto hace sus labores y la madurez que da a sus frutos*. La mayor o menor cercanía de la producción determinan una desigual carga del gravamen. Esto hace pensar a URIORTUA que el propio tiempo, sin intervención por parte del Gobierno, obligará a los grandes propietarios o bien a vender las tierras que no les traiga cuenta labrar o a dividir el dominio útil del directo por medio de foros o enfiteusis, lo que tendrá dos consecuencias fundamentales para el estado: división de propiedades y multiplicación de una clase *tan útil como diminuta y apocada en el día*.¹⁴⁵

¹⁴³ *Ibid.*, pág.34

¹⁴⁴ *El interés que tendrá todo propietario, en que no decaigan sus fincas, dice Uriortua, para que el tributo no le sea más gravoso; y en mejorarlas, y aumentar su valor, para que la contribución que a razón del 15 por ciento se le impuso sea del 10, 9, 8, u menos por ciento será un estímulo con que el gobierno indirectamente, pero de un modo efficacísimo mejorará el cultivo. Ibid.*, pág.39.

¹⁴⁵ De las anteriores afirmaciones, Uriortua extrae la siguiente conclusión: *En suma perpetuando el catastro, como se imponga al presente conseguira el gobierno premiar la industria, corregir, y catigar el descuido, y obligar por ultimo a estas enormes masas, que se han formado por la reunion de propiedades se dividan y asi se enmienden en parte los yerros a que por siglos nos ha conducido una imperfecta y defectuosa legislación.*

Si en definitiva el estado tiene necesidades y las contribuciones son precisas *que sea el catastro, la primera con que se acuda a sus perpetuas necesidades, como la basa más justa y conveniente. Ibid.*, pág 39.

De la Memoria del autor se puede inferir que, aunque demuestra buenos fundamentos económicos, en su concepción de la riqueza, objeto de gravamen, se desvia de éstos al circunscribirla a la riqueza territorial, cuando en la época en que escribe su Memoria, ya es lugar común en el pensamiento económico la consideración de la riqueza industrial y comercial como susceptibles de ser gravadas. Por otra parte, es del todo descabellado pensar que con una contribución sobre la agricultura sea posible llenar las necesidades crecientes del Estado. Lo que no ignora ningún autor de la época es que gravar solamente una manifestación de riqueza significaría destruirla.

No queremos concluir estas páginas, destinadas a describir las reacciones al Decreto de 7 de Agosto, sin un breve recorrido por los acuerdos tomados por la Junta de Hacienda en los primeros meses de 1810, dado que muestran la voluntad inequívoca de seguir adelante con el proyecto de abolición de rentas provinciales, si bien existen discrepancias con respecto al tributo o tributos destinados a sustituirlas.

El día 16 de Enero de 1810 presenta el Sr. QUINTERO la Memoria de GALIANO - por encontrarse ausente - en la que insistía en la imposibilidad de encontrar el ansiado equivalente a las rentas provinciales.¹⁴⁶ Se discute largamente la subrogación, pero el acuerdo se suspende y la discusión se posterga hasta el día 18 del mismo mes, por encontrarse ausente el presidente.

A propuesta de la Junta, se pasa a discutir el acuerdo pendiente y desde un primer momento se observa que el problema no reside en la abolición de las rentas provinciales, algo unánimemente sentido, sino en la propuesta del tributo o tributos destinados a sustituirlas, hecho bien patente a juzgar por las razones esgrimidas ese día cuando, a pesar de los argumentos presentados por GALIANO en su informe ya estudiado, se acuerda de conformidad que tanto las veintidos provincias de Castilla como las tres del reino de Aragón, el reino exento de Navarra, las tres provincias libres vascongadas y el principado de Asturias contribuyesen con igualdad al tesoro público para sostener las cargas comunes del Estado.

La aspiración por conseguir la uniformidad territorial en materia fiscal es algo comúnmente compartido en el seno de la Junta, a tenor de las manifestaciones recogidas en el acuerdo pero, en todo caso, esta uniformidad territorial no se entiende como una extensión a toda la nación de las rentas provinciales, aspecto claramente sentenciado cuando se recuerda que *unanimemente se determino quedasen abolidas*. La incertidumbre de su recaudación, la desigualdad social de su reparto, los obstáculos que presentan al comercio interior y su complicada administración, son aspectos negativos del sistema debidamente valorados por la Junta, aunque de momento no se propone el

¹⁴⁶ Junta de Real Hacienda: *Minutas de sus acuerdos relativos a la supresión de rentas provinciales (16-1-1810)*./Archivo del Congreso, Leg. 3, núm.7/4-24 (1).

sistema que habría de subrogarseles, ya que *haviendose tratado de su substitution hubo variedad de dictámenes por lo que se suspendió el acuerdo en este punto.*¹⁴⁷

Estos juicios de la Junta vienen a desmentir la opinión vertida por DUASO, unos años más tarde, cuando al impugnar el Decreto del nuevo plan de contribuciones, expedido en Septiembre de 1813, vea en las tesis mantenidas por VICENTE ALCALA GALIANO en su Informe, a propósito del decreto de 7 de Agosto, la razón de no llevarse a cabo la ejecución del citado Decreto.¹⁴⁸

A unos días escasos de convocadas las Cortes Generales y Extraordinarias, concretamente, el día 3 de Octubre de 1810 se propone la creación de la Comisión de Hacienda, cuyo establecimiento se hará realidad al día siguiente.¹⁴⁹ Siguiendo el hilo de la discusión, uno de los primeros encargos que se le plantearán a la Comisión será el de recoger todos los trabajos relativos a la Administración del Estado. En concreto, al conocerse la existencia de escritos relativos a este tema hechos por disposición de la Junta Central, se aprobó la siguiente proposición:

Que se pidan al Gobierno todas las memorias, proyectos y pensamientos dirigidos a la Comisión de Cortes en virtud del Decreto de 22 de mayo de 1809 de la Junta Central, con ocasión de la reunión de Cortes, y para ilustrar sobre todos los ramos de la Administración pública, y que así mismo se pidan a los consejos noticias sobre los trabajos que les conste de esta especie.

Por su parte, PEDRO ELOLA, en la sesión de 30 de Octubre, reitera la propuesta anterior extendiéndola a todos los proyectos sobre rentas existentes.¹⁵⁰

La discusión sobre el arreglo de provincias que, como se vió anteriormente, deriva en un debate sobre cuestiones tributarias, recoge proposiciones relativas, tanto a la necesaria reforma administrativa cuanto a la supresión de rentas provinciales. Así, el diputado TERRER plantea la reforma provincial sobre dos bases: establecimiento de una Junta que entienda de la recaudación y abolición de rentas

¹⁴⁷ Junta de Real Hacienda: *Minutas ... (18-1-1810)*, loc. cit.

¹⁴⁸ La abolición de las rentas provinciales decretada en 7-8-1809 no tuvo efecto. Ya sea *por las poderosas razones que opuso el tesorero general D. Vicente Alcala Galiano en su apreciable informe de 15 de septiembre siguiente que luego se publica...* Vid. Anónimo: *Vicios de la contribucion directa decretada por las Cortes Extraordinarias en 13 de septiembre de 1813*, Imprenta de Ibarra, Madrid, 1814, pag.4.

¹⁴⁹ D.S.C.G.E., Tomo I, sesión de 3 de octubre de 1810, pág.21.

¹⁵⁰ D.D.A.C., Tomo I, pág.69.

provinciales.¹⁵¹

El diputado GUTIERREZ DE LA HUERTA, en su intervención del día 20 de diciembre de 1810, propone entre otras cuestiones, la formación de una comisión extraordinaria económico-política, compuesta de siete individuos y ajena a las Cortes con la función de presentar el sistema de Hacienda conveniente a España y que pasen todas las memorias y escritos relativos a cuestiones hacendísticas a esta comisión.¹⁵²

Precisamente ese va a ser el contenido de las páginas que siguen: ofrecer un análisis detallado de los trabajos que, a nuestro entender, tuvieron un mayor ascendente sobre la propuesta final del nuevo orden tributario planteada por las Cortes Generales y Extraordinarias en las postrimerías de su mandato.

Su localización ha obligado a un seguimiento a través de las páginas de los Diarios de Sesiones, Diario de las Discusiones y Actas de Cortes, así como de la prensa de la época, que iba dando noticia de cuanto acontecía en Cortes. En cuanto al criterio de su elección, se ha optado por aquellos trabajos más citados, tanto en el Informe de la Comisión, como posteriormente en los debates de Cortes y en los que observábamos mayor contenido de conceptos hacendísticos, mayor conocimiento tanto de la teoría de la Hacienda cuanto de la práctica llevada a cabo en España en épocas anteriores, así como los que encerraban propuestas concretas de cambio, sustentadas en graves argumentaciones.

También se ha creído conveniente hacer un paréntesis y dedicar un capítulo completo a un personaje que, por su calidad de alto funcionario, por sus conocimientos hacendísticos y por su gran influencia política, merece estar al frente de estos autores estudiados. Nos referimos al Secretario interino del Despacho de Hacienda CANGA ARGÜELLES, quien con sus memorias llena un año especialmente poco propicio a las disquisiciones teóricas. Sólo la Disertación de ALONSO Y LÓPEZ, a comienzos de este difícil año de 1811, puede salvarse de ese baldío teórico.

¹⁵¹ D.D.A.C., tomo II, págs.17-31.

¹⁵² *Ibíd.*, pág.67.

nombres del MARQUÉS DE LA ENSENADA, FRANCISCO MARTÍNEZ DE MATA, CAMPOMANES, GÁNDARA, ZABALA y otros. También es fácil ver los nombres de autores extranjeros como VERRI, COLBERT, SULLY, SMITH, YOUNG, pero sobre todo, GARNIER, SISMONDI, Y NECKER. De sus memorias, asimismo, se desprende un profundo conocimiento de los expedientes llevados a cabo en materia de Hacienda a lo largo de la historia en España.

Su prolífica labor teórica, - HUARTE ha catalogado 112 obras impresas y manuscritos de CANGA ARGÜELLES en el periodo comprendido entre 1793 y 1840 - se ve fuertemente contrastada, como decíamos, con sus escasas realizaciones en su primera y corta gestión al frente del ministerio por el que, en palabras de CARANDE, *pasó como un relámpago*. En cualquier caso, su gestión al frente de la Hacienda cubre un difícil año 1811.¹⁵⁶

¹⁵⁶ La situación que Canga describe nada más transcurridos ocho días de tomar posesión del Ministerio, en su memoria presentada a la Regencia en 24 de enero y leída ante las Cortes el día 26 de febrero sobre el estado de la Hacienda, no puede ser mas dramática. Vid. *Memoria presentada a S.A. en 24 de Enero de 1811 acerca de las ideas que debía proponerse el Gobierno en el estado en que se hallaban los ramos de la Hacienda Publica*, Palma, 1813.

Según los datos presentados por el Ministro, el estado de la deuda publica ascendía a 7.194.266.839 rs; los réditos vencidos y no pagados desde el comienzo de la guerra eran de 219.691.473 rs; las obligaciones del Tesoro eran de 770.000.000 rs, coste de los 167.461 hombres del ejército mas otra serie de partidas que elevaban el total a 964.000.000 que Canga propone elevar a 1.200.000 por los imprevistos. Canga descarta la idea de adoptar un arbitrio general que alcance a la totalidad del territorio por las dificultades que entraña recabar noticias, dado que el Gobierno se reduce a una tercera parte de este y, porque intentar gravar solo a los territorios liberados supondría que todo el peso recayera sobre estos. A pesar de todo, para Canga la necesidad de recabar recursos es insoslayable, por lo que hay que olvidarse de contemplaciones: *El mal que padece la nacion ni sufre dilaciones, ni admite paliativos. El cuchillo saludable de la reforma, la severidad mas austera para hacer que todos acudan con sus haberes a la defensa de la patria, y un cuidado nimio sobre la administración e inversion de las rentas podran salvarnos*. (Ibid., pág.14) La solución requiere acudir a todos los medios posibles, ya que *tan quimérico es creer que podamos sostener nuestro empeño con cantidades metalicas, como pretender obtenerlas por medio de tributos y de sacrificios directos. Con frutos y con dinero, con trazas y negociaciones, con crédito y contribuciones, con economia y buen arreglo de las rentas actuales, debemos hacer la guerra* y, sobre todo, manteniendo una unidad de acción en las medidas y una estrecha relación entre el gobierno y las provincias. (Ibid., págs.15-16).

Canga advierte que tener que proponer arbitrios es *un deber terrible para quien ha mirado siempre con horror a los proyectistas*; advertencia significativa, por cuanto viene a desmentir a sus críticos acerca de la escasa relación entre su labor teórica y sus propuestas practicas. Canga sigue justificando su actitud en base al momento que se vive: *entro en este examen con la desconfianza que inspiran la dificultad del acierto, y la convicción de mi insuficiencia, y con el horror que me causa la imagen de las privaciones que una mala eleccion puede ocasionar al pueblo. Testigo de los desastres que ha sufrido la nacion por los recursos adoptados en el reinado ultimo, me estremezo al verme en la dura precision de arbitrar, y tiemblo al considerar que quizas pueda algun dia confundirse mi nombre con el de los proyectistas que nos han hecho gemir en la opresion* Vid. *Memoria presentada en 2 de febrero al Consejo Supremo de Regencia sobre arbitrios extraordinarios para sostener la Guerra*, Imprenta Real, Cádiz, 1811, pág.8.

La principal aportación de Canga desde el punto de vista teórico es su crítica a la contribución extraordinaria de guerra, que después de un año no ha ofrecido el rendimiento esperado y ha causado enormes perjuicios a los pueblos, ya que *al recaer dicho tributo sobre los capitales y no sobre los productos liquidados de las fincas y las quotas señaladas a cada clase influyen eficazmente en ello*. (Ibid., pág.2) y realiza una proposición que más tarde harán suya las cortes: *suspension de dicho impuesto, al qual pudiera substituirse otro, que sobre ser mas productivo, alentaria el espíritu publico, y estrecharia la union entre los ciudadanos y el gobierno*.

Entre otros arbitrios, Canga propondrá la aplicación a la tesorería de todas las pensiones eclesiásticas y la subrogación de la contribución extraordinaria de guerra en otra más justa y productiva fundada en que *los desembolsos sigan la razon directa de lo que cada uno se expone a perder en esta guerra, y del riesgo mayor o menor que se corra*.

Además propone la venta de fincas propias de S.M como justificada en que *la nacion hoy legitimamente representada en las cortes, y reintegrada en la soberania, puede decretar su enegenacion, y este decreto sera mas invulnerable que los que formaron los monarcas* Vid. "Memoria leida en las Cortes generales y extraordinarias el día 10 de agosto de 1811, sobre el estado de las provincias ...", op. cit., pág.7.

FONTANA ha calificado esta primera gestión como una mezcla de lucidez y miopía, por su incapacidad de ver la escasa viabilidad de sus proyectos en las especiales circunstancias que vivía el país. Pero, a juicio de este autor, sus ideas representan una *anticipación inteligente de las vías por las que se habrá de solucionar a la larga los problemas de la Hacienda.* ¹⁵⁷

El mismo autor destaca la amplia labor de *educación hacendística* de los diputados que CANGA lleva a cabo, por medio de sus discursos y memorias, y afirma que sin su presencia al frente del ministerio *la labor que los diputados van a llevar a cabo en 1812 y 1813 hubiera sido muy inferior.* ¹⁵⁸ En cualquier caso, las memorias publicadas a lo largo del periodo analizado son un caudal de datos y conocimientos, pudiéndose extraer de su estudio una visión muy aproximada no sólo de la Hacienda, sino de la situación económica de la España de los difíciles años finales del Antiguo Régimen.

Precisamente traemos a estas páginas lo que entendemos constituye esa labor informativa y educadora señalada por FONTANA. No obstante, la importancia de sus obras posteriores y su influencia en la formación de la ciencia de la Hacienda en España hacen inevitable un salto al futuro y un estudio, siquiera somero, de éstas. Se van a analizar, por tanto, las ideas contenidas en una serie de trabajos que están comprendidos entre el año de 1811, fecha en que publica sus *Reflexiones sociales o idea para la Constitución española*, y la década de 1820, en que publica sus dos obras más celebradas: *Elementos de la ciencia de Hacienda* (1825) y *Diccionario de Hacienda* (1826-27).

CANGA ARGUELLES reúne en sus memorias un conjunto de propuestas que encierran planteamientos transformadores de la Economía del Antiguo Régimen. Comparte la preocupación de todos los autores económicos de principios del XIX por tres grandes temas : Hacienda, reforma agraria y comercio exterior, con un enfoque que, como acertadamente ha señalado SALVADOR ALMENAR, es prácticamente el mismo: causas de la decadencia española y remedios fundamentales para corregirla en busca del *progreso económico.* ¹⁵⁹

El análisis de las causas de la decadencia implica inevitablemente

¹⁵⁷ Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit. pág.78.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, pág.80.

Por su parte, Carande resalta su formación didáctica, dando cuenta de su pretensión de formar un curso de *lecturas de hacienda con aplicacion a España*, que pretendía ser un *cuerpo de doctrina de aquellas enseñanzas*. Y refiere una carta de Canga a Ballesteros en la que escribe que *uno de los gabinetes mas principales de Europa somete la carrera de Hacienda como las demas del Estado, a previos estudios de ella, hechos en las escuelas publicas*. Carande, R.: "Ballesteros en Hacienda (1823-1832)" en *7 estudios de Historia de España*, Ariel, Barcelona, 1976, pág.192.

¹⁵⁹ Almenar Palau, S.: "Alvaro Florez Estrada...", op. cit., pág.5.

referirse al conjunto de obstáculos que frenan el desarrollo y sus críticas a la política fiscal y a la reglamentación del comercio interior y exterior. Precisamente, al presentar el plan de su obra **Nociones de Economía política y de la ciencia de la Hacienda**, destaca de forma certera los objetos de estudio de estas materias: análisis de las fuentes de la riqueza pública y medios de hacer florecer la agricultura las artes y el comercio, en su doble calidad de agentes de la prosperidad, y fondo del que obtiene el erario sus caudales.¹⁶⁰

Su concepción del sistema económico y de la política económica a seguir se orienta desde la perspectiva del desarrollo, de ahí la insistencia en la eliminación de trabas feudales que frenan el crecimiento. CANGA muestra una preocupación constante, fiel reflejo del agrarismo que inunda el siglo XVIII y que, incluso, traspasa las barreras del siglo, instalándose en los primeros años del XIX, por el estado de la agricultura, *base mas solida de la prosperidad general y el manantial mas copioso de la riqueza.*

La agricultura se concibe como el primer fundamento de la riqueza y, por ello, al que hay que prestarle un especial cuidado, ya que a su deterioro seguiría una cadena de efectos que el autor describe en los siguientes términos:

*Al abandono de la agricultura siguen la ruina de las artes y del comercio, y el silencio mortifero de los talleres: huyen los capitales, el espiritu de calculo desaparece, y el negociante asustado mira a la España con miedo...*¹⁶¹

Del texto citado no debe extraerse un mínimo atisbo de tesis fisiocráticas; corresponde, más bien, a la concepción liberal-agrarista que sugiere SALVADOR ALMENAR. El despegue de CANGA de la escuela fisiocrática es claro; precisamente en el siguiente texto derriba el nudo central del sistema de la citada escuela:

*Las materias primas que en el estado en que las cria la naturaleza tienen usos muy limitados reciben en los talleres nuevas formas, se acomodan a nuevos usos, y aumentan la masa de las riquezas: estas siguen la razon directa de los consumos, los quales facilitan el cambio de las producciones del suelo o de la industria.*¹⁶²

Para CANGA son muchos los autores que han estudiado las causas de

¹⁶⁰ Canga Argüelles, J.: **Nociones de economía política y de la ciencia de la Hacienda apoyadas en las leyes de Historia de España**, Imprenta de M. Domingo, Palma, 1813, pág.VIII.

¹⁶¹ Canga Argüelles, J.: **Memoria presentada a las Cortes Generales y Extraordinarias sobre las rentas y gastos de la Corona antes y despues del movimiento generoso de la Nación y de las reformas que deberan hacerse para arreglar los presupuestos de cada clase (9 de Mayo de 1811)**, Imprenta Real, Cádiz, 1811, pág.6.

¹⁶² Canga Argüelles, J.: **Nociones de economía política** —, op. cit., pág.11.

la decadencia de la agricultura, entre los que destaca a FILANGIERI, quien había planteado dos grupos fundamentales de causas del atraso de la agricultura: la política del gobierno y las leyes.¹⁶³ Para otros autores, dirá CANGA, la decadencia es el resultado de los recargos excesivos, servicios personales, falta de circulación de los frutos, corta duración de los arriendos, acumulación de grandes propiedades en un corto numero de manos.¹⁶⁴

CANGA refiere, también a otros autores que, como PEUCHET, han analizado el próspero estado de la agricultura inglesa, atribuyendolo a la libertad del labrador para disponer de sus frutos; a la seguridad personal que le conceden las leyes; al libre comercio de granos; a los premios concedidos a la extraccion; a las innovaciones técnicas y a la reforma de las leyes de aduanas.¹⁶⁵

Pero CANGA no se limita a describir, con los autores citados, las causas de la decadencia de la agricultura, sino que plantea un conjunto de medidas que entiende fundamentales para el desarrollo de la actividad agraria. A partir de SMITH, *a cuyas investigaciones debemos las ideas mas exâctas de la ciencia económica*, y del sentir unánime de los más célebres políticos, CANGA concluye que la agricultura no puede prosperar: primero, sin propiedad; segundo, sin libertad en el labrador para sacar de sus tierras el partido que solo el interés le sugiera; tercero, sin libertad para gozar sus productos, con la menor disminución posible; cuarto, sin libertad para darles salida sin trabas ni reglamentos que la entorpezcan.¹⁶⁶

A lo largo de sus memorias reiterará una idea que le es cara: la libertad es el agente principal de la agricultura, de las artes y del comercio, únicos manantiales

¹⁶³ Dentro de las medidas equivocadas Filangieri destacaba las trabas al libre comercio de granos; las continuas alteraciones en los impuestos territoriales; la venta de las rentas; la índole de algunos tributos y su recaudación y, por último, el sistema militar, por el número de brazos que arranca al campo. Dentro de las leyes: los diezmos; los terrenos que los nobles dedican a la caza; las servidumbres personales que sufre el labrador para el transporte de las tropas y para la composición de los caminos. *Ibíd.*, págs.18-19.

¹⁶⁴ El análisis de las causas de la decadencia de la agricultura, principal fuente de riqueza de la España del período considerado, ocupa un lugar predominante en los escritos económicos. En un artículo publicado en el *Diario crítico y erudito de Granada*, en su núm.95/D4.7.1813, y titulado "Sobre el interés que resulta á las naciones del buen estado de la agricultura, y causas principales de su decadencia en nuestra España", se recoge con especial claridad una crítica a la práctica económica seguida hasta entonces. El articulista se muestra especialmente crítico con la *concesión de privilegios frecuentes y excesivos* a favor de las manufacturas que, además de sustraer brazos a otras profesiones ventajosas y necesarias han creado un excesivo gusto por lo supérfluo frente a lo útil y necesario. Comienza su análisis con las causas de la ruina del cultivo entre las que destaca las diferencias de población entre los pueblos, la mala distribución de las tierras, las sucesiones hereditarias y los derechos de señorío y dominio directo. El articulista sigue analizando estas causas en el número siguiente (96 L/5.7.1813) añadiendo las contribuciones excesivas y la notable desigualdad en la distribución de riquezas, hecho que, a su juicio, convierte a las ciudades principales y, sobre todo, a las cortes en un *centro ó por mejor decir un abismo en que el interés y el lujo atraen todo el oro y plata del reyno*, obligando a los habitantes del campo a desplazarse a las ciudades. Otro punto debidamente destacado por el autor es la poca fraternidad de los labradores, que no se unen como los demás gremios para promover el interés por la agricultura, cuando de la unión resultaría, a su juicio, la supresión de diezmos, que debían estar *exonerados por el artículo 339 de la Constitución*. Aunque, como teme el autor, este artículo *será el primero que barrenarán los eclesiásticos*.

¹⁶⁵ Canga Argüelles, J.: *Nocciones de economía política* ..., op. cit., págs.17-18.

¹⁶⁶ *Ibíd.*, pág.24.

del poder de las naciones, siendo la libertad *la facultad expedita de dedicarse cada uno a la clase de trabajo mas conforme a su genio pudiendo seguirlo o abandonarlo sin mas ley que la que le de su propio interes.*

El regimen señorial se convierte para CANGA en un obstáculo insalvable para el desarrollo del sector agrario. Desde la perspectiva de los derechos señoriales, analiza las consecuencias que para la agricultura y la población supone su pervivencia en una doble vertiente: por una parte, atacan la fuente de la producción y, por otra, impiden el establecimiento de una contribución sobre la riqueza individual, dado que ésta recaería sobre una riqueza ya gravada.¹⁶⁷

El señorío y el mayorazgo representan, pues, un obstáculo político al desarrollo de la agricultura, cerrando cualquier posibilidad de imposición sobre ésta, toda vez, que la carga sobre el campesino sería demasiado pesada. Es por ello que CANGA propone:

*... desmembre la ley las agregaciones de mayorazgos, aboliendo el sacrificio que sufren muchas personas por el bienestar de una, a quien la casualidad ha favorecido con el nacimiento.*¹⁶⁸

Otro factor de desarrollo de la agricultura debidamente explicitado por CANGA es la división de la propiedad o, en su defecto, el sistema de arriendos. Si el principal efecto de la propiedad es que el dueño haga el uso que mejor le parezca de sus cosas, sin mas ley que su comodidad ó capricho, todo reglamento que limite esta facultad impide al hombre el goce de sus bienes y corta los estímulos del interés, *móvil poderoso de nuestras acciones.*¹⁶⁹ El gobierno no debe impedirle cerrar sus tierras y dedicarlas al uso que le sugiera su interés y conocimientos.

El trabajo obra el milagro, toda vez que, para CANGA *es el origen de las*

¹⁶⁷ Canga Argüelles, J.: *Diccionario de Hacienda* ..., op. cit., Tomo I, págs.297-299. voz "Derechos señoriales y dominicales".

¹⁶⁸ Para Canga *los derechos feudales introducidos por la jurisprudencia sanguinaria de las conquistas ... son contrarios a la propiedad.* Vid. *Reflexiones sociales ó idea* ..., op. cit., pág.23.

¹⁶⁹ Canga Argüelles, J.: *Nociones de economía política* ..., op. cit., págs.27-28.

Canga apuesta por la división de tierras en base a que *los labradores chicos cultivan mejor las tierras, viven permanentemente en ellas, y el labrador grande no trabaja por si, desconoce la industria, cultiva por brazos mercenarios, los cuales carecen de hogar y de estabilidad (...)* *Ibíd.*

En otro trabajo propone, además de la división de tierras, la exención fiscal a los colonos durante veinte años como estímulo al cultivo y, por ende, al desarrollo de la agricultura, transcurridos los cuales se podrá establecer la contribución territorial, en lugar de las provinciales y establecimiento del diezmo sobre el producto líquido, *deducidas las expensas del cultivo y de la cosecha.* Vid. "Memoria sobre los presupuestos de los gastos, de los valores de las contribuciones y rentas publicas de la nacion española, y de los medios para cubrir el deficit, que presento a las cortes ordinarias de 1820, Don Jose Canga Arguelles ... leida en las sesiones de 13 y 14 de julio de 1820" en *Diccionario* ..., op. cit, Tomo II, págs.209-262.

riquezas del Estado. En la concepción de trabajo productivo de CANGA entra el trabajo aplicado a la industria.¹⁷⁰ Aceptado el trabajo como fuente principal de las riquezas, las cuales siguen la razón directa de los consumos, se deduce, dirá CANGA, que fomentados estos se aumentara la masa de aquellas, porque el hombre naturalmente inclinado a promover su bien estar, corre en pos del interes, a menos que un obstaculo poderoso no se lo impida.¹⁷¹

Ese obstáculo poderoso y de especial significación es para CANGA el régimen gremial. Los reglamentos gremiales *tiránicos y atroces* son fruto, a su juicio, de la ignorancia que hizo se les reputara como un medio de conseguir la perfección de las artes, cuando, por el contrario, *quitan la concurrencia, monopolizan la industria, apartan a los ingenios, y sobre todo impiden al hombre dedicarse al trabajo, unica fuente de las riquezas, y unico medio de su subsistencia.*¹⁷² Por todo ello sostendrá que, si el entorpecimiento al trabajo disminuye el progreso de la riqueza¹⁷³, aboliendo los gremios se conseguirá *la libertad que necesitan las artes* y reducir la esclavitud de los aprendizajes *a los terminos del contrato que celebre el discipulo con el maestro.*¹⁷⁴

El desarrollo armónico de la riqueza pasa, necesariamente, por la libertad de circulación. Respecto al comercio interior, esto es, la circulación de los frutos sobrantes y necesarios de un pueblo a otro, escribe CANGA que con la libertad del labrador y cosechero para *disponer de sus riquezas como mejor le parezca, de sembrar, coger y vender como y del modo que le venga á cuento,* se consigue un curso rápido, mientras que *con los reglamentos que impiden el cambio, detienen al conductor, señalan el camino que deben llevar, tasan su precio, y fíjan el lugar del mercado* el comercio se paraliza.¹⁷⁵

Haciendo mención a GANDARA, formúla un claro alegato en favor de la libertad de circulación:

¹⁷⁰ Canga Argüelles, J.: *Nocciones de economía política ...*, op. cit., pág. 11.

A juicio de Canga, la consideración del trabajo como fuente de la riqueza es una opinión *que han proclamado los economistas españoles tres siglos antes que los ingleses, quando los de las demas naciones atormentaban infructuosamente sus talentos buscando en los metales el manantial preciso del poder* *libid.*

¹⁷¹ *Ibid.*, pág.17.

¹⁷² Canga Argüelles, J.: *Reflexiones sociales ó idea ...*, op. cit., pág.122.

¹⁷³ Canga Argüelles, J.: *Nocciones de economía política ...*, op. cit., pág.17.

¹⁷⁴ Canga Argüelles, J.: "Memoria sobre los presupuestos de los gastos ..." en *Diccionario ...*, op. cit., pág.65.

¹⁷⁵ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las Rentas Provinciales de Castilla y León, leída en las Cortes Generales y Extraordinarias el día 21 de setiembre de 1811*, Imprenta Real, Cádiz, 1811, págs.19-20.

... los frutos nacionales, siempre deben girar por el interior de las provincias, y salir del reino libremente: la libertad es el alma del comercio, es el cimiento de toda la prosperidad del estado, es el rocío que riega los campos, y el sol benéfico que fertiliza las monarquías: su contrario son los estancos. Libertad y esperanzas hacen laboriosos a los hombres. Oposición, tasas y desconfianzas los convierten en holgazanes. ¹⁷⁶

La aspiración de libertad se extiende también al tráfico exterior. En lo que se refiere a éste, CANGA se muestra firmemente partidario, a lo largo de toda su obra, de realizar una reforma profunda del sistema arancelario, como método idóneo para favorecer la libertad de comercio entre las potencias. Es en esta faceta donde se descubre firme partidario de la doctrina de SMITH:

La libertad de tráfico sancionada como una parte invulnerable de la constitución, arrancando las hojas sangrientas de los aranceles, derogando las prohibitivas que el espíritu mal entendido de fomento de las artes y el sustuario han introducido, rebajando los derechos de entrada y salida, dejando a la especulación de cada uno el giro de sus intereses y el dar desagüe a las riquezas monetarias y agrícolas de las colonias y de la Metrópoli, sin más regla que la de la conveniencia propia, apartarán la odiosidad con que hoy se miran las Aduanas, facilitará sus rendimientos, y el comerciante satisfará con gusto la módica cota que se le imponga; no se dedicará al contrabando; y el Erario sentirá en sus aumentos las felices consecuencias de esta franqueza. ¹⁷⁷

Así, siguiendo la obra de SMITH, analiza los negativos efectos de un impuesto sobre aduanas sobre el precio y en consecuencia sobre su venta.

Toda mercancía en el momento que pasa al consumo, tiene dos precios; uno natural y necesario, compuesto del valor de todo lo que ha entrado en su producción; y otro venal, que es el que resulta de la suma de las demandas y de los demandados. Los derechos de aduanas, aumentando el valor venal, encarecen el precio, apartan a los consumidores, y detienen la progresión de la riqueza. ¹⁷⁸

¹⁷⁶ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre la Renta del Tabaco...*, op. cit., pág. 8.

Las referencias en la memoria arriba citada a la obra de Necker son constantes, llegando a transcribir páginas enteras de su *Administración des finances*.

¹⁷⁷ Canga Argüelles, J.: *Reflexiones sociales ó ideas...*, op. cit., pág. 80.

¹⁷⁸ Canga Argüelles, J.: *Elementos de la ciencia de la Hacienda*, Imprenta de J.D. Palacios, Madrid, 1833, pág. 55.

En su Memoria sobre la renta de Aduanas realiza una apología del libre comercio, destacando la jerarquía de la riqueza y su papel en el desarrollo.

La situación de España la llama à la agricultura y al comercio; no nos empeñemos en forzar las artes a que vengan a anidar entre nosotros; promuevase la primera, animese el trafico de los frutos, que luego vendra la industria. Facilitemos esta feliz combinacion, anulando las ordenanzas que la impiden, exâminando el plan de nuestras aduanas, y quitandole la odiosidad con que se miran por todos.

El sistema aduanero, más pensado como una forma de obtener ingresos que como fundamento de una buena política, lleva, al fin, al estrangulamiento del tráfico y, con éste, el de los ingresos:

El comercio libre hace pasar los sobrantes de una potencia a otras, y multiplica los hombres enriquecidos con las artes y la agricultura; mas por desgracia no piensan asi los monarcas, los cuales para enriquecerse doblan, triplican, y aun cuadruplican los impuestos sin conocer que sus rentas deben baxar a medida de lo que crezcan estos por lo que minoran los consumos.

Por el contrario:

*En aquella nacion en donde sea mayor la libertad de trafico, menores los derechos, y mas suave la legislacion de aduanas, sera mayor el comercio, y mayores los ingresos del erario.*¹⁷⁹

Su propuesta será, por tanto, procurar la absoluta libertad de circulación: sancionese como ley fundamental del reino la libre y franca extraccion de los frutos y producciones del suelo y de la industria, multiplicando los puertos para la salida (...).¹⁸⁰

CANGA destaca entre los obstáculos al desarrollo el caos tributado legado por el Régimen absolutista. El orden político anterior ha sido causa del desbarajuste que se observa en el sistema de rentas. La falta de un cuerpo legislativo estable que represente a la nación, es la causa del desconcierto:

A este desconcierto deben su perpetuidad las rentas provinciales de Castilla, ruinosas del Estado, ventajosas a los monarcas, los cuales ofrecen un trastorno con las ideas constitutivas de la sociedad. ¿ que cosa mas impropia que convertirse el soberano en mercader de

¹⁷⁹ Canga Argüelles, J.: Memoria leída a las Cortes Generales y extraordinarias el día 14 de Diciembre de 1811 sobre la renta de aduanas, Imprenta Real, Cádiz, 1811, págs 7, 9, y 15.

¹⁸⁰ Canga Argüelles, J.: "Memoria sobre los presupuestos de los gastos ..." en Diccionario ..., op. cit., pág.65.

*los deberes inherentes a su dignidad? (...) a un extremo tan lastimoso ha llegado en España el desenfreno de los que han mandado, y el sufrimiento de los que han obedecido.*¹⁸¹

Ligado profundamente a esta práctica, el sistema de rentas no puede menos que resentirse de los vicios inherentes a gobiernos que ejercen el poder de espaldas a la sociedad. Así:

*La indole de las rentas de España, las leyes economicas con que se gobiernan, hechas las unas en el conflicto de los apuros, dictadas otras por el afan avaro de tener fondos con que sostener quimericas expediciones, y propuestas las mas por hombres sin ideas liberales, apegados a los usos recibidos, influyen en su corto rendimiento, y hacen que una parte considerable se queden en manos de los recaudadores, y entre los gastos de una administracion mezquina y complicada.*¹⁸²

CANGA sitúa el caos tributario del Antiguo Régimen en sus justos términos, realizando un análisis acabado de su formación como sedimento de multitud de tributos a lo largo del tiempo, sin un criterio ordenador que los guíe. Su planteamiento enlaza, plenamente, con las críticas ilustradas del siglo XVIII y refleja la permanente necesidad de renovar el complejo sistema tributario, fundamentada en la idea de unicidad impositiva. Sus inclinaciones y su formación le llevarán, como ha señalado un destacado autor, a integrarse en una corriente de pensamiento y acción que trataba de adecuar las ideas de la ilustración a circunstancias difíciles y cambiantes.

3.1.- La teoría de la Hacienda en Canga Argüelles.

Procedemos en este apartado a analizar los planteamientos que CANGA expone a lo largo de su obra en torno a la teoría general de la Hacienda. Las opiniones que se vierten se refieren al conjunto de ésta y, por lo tanto, se hacen sin un criterio cronológico. Su experiencia práctica al frente de dos ministerios hace que sufra un deslizamiento hacia posturas más cautas que las mantenidas en sus primeras memorias, con todo hay una gran línea de continuidad en toda su obra.

¹⁸¹ Canga Argüelles, J.: *Reflexiones sociales ó idea* —, op. cit., pág.33.

¹⁸² *Ibíd.*, pág.76. El subrayado es nuestro.

Años más tarde daría una visión magistral de la naturaleza del "sistema": *podemos asegurar que la Hacienda española, lo mismo que la de otras naciones, no reconoce unas bases fundadas sobre la unidad de principios, siendo una reunion de contribuciones, unas de origen romano, otras de estirpe agarena; algunas derivadas de la feudalidad; varias que han debido su nacimiento al genero de los arrendadores y hacendistas; y no pocas que habiendo sido recursos extraordinarios adoptados en el conflicto de las urgencias, hacen hoy parte de las contribuciones ordinarias* Vid. *Elementos de la ciencia* —, op. cit., pág 59.

La Hacienda es, para CANGA, el punto mas esencial e importante del Gobierno. A partir de la definición de P. VERRI, sostiene que la Hacienda es la parte de la economía política que comprende el modo de engrandecer el Estado, empleando las riquezas en utilidad suya.¹⁸³

CANGA enfoca el fundamento de la imposición desde una doble perspectiva: naturaleza del poder político y necesidad y utilidad del Gasto público. A partir de esta doble vertiente, traza la distancia que media entre un gobierno arbitrario y un gobierno libremente elegido por el pueblo:

*Si en los gobiernos absolutos el capricho y la libre voluntad de los que ejercen el poder supremo regulan la entidad de los consumos públicos, al sabor se sus pasiones; y sancionan los tributos con que hayan de llenarse, sin acomodar el importe a las verdaderas e indispensables exigencias, y al estado en que se encuentran los manantiales de la riqueza; en los gobiernos legales, los pueblos por medio de sus apoderados fijan la magnitud de los gastos públicos, con los cuales se prometen adquirir grandes ventajas; y eligen los medios mas suaves y efectivos de obtener los fondos suficientes (...).*¹⁸⁴

Y amplía, apoyándose en la autoridad de NECKER, la idea de la mayor o menor carga que suponen los impuestos en función del poder que representan:

*Tienense por opresivos los tributos, cuando no se conocen sus relaciones con las verdaderas y legítimas necesidades del Estado. Una nación que se entera por sí o por sus diputados de la naturaleza y utilidad de los gastos públicos, y elige los medios a ella menos onerosos de satisfacerlos: ofrece el espectáculo de un pueblo que dispone de sus haberes como un hombre lo hace de los que le pertenecen, corrigiendo toda sospecha de usurpacion y de abuso.*¹⁸⁵

El pacto social es, a su juicio, tanto más necesario cuanto que en su ausencia el hombre puede ser víctima del desenfreno de los gobernantes. El pacto social definirá los derechos del hombre en cuanto asociado, siendo la soberanía el ejercicio de la voluntad de los socios, ya que reside en el pueblo, o en el cuerpo total de los confederados, o en la nación.¹⁸⁶ De ahí que sea indispensable la existencia de un cuerpo

¹⁸³ Canga Argüelles, J.: *Nocciones de economía política* ..., op. cit., Introducción, pág.III.

¹⁸⁴ Canga Argüelles, J.: "Suplemento al Diccionario ...", op. cit., pág.133. Voz "presupuestos".

¹⁸⁵ *Ibíd.*, pág.134.

¹⁸⁶ Canga Argüelles, J.: *Reflexiones sociales ó idea* ..., op. cit., pág.9.

legislativo estable que represente a la nación y proteja, en todo momento los derechos naturales de los asociados.

La asociación libre de los individuos que componen la sociedad hace que éstos miren de otra forma el impuesto, principalmente por las ventajas que reciben de la asociación. Por este medio, afirma:

... la obligación al pago de los impuestos es mas irresistible: porque dimana de un acuerdo libre e ilustrado del mismo que la contrae, y es mas fuerte la acción del gobierno para exigirlos, porque no dependiendo de su exclusiva autoridad, se convierte en fiel ejecutor de lo que ha decidido el que debe sufrir sus efectos.

Cuestión fundamental para CANGA, toda vez que la existencia de *armonía entre el que exige y paga*, imposible de obtener bajo la arbitrariedad, suaviza *la ingratitud que acompaña siempre a los tributos*.¹⁸⁷ La inexistencia de la citada armonía bajo un Gobierno absoluto aumenta el peso original de los impuestos por lo indeseable de su pago. Es claro que de esta forma, al no estar dissociada - al menos en teoría - la implantación del tributo, que nace como producto de un acuerdo *libre e ilustrado* y la obligación de pagar el mismo por parte del propio asociado, el impuesto se entiende más como participación que como exigencia por parte del Gobierno. De lo argumentado, CANGA extrae una consecuencia: en los estados en que existe una representación nacional se logra una mayor justicia en la distribución de la carga, porque el reparto se hace teniendo en cuenta los intereses individuales.¹⁸⁸

El gasto público se legitima por la utilidad que resulta para la sociedad de los servicios que financia. Legitimado el gasto público, el Gobierno estará autorizado para detraer de los particulares los fondos necesarios para sostenerlo.¹⁸⁹ La sujeción de los consumos públicos a la doble restricción de legitimidad y utilidad, obliga, en suma, a delimitar claramente el gasto público. Esta delimitación lleva a CANGA a distinguir entre consumos públicos productivos y consumos públicos estériles. El principal consumo improductivo lo constituye el excesivo número de empleados, especialmente en la recaudación de las rentas públicas. Por el contrario, son consumos productivos aquellos que realiza el Gobierno con el fin de fomentar la industria, entendiéndose por tales las obras de infraestructura en caminos, puentes, etc.

¹⁸⁷ *Ibíd.*, pág.133.

¹⁸⁸ En la *Memoria sobre las rentas y gastos...*, ya citada, Canga advierte que *para graduar el peso de las contribuciones y tributos reales con que acudimos a las necesidades del tesoro, es preciso conocer el poder de la nación...* (pág.6.)

¹⁸⁹ Canga Argüelles, J.: *Elementos de la ciencia ...*, op. cit., pág 35.

El volumen de consumos improductivos, está, para CANGA, muy ligado a las características del sistema político. Así, los gobiernos absolutos incurren normalmente en mayores consumos improductivos que los gobiernos "moderados". El gasto público debe limitarse, por tanto, a lo estrictamente necesario y ser establecido como resultado de la comparación entre el sacrificio que resulta al contribuyente y el respeto que exigen el trabajo y la producción de riqueza. Ello obliga al conocimiento más exacto posible del estado de la riqueza de la población.

Delimitar el gasto público significa definir la agenda de atribuciones que corresponden al Estado. CANGA efectúa una descripción de los objetos que reclaman la imposición de tributos, catalogando, como gastos necesarios: los del soberano; los de los cuerpos superiores del gobierno; los del cuerpo diplomático; los de la magistratura; los que originan el gobierno económico y político interior de los pueblos; los que se invierten en pensiones, mercedes y limosnas; los que se destinan a satisfacer los gastos secretos; los que reclama la manutención de la fuerza armada; así como los que se invierten en los empleados de la Hacienda.¹⁹⁰

Definidos los deberes que ha de cumplir el gobierno, el presupuesto se convierte, para CANGA, en el instrumento capaz de garantizar su debido cumplimiento. Este, dirá CANGA, descubre de un año para otro *el legítimo motivo que justifica los impuestos, apoyado en la legalidad de los consumos, que se sostienen con el sacrificio de una parte de la riqueza pública.*¹⁹¹ Mediante el presupuesto se garantizan las libertades públicas, se respeta la propiedad y se evita la arbitrariedad en materia de contribuciones.

El presupuesto es el instrumento adecuado, pues, para la gestión liberal de la Hacienda, ya que se funda en la confianza en la gestión del gobierno representativo y en la ausencia de bancarrota. El debido cumplimiento de estas máximas se completa con la cuenta y razón, es decir, con el control y seguimiento de la gestión de los fondos, desde su ingreso en Tesorería hasta su inversión.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, pág. 40.

En páginas 42 y 44 Canga define lo que entiende por gastos del gobierno económico interior de los pueblos, como *los que se hacen para fomentar la industria, asegurar la pública tranquilidad, la salubridad y la civilización, para socorrer la humanidad doliente y desvalida, y corregir el vicio y por gastos secretos: los que hacen los gobiernos por motivos reservados, que no pueden ni deben manifestarse sin inconvenientes políticos.*

¹⁹¹ Canga Argüelles, J.: "Suplemento al Diccionario ...", op. cit., pág.133.

En la misma página Canga define el presupuesto como *Calculo aproximado que se hace del importe de las obligaciones que debe satisfacer el tesoro público, reducidas a las verdaderas e indispensables necesidades del servicio; y del valor que hayan de rendir las contribuciones ordinarias: deduciendo de la comparación de ambas partidas, el déficit que resulte para buscar a su tiempo los recursos extraordinarios capaces de igualar la data con el cargo.*

Esta claramente delimitada la obligatoriedad de formar íntegramente el presupuesto en base a rentas ordinarias. Precisamente en el propio *Diccionario* define los *arbitrios extraordinarios de Hacienda* como aquellas *contribuciones, préstamos y negociaciones de que se valen los gobiernos para cubrir el déficit de las rentas ordinarias.* Vid. Tomo I, pág.85.

La unidad de tesorería se presenta. para nuestro autor, como condición indispensable para llevar a cabo la labor de información, tanto para el Gobierno como para los ciudadanos. De ahí que advierta a las Cortes, casi en tono apocalíptico, del peligro que encierra no controlar los fondos:

*No olvide V.M. jamás la terrible verdad de que el que tenga en su mano el bolsillo y la bayoneta puede romper un día el libro de la constitución. La historia nos ofrece ejemplos repetidos de este trastorno ¿por que no precaverle?.*¹⁸²

Una vez legitimado el gasto procede determinar el sistema de financiación. CANGA establece las dos reglas básicas del pensamiento financiero liberal: equilibrio de ingresos y gastos - *las contribuciones solo deben derramarse en la cantidad puramente precisa para llenar las necesidades públicas* - y moderación de la cuota de gravamen para no destruir la base de la riqueza.¹⁸³

En cuanto a los principios del reparto: generalidad y proporcionalidad. Las contribuciones deben recaer sobre todos los ciudadanos - *las que recaen sobre una clase con exclusion de las demas serán injustas, porque siendo comunes las utilidades de la sociedad, deben serlo tambien las cargas; en lo qual no tienen lugar los privilegios sin un trastorno vergonzoso de los principios constitutivos de un buen gobierno* - en proporción a sus facultades, *deberan pagar en razon de la riqueza individual y de las ventajas que cada cual saque de la sociedad...*¹⁸⁴

La determinación del sistema impositivo ideal lleva, en su opinión, a la elección entre contribuciones directas, indirectas o ambas a la vez, así como al establecimiento de un método administrativo que combine la máxima recaudación con el mínimo esfuerzo por parte del contribuyente.¹⁸⁵ Sabido que *la utilidad del erario no está en la numerosa multitud de tributos, sino en que estos sean de tal calidad que se concilien con los haberes y fuerzas del que los haya de pagar*, el mejor sistema a implantar será aquel que lejos de destruir fomente la riqueza, conciliando el interés del Erario y del ciudadano.¹⁸⁶

A continuación establece una serie de máximas impositivas en las que

¹⁸² Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre la Cuenta y Razón* ..., op. cit., pág.50.

¹⁸³ Canga Argüelles, J.: *Elementos de la ciencia* ..., op. cit., pág.63.

¹⁸⁴ *Ibíd.*, pág.48.

¹⁸⁵ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las rentas provinciales* ..., op. cit., pág.22.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, pág.24.

puede verse la influencia del pensamiento financiero smithiano: en la imposición de tributos debe procurarse que recaigan sobre los fondos que proporcionen la riqueza; sobre todos los ciudadanos en una cuota proporcionada a sus facultades; debe constar a todos la cantidad que hayan de pagar y el modo; los gastos de la recaudación deberán ser los menores posibles, porque aumentan el gravamen del contribuyente sin utilidad del erario.¹⁹⁷

A las que añade una doble cualidad: deben establecerse sin detener el curso benéfico del trabajo ni su división, y sin entorpecer el giro de los cambios y la circulación de capitales, dado que las contribuciones que recaen sobre los capitales productivos *impiden la reproducción de estos, arraigan la pobreza, atacan la base de los impuestos, disminuye el precio venal, y autorizan las molestas pesquisas y formulas para el cobro.*

Del cumplimiento de estas máximas se sigue que los impuestos que gravan la industria y frenan el comercio son defectuosos; los impuestos personales son injustos porque son un signo de la esclavitud; los que recaen sobre los consumos son injustos porque gravan los bienes de primera necesidad y los de lujo, porque gravan menos al rico en detrimento del más pobre y porque aumentan el precio de los géneros dificultando su venta.¹⁹⁸

Aunque no nos vamos a detener en este trabajo en el estudio de la Hacienda extraordinaria, lo que conduciría a un análisis pormenorizado del papel atribuido por CANGA, sobre todo, al crédito público, si queremos hacer una breve referencia, siguiendo las aportaciones que contiene dispersas a lo largo de su obra.¹⁹⁹

CANGA define los arbitrios extraordinarios como el conjunto de recursos financieros adoptados para hacer frente a las urgencias del Erario. Entre estos arbitrios destaca: reforma de gastos; aumento de las cuotas de los tributos ordinarios; prestaciones voluntarias; venta de fincas y de alhajas y, por último, la aplicación de los recursos del crédito público, advirtiendo, con respecto a los cuatro primeros, que su corto rendimiento y sus efectos sobre el estado de la opinión los hacen prácticamente inutilizables.²⁰⁰

¹⁹⁷ *Ibid.*, pág.25.

¹⁹⁸ *Ibid.*, pág.25.

¹⁹⁹ Fundamentalmente el Capítulo V de su obra *Elementos de la ciencia* ..., ya citada, págs. 62-70. Más referencias al crédito pueden encontrarse en el tomo I de su *Diccionario de Hacienda* ..., op. cit., voz "crédito público" y en la "Memoria leída en las Cortes sobre las bases del crédito público" el día 30 de Marzo de 1811 reproducida en el tomo IV del D.D.A.C., págs.399 y ss. y D.S.C.G.E, Tomo I, págs.781-799 (la memoria está firmada el día 6-3-1811)

Francisco Tomás y Valiente dedica un breve análisis a esta memoria y sostiene que significa el reconocimiento y defensa de los intereses de la burguesía y consolidación de la relación entre desamortización de tierras y liquidación de la deuda interior. Con pocos cambios de importancia dicha memoria se convirtió en el decreto de 13 de septiembre de 1813. Vid. *El marco político de la desamortización en España*, Ariel, Barcelona, 1983, pág.52.

²⁰⁰ Canga Argüelles, J.: *Elementos de la ciencia* ..., op. cit., págs.63-64.

Particularmente sensible se muestra CANGA con respecto al tema de la Deuda, por cuanto la política seguida hasta entonces representa la práctica más normal de la arbitrariedad propia del *despotismo* y de la conducta inmoral de una Corte *corrompida*. Refiriéndose a la política de deuda llevada a cabo por los gobiernos de Carlos III y Carlos IV, dirá que los arbitrios establecidos no respondían más que a la necesidad de *saciar la sed de oro que padecía la Corte*. Carlos III y Carlos IV, al mismo tiempo que proclamaban los principios de la justicia, aumentaban la Deuda. Además, por la desconfianza resultante de los abusos de autoridad tuvo que separarse el fondo aplicado al pago de la deuda del fondo del tesoro.²⁰¹ Defecto del sistema político que, a su juicio, no es posible bajo un Gobierno que controle constantemente la inversión de los fondos.

CANGA defiende, en todo momento, la necesidad de satisfacer la Deuda contraída por los gobiernos anteriores para lograr la confianza de los gobernados, y, además, porque mudando de conducta, *adoptando ideas liberales*, se podrá contar *con algo más que con las rentas*. Para CANGA, la teoría del Crédito *tiene una íntima conexión con la moral*, puesto que los principios de una y otra son los mismos, por lo tanto, *las operaciones de la Hacienda en esta sola parte pueden variar las costumbres de la nación entera*. De ahí que se pronuncie categóricamente sobre la necesidad de sustituir el imperio de la arbitrariedad por el de la ley y limpiar a la Hacienda *de la mala semilla que un gobierno arbitrario dejó en ella*.

Siguiendo esta línea de pensamiento, CANGA sostiene que la deuda no debe considerarse ni antigua ni moderna, por lo que la nación debe obligarse a pagarla sin distinción de fechas. La *maxima fatal de `no es de mi tiempo` levanta una barrera infranqueable entre el ciudadano y el gobierno*. De ello se deduce que los contratos celebrados entre los ciudadanos y el gobierno han de tener la misma fuerza que los ajustados entre particulares. Desconocer las obligaciones de pagar las deudas contraídas por la Junta Central *ataca directamente el crédito, porque fija la duración de los gobiernos á la de las personas puestas al frente del Gobierno (...)*²⁰². Para CANGA esta concepción por la que se reduce la duración de la Deuda del Estado a la del monarca es fruto del despotismo y de la inexactitud de las ideas, hecho que en el presente no puede admitirse.

Como la base de la Deuda está en el crédito del Gobierno, o en la seguridad del prestamista de ser reembolsado al término del contrato, una acertada política de Deuda pasa, en su opinión, por establecer las bases del crédito público. Establecidas estas *desaparecerán los misterios con que la negra política ha cubierto por muchos años las operaciones de la Hacienda pública (...)* y *crecerán los recursos al par que la*

²⁰¹ Canga Argüelles, J.: "Memoria sobre las bases ...", en *Diccionario ...*, op. cit., pág.787.

²⁰² *Ibid.*, pág.782.

confianza.²⁰³ De este modo se abrirá un campo inmenso á las especulaciones del tesoro público y se unirán los intereses del ciudadano con los del Gobierno.

Dando información a los ciudadanos de las de entradas y salidas aumenta la confianza y, por tanto, el crédito. Facilitando este conocimiento

*... podrá V.M. decir á la Nacion: "Este es el libro de las obligaciones absolutamente precisas que tienes que cumplir, realizarlo es un deber, así como lo es en el Gobierno el celar sobre su legítima inversion (...)" Una vez separadas las dotaciones ó facultades de los poderes es ya fácil el tranquilizar á los acreedores sobre la suerte de sus fondos. Reunida hasta aquí en una mano la legislacion y la ejecucion, la mala fé abusaba de tan terribles funciones (...).*²⁰⁴

CANGA define los empréstitos como: *unas contribuciones de larga vida, que se satisfacen paulatinamente, en vez de pesar de lleno y de un golpe sobre el que las contrae.*²⁰⁵ y destaca que, entre otras ventajas, *facilitan a la vista los fondos necesarios que no se podrían obtener por medio de nuevos tributos, favorecen la industria cuando se emplean reproductivamente y ponen el dinero en circulacion.*²⁰⁶

Ahora bien, las desventajas son múltiples: gravan al pueblo con el importe de los intereses; descargan su peso sobre las generaciones futuras y apartan los capitales de la industria,

*... porque los dueños contentos con el rédito ganado sin fatiga ni cuidados, prefieren entregar sus fondos a los gobiernos, en vez de dedicarlos a la agricultura y a las artes, las cuales no rinden utilidades sin trabajo.*²⁰⁷

²⁰³ *Ibíd.*, pág.781.

²⁰⁴ *Ibíd.*, págs.789-790.

²⁰⁵ Canga Argüelles, J.: *Elementos de la ciencia* ..., op. cit., pág.65.

²⁰⁶ *Ibíd.*, pág.66.

En este sentido, Canga dirá que el economista español Luis Valle, explicando el mecanismo del credito publico, lo calificaba de dinero fingido. Vid. "Memoria sobre las bases ...", en *Diccionario* ..., op. cit., pág.787.

²⁰⁷ Canga Argüelles, J.: *Elementos de la ciencia* ..., op. cit., pág.66.

Como ha escrito Cosciani, el endeudamiento es para gobierno o para individuos un medio alternativo de obtener recursos para subvenir a los gastos. El recurso al crédito supone para el gobierno financiar los servicios públicos sin reducir la riqueza real de los individuos en el periodo en que se adquieren los fondos. La esencia del proceso de endeudamiento, frente a la imposición, es que el gobierno obtiene los ingresos necesarios para financiar sus gastos sobre la base de un cambio voluntario. Los individuos esperan obtener una renta en futuros periodos de tiempo. El problema que se plantea es quién paga realmente los beneficios que se obtienen de los servicios públicos financiados a través de la deuda, quién soporta su coste real. La carga real de la financiación recae sobre los contribuyentes de periodos futuros. Cosciani, C.: *Ciencia de la Hacienda*, Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1980, págs.453-454.

En resumen, para CANGA, el mayor perjuicio del empréstito está en que el gobierno emplee el fondo obtenido por mediación de éste en consumos improductivos; mientras que su virtualidad estaría en utilizarlo en empleos productivos (canales, caminos ...), aunque, advierte, el Gobierno, antes de recurrir al crédito, debe agotar los recursos ordinarios y, por otra parte, asegurarse de su estricto cumplimiento.

3.2.- La propuesta tributaria de Canga Argüelles a los requerimientos del Decreto de 7 de agosto de 1809: la contribución territorial.

Para CANGA, reformar la Hacienda implica una transformación absoluta de sus partes económicas, judiciales y políticas, toda vez que su profundo entrelazamiento y su relación con la riqueza nacional haría inviable cualquier intento de reforma en un ramo concreto. De nada sirve, pues, mejorar las bases constitutivas de los tributos si se mantienen los derechos mal combinados sobre los consumos y la legislación de aduanas entorpece el curso de los cambios. No es de extrañar que a partir de estas reflexiones, CANGA sostenga categóricamente que suprimir las rentas provinciales y establecer la contribución directa no conduce a nada si no se establece una reforma general.

De ahí que llevar a cabo una reforma sólida requiera un pormenorizado análisis de todas las partes de que se compone la Hacienda, así como *establecer los principios cardinales que puedan conducir la nación a la prosperidad y acomodarles las mejoras que hubieren de hacerse en ellas*, de tal forma que el sistema presente un mismo espíritu y la unidad de las ideas comunique a la obra la conveniencia que conduce al buen éxito, acreditando la mano del que la dirige.²⁰⁸

La necesaria combinación de los principios de la ciencia económica, la moral y las bases de la Constitución, que debe conllevar toda reforma del sistema hacendístico, debe hacerse contando con las dificultades que derivarán del citado proceso, fundamentalmente, *con las equivocadas ideas del pueblo y con la oposición de los empleados y de personas demasiado poderosas por el influjo que les da el rango que ocupan, las riquezas que disfrutan, y el respeto público.*²⁰⁹

²⁰⁸ Canga Argüelles, J.: "Memoria sobre las bases ...", en *Diccionario* —, op. cit., pág.232.

²⁰⁹ *Ibíd.*, pág 231.

Canga afronta el problema que conlleva todo cambio de un sistema tributario a otro por los efectos que tiene sobre la opinión, ya que ésta influye notablemente sobre los tributos porque *atacando estos la parte nerviosa e irritable del cuerpo político, se ligan con sus intereses, y conmueven poderosamente la opinión.*

Por todo ello advierte que la abolición del sistema de impuestos establecido obliga al Gobierno a ser *muy circunspecto en la abolición de los ya establecidos, consultando las costumbres del pueblo y el estado de la industria, (...).*

Y más adelante recomienda que, ante la inminencia de la sustitución de un sistema tributario por otro, aún en el caso de que se tenga la certeza de que éste se ajusta más al ideal impositivo, debe hacerse

La importancia dada por CANGA a la participación del pueblo y al refrendo constitucional en la implantación de contribuciones queda bien patente en el siguiente texto:

La historia nos enseña que la facultad de dar firmeza a los planes de Hacienda, esta reservada a los mismos individuos que han de sufrir sus efectos; los cuales tomando sobre si la parte, digamos chocante de la obra, pueden enfrenar de los que se llamaren agraviados, y dar a las manos de los encargados de la ejecucion, la independencia y vigor necesario para realizarla.

Por todo ello dirá que: *solo las cortes pueden realizar la empresa de establecer un sistema estable de Hacienda*, a lo que añade: un sistema de Hacienda pensado por y para el desarrollo económico debe estar ordenado conforme a principios relativos a la ciencia económica.

La idea de reforma, como se observa, apunta a todos los ramos de la Hacienda, pero vamos a dedicar nuestra atención al sistema tributario. Para nuestro autor, el poder del Estado se fundó sobre las privaciones y sacrificios del pueblo, resultando un sistema tributario como el que rige, compuesto por un conjunto de rentas que son el resultado de *las ideas de los asentistas y nacidas las unas enmedio de la feudalidad, y las otras en las angustias de la guerra...*, por lo que clama por *una reforma que las reduzca a sus verdaderos principios, o substituya otras mas productivas y menos gravosas al pueblo.*²¹⁰

Para CANGA, a pesar de todo, la naturaleza del sistema tributario antiguo guardaba una cierta lógica por la ausencia de luces y por la ignorancia de los principios de la economía política, pero esa situación no puede sostenerse en el nuevo orden.²¹¹ No deja de ser curioso la inevitable llamada a la historia de nuestros reformadores que, en el momento preciso de la reforma, siempre trasladan su mente a tiempos lejanos donde las Cortes fijaban la cuantía de los impuestos:

consultando la opinión del pueblo, el estado de su riqueza, sus hábitos y costumbres y las reglas de la moral. Precauciones que adquieren especial relevancia cuando se trata de acabar con un sistema tributario antiguo y sustituirlo por otro nuevo: *Corregira con tiempo los defectos del sistema financiero, preparando antes los animos para las reformas, y escogiendo con prudencia los medios que mejor se acomodaren a las circunstancias.* Vid. Canga Argüelles, J.: *Elementos de la ciencia* ..., op. cit., págs 49-59.

²¹⁰ Canga Argüelles, J.: *Apuntes para la historia de la Hacienda pública de España en el año de 1811*, Imprenta tomentaria, Cádiz, 1813, pág.23.

²¹¹ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las Rentas Provinciales* ..., op. cit., pág.12.

¡Trastorno vergonzoso de principios! Que en los siglos fatales de la feudalidad se dexase caer el peso de los tributos sobre el labrador y el artesano hallaba disculpa en la fatalidad del tiempo, en la ignorancia, y en ser guerreros los legisladores, y soldados los ministros de su débil autoridad; pero que la experiencia de cinco siglos no haya variado un sistema tan monstruoso condenando al olvido hasta el nombre de una contribucion tan injusta, es lo mas propio para desacreditar al gobierno.

... los tiempos de nuestras glorias y de nuestra libertad; de aquellos siglos en los cuales mandaba la ley, y los monarcas doblaban la cerviz delante de ella. Los impuestos entonces no pendían del capricho de uno solo, sino que examinado el motivo por la nación, los mismos contribuyentes se imponían la carga, equilibraban su gravedad con sus fuerzas,²¹² y se señalaban las privaciones y los desembolsos.

CANGA comienza la descripción y crítica del conjunto de figuras que conforman el sistema tributario vigente con el análisis de las rentas provinciales y sus figuras más representativas, tales como alcabalas, cientos y millones. De la comparación de los dos sistemas vigentes más representativos- Castilla y León y Aragón - resulta una de las descripciones más acabadas de la desigual estructura tributaria existente en el país.

Por el influxo fatal de la alcabala, de los cientos y millones el labrador mira interceptado el curso benéfico de los cambios de sus frutos, el fabricante y el artesano desfallecen de sus empresas, porque encarecidos los jornales no pueden competir en los mercados con los extrangeros, el pobre se ve sacrificado al paso que el rico rie, y el hombre virtuoso detesta los principios erróneos sobre que descansan las Rentas provinciales, llora la suerte aciaga de las veinte y dos provincias de Castilla y Leon, suspira por el momento feliz de una mudanza, y ve que el aragones, el catalan y el valenciano disfrutan las ventajas de un sistema sábio en la única contribucion, en el catastro y equivalente.²¹³

Los efectos de la alcabala sobre la economía nacional son perceptibles: atenta contra la libertad de comercio interior - *que es el que vivifica los pueblos y facilita sus comunicaciones* y el cambio de los frutos - y destruye las raíces de la industria, impidiéndole prosperar. A lo que se añade otro aspecto significativo que no escapa a su crítica cual es el perjuicio que causa su carácter de impuesto acumulativo:

Desde el momento en que el dueño recoge sus uvas y aceytunas, hasta que reducidas á vino ó aceyte las vende en el mercado, le persigue la sombra del recaudador para medirle los granos, aforarle los fardos y vasijas, á fin de asegurar la cuota de la

²¹² Canga Argüelles, J.: *Memoria ... sobre las rentas y gastos ...*, op. cit., pág.3.

²¹³ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las rentas provinciales...*, op. cit., págs.3-4.

Siguiendo la misma línea argumental, en su *Memoria ... sobre las rentas y gastos de la corona*, ya citada, señalará: *De la naturaleza de las contribuciones nace el trastorno de sus principios. Mientras el aragones sabe cada año la cuota fija que debe pagar, y la reparte á proporcion a sus riquezas, el castellano se mira devorado por la alcabala y por las contribuciones sobre los consumos. La cantidad de estas infaustas rentas influye en la desproporcion monstruosa que guarda en cada provincia, y en el enorme peso que descarga en sus desgraciados habitantes* (pág 22).

contribucion. ²¹⁴

A los males derivados de su naturaleza hay que unirle, según CANGA, los que devienen de su sistema administrativo: *en el metodo de la recaudacion se encuentran documentos chocantes de injusticia. La propiedad se mira hollada, detenida la reproduccion y encadenado el curso benefico de los cambios*, dado que, con el fin de asegurar el pago de los derechos, *un ejército desolador de guardas armados por la autoridad suprema (...) mantiene una guerra instentina en los pueblos...* ²¹⁵

Para CANGA a pesar de ciertos avances debidos a las reformas introducidas en estas rentas por los reglamentos de 1785 - *la alcabala ha recibido modificaciones y se han exâmido de ella las ventas de manufacturas nacionales hechas al pie de las fabricas; ...* - ²¹⁶ no se han conseguido evitar los perjuicios de este sistema de tributación, ya que

... son tan funestos sus efectos, que destruirá la industria porque encarece las materias primeras, y porque entorpece el comercio. Las exênciones últimamente dispensadas solamente se entienden con las manufacturas que produce el trabajo de los establecimientos que por su magnitud merecen el nombre de fábricas, mas no llegan á los productos de la aplicacion doméstica que convierte en fabrica una provincia, y animando la accion individual de sus moradores, ofrece una cantidad abundante de producciones, y fomenta la riqueza de todos. ²¹⁷

Una vez analizados los vicios inherentes a este sistema, CANGA centra su exposición en la descripción de los beneficiosos efectos que resultarían de su extinción:

... la abolicion de la negra alcabala volverá á los pueblos el espíritu de industria de que carecen, multiplicará los cambios, y regenerará la pública prosperidad; porque libre de trabas el cosechero, el

²¹⁴ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las rentas provinciales* ..., op. cit., pág.18.

Su caracter acumulativo no depende, segun Canga del tamaño de la cuota de Gravamen dado que ya se exija un 14, un 6, un 4, ó un 2 por 100 sobre el valor de todo lo que se vende ó permuta, quantas veces se executa, entorpece el tráfico, saca el capital á un corto número de traspasos, y destruye eficazmente la agricultura y las artes, porque impone un mismo gravámen sobre articulos que varian en el precio, en los cuidados y en las anticipaciones que exige su reproduccion. *Ibid.*, págs.10-11.

²¹⁵ *Ibid.*, págs 17-18. Las penas en que incurre quien deja de cumplir la obligación tributaria son desmedidas: *La perdida de los carros, barcos y mulos, la vergüenza pública, el destierro y la privacion de oficio, son las penas con que la legislacion de Hacienda ha sancionado disposiciones tan opuestas á la libertad natural, que debe tener el hombre para disponer de lo que es suyo.* *Ibid.*, pág.19.

²¹⁶ *Ibid.*, pág.11.

²¹⁷ *Ibid.*

*menestral y el comerciante entrará, saldrá y permanecerá en los mercados como franqueza, sin verse asaltado á las puertas de los pueblos por los guardas (...)*²¹⁸

Así, pues, liberados los géneros de ese peso, aumentará su consumo y reproducción dando lugar a un incremento de la riqueza.

Del confuso panorama tributario vigente, extrae la siguiente conclusión: la multitud de impuestos indirectos suponen un enorme perjuicio, tanto para el pueblo *porque paga de cien modos diversos una cantidad que satisfecha de una sola vez, le evitaria vexaciones que causan su miseria*, como para el soberano *porque tiene que sacrificar la tercera o la quarta parte de las contribuciones a las manos recaudadoras....*²¹⁹

CANGA apuesta por la reforma del sistema y resume sus propuestas en una *contribucion territorial bien meditada*²²⁰. Esta propuesta constituye la solución dada al requerimiento del artículo 2 del Decreto de 7 de Agosto de 1809, por el que se instaba a la Sesión de Hacienda a proponer el tributo o tributos destinados a sustituir las rentas suprimidas. El propósito de la Memoria, dirá CANGA, es

*... conseguir el medio para sustituir á las rentas provinciales, manifestando proyectos antiguos y modernos y asociando las ideas á las de Alonso y Lopez para que V.M. se sirva adoptar los que con sus superiores conocimientos creyere mas á proposito.*²²¹

²¹⁸ *Ibíd.*, págs.12-13.

²¹⁹ *Ibíd.*, págs.25-26.

²²⁰ La idea de una *contribucion territorial bien meditada* es reiterativa a lo largo de las memorias que ofrece Canga durante sus gestiones al frente del ministerio.

En sus Reflexiones sociales ó idea..., ya citada, escribirá: *una contribucion territorial bien meditada y cuyos principios descansen sobre el adelantamiento de la agricultura, substituida felizmente a las rentas provinciales orugas de la publica felicidad, rendira mas que estas sin daño de las clases laboriosas (...) los resultados de la unica contribucion equivalente y catastro en Aragon, cataluña y valencia, cotejados con los de la alcabala, cientos y millones en Castilla justifican esta verdad; porque producen proporcionalmente mayores sumas con el menor daño delvasallo* (pág.81), repitiendo esta misma idea en la *Memoria ... sobre las rentas y gastos ...*, op. cit., pág.71.

²²¹ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las rentas provinciales ...*, op. cit., pág 8. (reproduce el decreto en págs 5-7).

El día 21 de enero de 1811 se había dado lectura ante el Congreso del extracto de la Disertación del comisario de la inspección general de caminos Alonso y Lopez, acerca de mejorar el sistema de rentas. En la citada disertación se recogían de forma pomenorizada *los visibles defectos que tienen todos los ramos que componen nuestro sistema actual de rentas, haciendo ver la desproporcion con que sale gravado el menestral ó jornalero respecto del hombre acomodado ú opulento, tanto en las contribuciones sobre consumos de primera necesidad, como sobre los precisos articulos para vivir de rentas estancadas y otras de igual naturaleza..* Y se clamaba por un sistema impositivo que lograra alcanzar *una proporción entre los recursos que han de producir las contribuciones y las necesidades sociales, sin cuya precision la sociedad muy pronto desfallece y cesa de existir.*

A su juicio, no se podía eliminar la desproporcionalidad existente, con reformas parciales que respetaran el mismo *monstruoso sistema de institucion*, y apostaba por la sustitución del complicado entramado de tributos que *desuellan* al pueblo sin beneficio del Erario, por un método de encabezamiento. Para llevar a cabo su propuesta, dividía el número de contribuyentes y las riquezas numerarias de la sociedad en quince clases, asignándole a cada una de éstas, una pequeña cuota gradual de contribución, demostrando que sus calculos superaban los mejores años del reinado de Carlos III.

A partir de la consideración de que la contribución no puede ser nunca insensible y por otra parte no es posible disminuir las riquezas del ciudadano sin que se resienta la masa de ellas, la cuestión, para CANGA, estriba en encontrar una contribución que grave de manera general a todos los contribuyentes sin atentar contra el desarrollo económico y que reuna facilidad de cobro con las menores vejaciones. La única contribución que, a su juicio, cumple estas exigencias es la contribución territorial.²²²

El problema fundamental que plantea el establecimiento de toda contribución directa es la formación de los estados de riqueza, tema tan debatido en la historia de estas contribuciones,²²³ y que resulta, a su juicio, de la aspiración a *la exactitud matemática*; exactitud que, por una parte, solo se consigue con la práctica, pero, por otra,

*... sería un mal que fuesen rigurosamente exactos, porque derramada la cuota de la contribucion por el resultado que ellos ofreciesen, atacaria de un modo irresistible al ciudadano; al paso de que dexada la valuacion de las riquezas a su dicho, hay siempre una probabilidad consoladora de que la carga le ha de ser llevadera.*²²⁴

Por este medio, en fin, se conseguiría aliviar a los pueblos, se economizarían sueldos y empleados y se fomentaría la riqueza nacional. Alonso y Lopez concluía su exposición, proponiendo al Congreso la necesidad de estimular a los hombres inteligentes en la búsqueda, a la mayor brevedad posible, del mejor sistema de Rentas Reales que pueda implantarse en la Península y en las Américas. Vid. D.S.C.G.E., Tomo I, págs 413-414.

Los secretarios de las cortes habían remitido a la Regencia la disertación de Alonso y López, con fecha 29 de abril de 1811, sobre el sistema actual de rentas, conviniendo el Consejo de Regencia que los datos y conocimientos de la economía y la aritmética política contenidos en la disertación, se ajustaban en todo al plan más conveniente.

El día 27 de abril del mismo año y con arreglo a Dictámenes de la Comisión de Hacienda se manda pasar al Ministro interino la disertación de Alonso y Lopez. Vid. D.S.C.G.E., Tomo II, pág 947.

²²² Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las rentas provinciales* ..., op. cit., pág.37.

²²³ Canga cita a Cabarrus para describir los impedimentos al establecimiento del catastro de Ensenada: los partidarios del sistema antiguo eran muchos, y se puede decir que lo eran todos los poderosos, porque el medio de hacerse rico consistía en hacerse negociante en rentas; consideración suficiente para descubrir el móvil principal de los inconvenientes que se opusieron al Catastro... *Ibíd.*, pág 36

²²⁴ *Ibíd.*, pág 38.

Años más tarde Canga plantea el tema en los siguientes términos: *¿ como se bosquejara acertadamente un nuevo plan de rentas capaces de reemplazar en tiempo oportuno a las que se suprimiesen?* Vid. "Memoria sobre las bases ..., en *Diccionario* ..., op. cit., pág.233.

La solución al problema pasaría, para Canga, por la formación de una estadística de la riqueza, indicando que, al haber sido encomendada tradicionalmente a la Hacienda, el pueblo ha recelado *de que esos conocimientos servirán para establecer nuevos sacrificios, de ahí el horror con que generalmente se ha mirado la formación de la estadística y el cuidado con que se eluden las respuestas o se altera la verdad de ellas.* *Ibíd.*

Y por otra parte destaca que *el imperio de la costumbre es tan poderoso que (...) cuando algun ministro ilustrado trato de mejorar el plan de hacienda la oposicion de las manos interesadas en el viejo sistema inutilizo sus fuerzas (...) impongase una contribucion directa, igual al importe de los gastos publicos, y las quejas la haran abolir (...) los eclesiasticos suelen acusar de impios a los que procuran hacerles pagar las contribuciones en razon a los bienes temporales que poseen y de las ventajas que sacan de la sociedad.* *Ibíd.*, pág.231

El problema del tiempo sobre las averiguaciones de riqueza es analizado por Necker en los siguientes términos: *cette revolution de temps est necessaire pour occassionner une variation sensible dans le produit et la valeur des biens fonds.* Vid. "Preamble de L'arret du 2 novembre de 1777" en Stourm, R.: op. cit. Tomo I, pág.64

Precisamente en la facilidad del conocimiento que presenta la tierra reside la virtualidad de una contribución sobre ésta. Así, para obviar los posibles inconvenientes, propone establecer la contribución sobre las tierras y no sobre sus productos. A tal fin, la distribución de la contribución entre los pueblos se haría en función de su fuerza y riquezas, contemplando sólo en este plan las provincias de Castilla y León. Esta distribución produciría, a su juicio, un resultado doblemente positivo ya que, por una parte, las provincias cuya extensión y riqueza fueran mayores que su población pagarían más que aquellas donde es mayor el número de habitantes que su extensión y riqueza; y, por otra, a mayores aumentos de riqueza y población menor sería la carga, menos sensible el sacrificio, y más fácil el pago. Además, el interés de los pueblos en el aumento de su riqueza y población, les haría ver al impuesto como un medio eficaz de desarrollo, al suprimirse tributos que, como los vigentes, parece que *hoy conspiran directamente a su ruina y miseria.* ²²⁵

Para CANGA, gravar todos los productos con la misma cantidad encierra una gran injusticia distributiva, ya que unos resultarían muy gravados y otros soportarían una carga muy ligera, de ahí que propugne que se haga una clara distinción entre el que cultiva por sí la tierra y el que lo hace por medio de arrendatarios, entre las manos muertas y las vivas ²²⁶

Determinado el método de cobranza y establecida la contribución sobre las propiedades territoriales, *nada mas facil y expedito que el situar las partes aliquotas sobre los productos liquidos de estas* ²²⁷. Cada provincia debía responder de su cuota y distribuirla entre sus pueblos, en razón de sus terrenos. Resuelto esto,

... nada mas sencillo que dexar á cada pueblo su recaudacion, con lo qual se ahorrará la multitud de empleados que devoran la substancia del erario. El hecho solo de ser los mismos contribuyentes los que distribuyen, ²²⁸ recogen y satisfacen la carga los consuela.

CANGA argumenta su razonamiento en base a la experiencia realizada en la Corona de Aragón en la que con un medio sencillo y sin agravios al contribuyente se

Stourm, refiriéndose a la ejecución de un catastro dirá que: *une telle entreprise exige un gouvernement patient, sùide son avenir, assez fort pour comprimer l'interêt personnel, assez riche pour supporter une depense considerable, assez constant pour suivre, jusqu'au bout, une oeuvre de longue haleine.* Stourm, R.: op. cit. pág.231.

²²⁵ Canga Argüelles, J.: *Memoria sobre las rentas provinciales* ..., op. cit., pág.40.

²²⁶ *Ibid.*, págs.37-38.

²²⁷ *Ibid.*, pág.40.

²²⁸ *Ibid.*, pág.38.

obtienen más de 30.000.000 de reales anuales.²²⁹

Establecida la contribucion sobre el terreno y teniendo en cuenta los gastos producidos en función de la clase de cultivo, divide las tierras en cultivadas, cultivables e incultivables; asimismo, divide las dos primeras en tres clases, respectivamente. De las cuotas propuestas y de la consideración de la tierra se puede inferir el conjunto de estímulos al desarrollo que plantea: fomento del cultivo; relación entre clase de cultivo y propiedad; incentivos fiscales y fomento de la producción de materias primas.

La cuota correspondiente a cada clase propuesta por el autor sería: Cinco reales anuales sobre cada fanega cultivada propia de mayorazgo; quince reales anuales sobre cada fanega inculta propia de mayorazgo; dos reales anuales por cada fanega cultivada por el dueño y un real anual por fanega cultivada por el dueño, si vive en ella.

A las tierras sembradas de materias primeras de las artes, o plantadas de olivos, les imputa: una cuarta parte de la contribución si son cultivadas por los dueños; un medio si estan arrendadas y un tercio las que se empleen en prados naturales y bosques.²³⁰

Por lo que respecta a la incidencia de la contribución, CANGA efectua un análisis cuyos principales aspectos resume en los siguientes términos:

*... aunque á primera vista parece que recae sobre los propietarios, realmente alcanza á todas las clases á proporcion de sus haberes. Los pobres la pagan en el consumo de los frutos, y aquellos en el pago directo de la contribucion, con la particularidad de que la cuota mayor ó menor pende siempre de los gastos y haberes de cada uno. ¿Y que felicidad mayor para un pueblo que reducir sus sacrificios pecuniarios á la unidad, salvándose de la multitud de vexaciones que la hedionda tropa de enemigos interiores le ocasiona por la multiplicidad de los tributos; ni que consuelo mayor para el contribuyente que saber que todo lo que se le cobra entra sin disminucion en las arcas?.*²³¹

De sus argumentaciones deduce que con esta forma de contribuir se daría un aliciente a la propiedad, ya que el dueño que no pudiera labrar su tierra y se sintiese gravado con la contribución, vendería sus fincas a otro que labrándolas obtuviese

²²⁹ Ibíd., pág.38.

²³⁰ Ibíd., pág.42.

²³¹ Ibíd., pág.38.

algún rendimiento, o las cedería en arrendamiento, lo que, en cualquier caso, beneficiaría al cultivo, con sus consiguientes efectos positivos sobre la riqueza nacional.²³²

Por el contrario, si se hiciera el reparto sobre los productos líquidos de la agricultura y artes, como piensan la generalidad de los rentistas, a razón de un 7 por 100, resultaría, para CANGA, el grave inconveniente de que los pueblos más pobres pagarían en proporción mayores cantidades que los más acomodados. Además sería preciso

*... exigir una cantidad igual de las diferentes clases de labradores y propietarios igual del pobre menestral que del rico propietario: y la misma del mayorazgo que de la mano muerta; y la necesidad de acudir á pesquisas é indagaciones sobre los haberes de cada uno hacen preferible el tributo sobre las tierras.*²³³

La contribución tiene por norte gravar fundamentalmente a clero y nobleza, que ostentan la mayor parte de la riqueza; por ello es especial el énfasis que pone CANGA en relacionar clase de cultivo y propiedad. El plan se completa con la imposición al clero de una contribución del 6 por 100 sobre los diezmos, y un 4 por cien sobre los productos de las tierras, bienes patrimoniales, ganados y alquileres de las casas, para lo que se previene que debe cesar la participación de la Hacienda - tercias, subsidios, novenos y excusados - en las rentas de la Iglesia. CANGA estima el producto de todo ello en la suma de 30.659.392. rs.²³⁴

La implantación de la citada contribución conllevaría la supresión del derecho de internación que recae sobre las ventas interiores de los géneros extranjeros, que se cobra en las aduanas, de lo que se obtendrían grandes beneficios para el comercio, así como de las alcabalas, exigiéndose, en su lugar sólo un 10 por ciento a la entrada de géneros en el reino.²³⁵ CANGA atribuye un producto total al sistema propuesto de 151.468.334 rs , repartidos entre Clero, (30.965.392 reales), pueblos por la contribución territorial (60.808.742 reales) y derechos de internación (60.000.000 reales).

El proyecto no deja de ser arbitrista cuando se tiene en cuenta que la

²³² *Ibíd.*, pág.43.

²³³ *Ibíd.*

²³⁴ *Ibíd.*, pág.39.

²³⁵ El derecho de internación no era un derecho de aduana aunque se recaudara con ellas, sino una contribución interior establecida desde su origen por equivalente de la Alcabala y cientos que se causaban por las ventas, cambios ó trasposos hechos por mayor de géneros extranjeros en los pueblos donde se desembarcaba. Consistía en un 5% o 1/3 de los derechos de rentas generales que, además de estos se cobraba de los géneros extranjeros al tiempo de salir de las aduanas para su consumo en los mismos pueblos ó en lo interior del reino. Vid. Cañedo, R.M.: *Cartas ...*, op. cit., Carta IX, pág.156.

concepción de la riqueza, en el momento en que CANGA realiza su propuesta, va más allá de su circunscripción a la precedente únicamente de la tierra. Los debates que tienen lugar a propósito de la discusión del plan presentado por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en 1813 expresarán claramente que un sistema tributario no puede basarse, fundamentalmente, en una contribución sobre la riqueza territorial.

Si en la Memoria sobre las rentas provinciales plantea un sistema basado sustancialmente en la contribución territorial, años más tarde, sin embargo, planteará unas sugerencias radicalmente distintas cuando escribe: *ni se debe reducir a una sola contribucion, directa, derramada sobre los fondos productivos, (...) esta idea no se aviene con la opinion publica, y en la Hacienda es preciso no atacarla de frente (...) a pesar de los calculos y del deseo de reducir a la unidad todo el plan tributario, el sistema de nuestra hacienda debera constar de: contribuciones directas, indirectas y fincas del estado.*²³⁶

... y en consecuencia, el sistema tributario se funda en la contribución territorial y en la contribución sobre los fondos productivos y en la contribución sobre los fondos de consumo. La contribución sobre los fondos de consumo se divide en la contribución sobre los fondos de consumo ordinarios y en la contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios. La contribución sobre los fondos de consumo ordinarios se divide en la contribución sobre los fondos de consumo ordinarios ordinarios y en la contribución sobre los fondos de consumo ordinarios extraordinarios. La contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios se divide en la contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios ordinarios y en la contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios extraordinarios. La contribución sobre los fondos de consumo ordinarios ordinarios se divide en la contribución sobre los fondos de consumo ordinarios ordinarios ordinarios y en la contribución sobre los fondos de consumo ordinarios ordinarios extraordinarios. La contribución sobre los fondos de consumo ordinarios extraordinarios se divide en la contribución sobre los fondos de consumo ordinarios extraordinarios ordinarios y en la contribución sobre los fondos de consumo ordinarios extraordinarios extraordinarios. La contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios ordinarios se divide en la contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios ordinarios ordinarios y en la contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios ordinarios extraordinarios. La contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios extraordinarios se divide en la contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios extraordinarios ordinarios y en la contribución sobre los fondos de consumo extraordinarios extraordinarios extraordinarios.

²³⁶ Canga Argüelles, J.: "Memoria para las bases ...", en *Diccionario ...*, op. cit., pág.234. Entre las indirectas indica: Bula de la cruzada, aduanas, tabaco, salinas, pólvora, lanas, correos, loterías y papel sellado.

4.- LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1812: PROPUESTAS DE CONTRIBUCION DIRECTA SOBRE LAS BASES CONSTITUCIONALES.

Como se ha podido advertir, la necesidad de reforma global de la Hacienda es algo unánimemente sentido en el seno de las Cortes y, en lo que respecta al sistema tributario, el ideal de la única permanece tanto en el espectro político como en amplios sectores de opinión. Desde un punto de vista teórico son frecuentes las referencias a los autores españoles del XVIII que han dedicado parte de su obra a temas hacendísticos y entre los autores extranjeros son reiteradamente citados SMITH, SAY, NECKER, TURGOT. Desde un punto de vista práctico todas las miradas confluyen en la experiencia llevada a cabo en Cataluña a principios del siglo XVIII. La principal dificultad estriba en adecuar los planteamientos teóricos en materia económica y hacendística a la realidad española de la época.

La promulgación de la Constitución, fenómeno trascendental desde el punto de vista político, tiene importantes consecuencias desde el punto de vista hacendístico, ya que los principios políticos tan claramente delineados en la Carta Magna se trasladan al terreno de la Hacienda. En efecto, por la Constitución se configura la nueva Hacienda con la institución del presupuesto y la formulación de los principios del nuevo orden tributario.

El presupuesto, como ha escrito GARCIA DE ENTERRIA, es el "libro de la centralización" y representa un papel fundamental en la superación de la desarticulación territorial y financiera del Antiguo Régimen.²³⁷ La asunción de la soberanía por la nación implica la existencia de un único poder fiscal²³⁸ y la superación de la consideración de la riqueza nacional como patrimonio del Monarca. Surge la figura del presupuesto como valladar frente a la arbitrariedad gubernamental, de ahí que se exija el necesario control.²³⁹ La inadecuada separación de los fondos destinados a la manutención de la Corona y los destinados a las necesidades ordinarias y extraordinarias del servicio público, habían

²³⁷ En este libro *cada ramo del servicio público ocupa su lugar, todos tienen su cuenta en este gran libro. Ya no hay más portazgos (...) títulos de asentista, única es la fuente de las rentas del Estado, el impuesto universal: ya no hay más que una caja para todos los gastos públicos, una sola llave para abrirla. El es el que paga, y quien paga gobierna.* Vid., op. cit., pág.60.

²³⁸ El presupuesto, como ha escrito Albiñana García-Quintana, tiene pleno reconocimiento cuando la nación existe como tal y además es titular de la soberanía política. Vid. "El presupuesto en los textos constitucionales", *Hacienda Pública Española*, núm.11/1971, pág.21.

²³⁹ Roederer, en la sesión de 20 de Diciembre de 1790, delimita claramente las atribuciones entre los distintos poderes establecidos:

le moment est venu de repartir entre les divers pouvoirs les attributions que necessite un nouveau systeme de finances (...) le voeu unanime de la France a decide la question: tous nos cahiers portent que les finances doivent être placees en dehors des atteintes du pouvoir executif(...) Le gouvernement doit toujours être subordonné a la souverainete; il faut fixer avec precision la mesure de son pouvoir: avec l'argent on peut le perpetuer. Les principes seraient blessés, si on laissait au gouvernement l'administration des finances Citamos por Stourm, R.: op. cit., Tomo II, pag.285-86.

llevado, como advertía AGUSTIN ARGÜELLES a la invasión de los caudales publicos.

Esta constatación lo lleva a realizar un firme alegato contra la concepción patrimonial de la riqueza nacional, toda vez que, como señala en el Discurso preliminar a la Constitución, la confusión de caudales derivaba de *la funesta opinion de haberse creído por no pocos, y aun intentando sostener como axioma, que las rentas del Estado eran una propiedad del monarca y su familia.*²⁴⁰ La restauración de la confianza en la gestión gubernamental, siempre omnipresente en el período considerado, se convierte, pues, en una cuestión transcendental, claramente explicitada por ARGÜELLES en los siguientes términos: *las cortes no pueden desentenderse de vigilar sobre la justa inversion de lo que verdaderamente constituye la sustancia de los pueblos.*²⁴¹

El presupuesto conlleva ciertas notas claves que lo diferencian de otro tipo de estados cuya finalidad era facilitar la gestión económica y racionalizarla. Como ha escrito SARDINA PARAMO, por presupuesto hay que entender *plan periódico de gestión y administración del ingreso y gasto públicos, obligatorio para el ejecutivo y objeto de control político por el legislativo.*²⁴² Por tanto se exige el cumplimiento de dos requisitos fundamentales: periodicidad - normalmente anual - y control de la actividad gubernamental.²⁴³

²⁴⁰ "Discurso preliminar ..." en Garófano Sanchez, J. y Páramo Argüelles, J.R.: op. cit., pág.78

Esta idea se puede contrastar con las opiniones vertidas por Franco Salazar, quien describe perfectamente, aunque apoyado en la concepción de constitución histórica, la práctica absolutista: *Mientras en este reino tuvo alguna fuerza la Constitución antigua, en que el soberano gozaba rentas fijas para mantener su dignidad en el decoro correspondiente, sin que pudiese disponer a su arbitrio de los gastos públicos, el ramo de rentas se vio mas seguro de dilapidaciones; pero desde que los reyes se abrogaron la facultad de meter mano en los tesoros del Estado se desordenó todo, en términos que no quedó caudal alguno exento del saqueo, para sostener los caprichos y la profusión de una corte desordenada, o bien la insaciable codicia de los privados que han mandado Vid., op. cit., pág.94*

Franco Salazar delimita el conjunto de gastos públicos - casa real, cuerpo diplomático, tribunales, ejército y marina, administración y establecimientos públicos de educación - que serán financiados por un sistema fiscal que cumpla el principio de suficiencia-debe procurarse que *las rentas se proporcionen a los gastos, no debiendo exceder éstos a aquellas, lo que supondría un déficit contra el Tesoro Público, circunstancia acompañada siempre de gravísimas consecuencias*, del que se deriva el necesario equilibrio presupuestario. Su propuesta consiste en formar la cuenta del importe de los gastos correspondientes a cada ramo, estableciendo al mismo tiempo la mas prudente economía en todos, para que su total quede cubierto con las rentas y contribuciones establecidas *Ibid., pág.97.*

²⁴¹ "Discurso preliminar ...", en Garófano Sanchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit., pág.102.

²⁴² Sardina Páramo, J.A.: "Sobre los orígenes de la institución jurídica del presupuesto en las Cortes españolas", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Publica*, núm.130/1977, págs.971-972.

²⁴³ A tenor de lo especificado se puede observar, a lo largo de los debates de Cortes, la reclamación de ciertas medidas de control en materia presupuestaria, aunque, en la mayor parte de los casos, se cuestiona más el problema de la legitimidad del impuesto que el propio presupuesto. Según Sardina Páramo, la primera intervención en Cortes en materia presupuestaria parece ser la de Argüelles en la sesión de 27 de Noviembre de 1810, a propósito del debate sobre arreglo de provincias. También parece deducirse de la intervención del secretario Sr. Luján, en la misma discusión (Podemos encontrar dichas intervenciones en D.S.C.G.E., Tomo I, págs.171 y 163) y el diputado Pelegrín, en su intervención en la sesión de 25 de Diciembre de 1810, quien apunte ciertas medidas o reglas de control al poder ejecutivo cuando señala como base del Estado *que no se consuma el erario público por capricho o arbitrariedad del gobierno.*

Pero cabe el honor a Canga Argüelles de haber llevado a las Cortes lo que se puede denominar como el antecedente histórico a la elaboración de la figura jurídica del presupuesto. En su memoria firmada el 2 de Febrero de 1811 ya citada y leída el día 6 del mismo mes ante las Cortes (D.S.C.G.E., tom.I, págs.505-507), presenta el primer presupuesto anual que se realiza en España, aunque se pueda aducir su carácter ocasional y finalista:

Por la Constitución se limita la capacidad fiscal del Monarca - ... *no puede el Rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos baxo cualquiera nombre o para cualquier objeto, sino que siempre los han de decretar las cortes*-²⁴⁴ y se establecen las facultades de las Cortes, de las que destacamos las más relevantes en materia fiscal: fijar los gastos de la administración pública; establecer anualmente las contribuciones e impuestos; aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias y, por último, examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.²⁴⁵

El presupuesto anual debía formarse a partir de los presupuestos confeccionados por los secretarios de cada despacho, refundiéndose posteriormente en el presupuesto general a cargo del secretario del despacho de Hacienda,²⁴⁶ quien, a su vez, estaba obligado a presentar, junto con aquel, *el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos*.²⁴⁷ El presupuesto debía saldarse equilibrado - *las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las cortes para el servicio publico en todos los ramos* y las contribuciones - *sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales* - establecidas o confirmadas anualmente por las Cortes. No obstante, y para prevenir un posible vacío recaudatorio, se establece expresamente que deben persistir las

enfrentarse a los gastos de la situación bélica. (Vid. Sardina Páramo.: op. cit., pág.982). También Lopez Escobar ha visto en esta Memoria el primer presupuesto anual que se realiza en España. Lopez-Escobar Fernandez, E.: *Los orígenes del Derecho Presupuestario español*, Instituto de Estudios administrativos, Madrid, 1971, pág.16.

El día 26 del mismo mes presenta Canga otra memoria que completará la anterior (La Memoria presentada a S.A en 24 de enero de 1811 ya citada). La importancia política del presupuesto y su función como elemento demarcador de dos realidades políticas diferenciadas está claramente delineada en el siguiente pasaje: *La falta de estos documentos ha sido causa de la mayor parte de los abusos del Gobierno pasado, y vinculado en la revolución aumenta los agravios y las estrecheces. Sepa como, Señor, cada clase lo que debe gastar; sepa cada ramo la cuota de que no podrá exceder, y nuestros pasos serán menos inciertos*. Crítica contundente a una forma de proceder basada en el misterio y que dura - en su opinión - desde la muerte del rey católico hasta la renuncia de Bayona, período durante el cual *los reyes y sus ministros no daban razón de su conducta, y los negocios principales del Estado se ventilaban, se decidían y se llevaban a cabo en la oscuridad y el silencio* Canga Argüelles, J.: "Memoria (...) sobre el estado de las provincias ..." en *Memorias* ..., op. cit., pág.22.

Si hasta la fecha las cuentas eran secreto de Estado, en el presente *la arbitrariedad no puede subsistir*: la Nación decide ahora *mejorar su situación a la vez que arrojar al enemigo* Ibíd., pág.24.. Con la autoridad que le confiere el Art.3 del Capítulo IV del Reglamento del poder ejecutivo, Canga esgrime el siguiente argumento: *... el Gobierno ha de manifestar cada seis meses la historia de su conducta en el punto mas interesante que es el de la Hacienda. Esto descubre la vigilancia inmediata que la Nación tiene sobre la conducta de sus agentes; abre la puerta al crédito; estrecha las relaciones de los que gobiernan y los gobernados; quita para siempre los misterios, y sujeta al examen público las operaciones de los que tienen el mando*. Ibíd., pág.25.

²⁴⁴ "Constitución política ...", en Garófano Sanchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit., Título IV, Capítulo I, Artículo 172.

²⁴⁵ Ibíd., Capítulo VII, artículo 131.

Lo que ha llevado a Sardina Páramo a la conclusión de que estas primeras concepciones presupuestarias de las Cortes de Cádiz tuvieron como fundamento ideológico la sustitución de la figura del monarca por la del poder ejecutivo y la construcción de un estado uniforme y unitario. Sardina Páramo, J.A.: op. cit., pág.987.

²⁴⁶ "Constitución política ..." en Garófano Sanchez, R. y Páramo Argüelles, J.R. de: op. cit., Artículos 227 y 341.

²⁴⁷ Ibíd., Artículo 342.

antiguas, en tanto no se implante un nuevo sistema.²⁴⁸

Por lo que respecta al sistema tributario, ya, en el Discurso Preliminar, aparecen explícitamente definidos el principio de legalidad, por cuanto se declara *el establecimiento de impuestos y contribuciones, derecho inseparable de la facultad de hacer leyes*, cuyo ejercicio es una de las principales facultades de la autoridad legislativa; la anualidad de las contribuciones, tendente a evitar el empleo arbitrario de los recursos obtenidos mediante éstas²⁴⁹ y el principio de capacidad de pago, al establecer que el reparto deberá guardar una estricta proporción con las facultades de cada contribuyente, *pues que todos están igualmente interesados en la conservación del Estado.*

La desaprobación del ordenamiento fiscal vigente, sustentado, fundamentalmente, en la desigualdad ante el impuesto, convierte al principio de igualdad en la aspiración del nuevo sistema a implantar. En tal sentido, la Constitución de 1812, en su artículo octavo, proclamará: *También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado.* Mandato que se completa con lo regulado en el artículo 339, por el que se ordena: *Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno.*²⁵⁰ Se establece, así, la universalidad de la imposición - lo que choca frontalmente con una realidad vigente repleta de particularismos y con la inexistencia de una norma común derivada de la formación del país a través de la agregación de territorios - y, a la vez, la proporcionalidad entre imposición y renta.

Por otra parte, instaurar una economía de mercado exigía la construcción de un sistema tributario no beligerante con el desarrollo, sino capaz de impulsarlo. La proporcionalidad se convierte así en el principio básico del liberalismo de asegurar la propiedad. El sistema fiscal debía alcanzar todas las ramas de la actividad económica, gravando las utilidades de la agricultura, industria y comercio pero de forma proporcional para no frenar la inversión y, por ende, el desarrollo económico.

La Constitución dedica su Título VII al desarrollo de las bases que han de regir el nuevo orden contributivo, destacando el artículo 344, por cuanto establece el

²⁴⁸ *Ibíd.*, Artículos 338 y 340.

²⁴⁹ "Discurso preliminar..." en Garofano Sanchez, R. y Páramo Argüelles, J.R.: op. cit., págs.101-102.

Argüelles había defendido esta posición en la sesión de cortes de 27 de noviembre de 1810: *Las Cortes generales y extraordinarias declaran que ningún impuesto ó contribucion baxo cualquiera denominacion que sea, puede ser legitimo, sino quando la nacion por si ó por sus diputados en Cortes le haya establecido; y como las contribuciones é impuestos que forman en el día el sistema general de Hacienda pública pueden ser ilegítimos, ó por falta del consentimiento nacional en su origen y en su duracion; ó en la aplicacion á que se destinaran al tiempo de su concesion, las Cortes han venido á confirmarlos interinamente y hasta que el Congreso determine el número y duracion de las contribuciones que hayan de pagarse por la nacion, con arreglo al estado actual del reyno, y necesidades del Estado.*, D.D.A.C., tomo I, Imprenta Real, Cadiz, 1811.

²⁵⁰ "Constitución política..." en Garofano Sanchez, J y Paramo Argüelles, J.R. de: op. cit.

tipo de tributos y el método de su reparto. Por el citado artículo se determina que *fixada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, á cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente á su riqueza ...*

La idea de llevar adelante la implantación de la contribución directa es, prácticamente, una constante durante el período constituyente. Se trata, en definitiva, de un proyecto que, como refiere CANGA ARGÜELLES, *se agitó con calor por parte del gobierno interino del reino*, especialmente entre los años 1811 y 1813. La intención de establecer una contribución sustentada conforme a bases seguras, capaz de sufragar las necesidades del Estado y acorde a los principios de justicia, hace que se encargue de su estudio y propuesta a una comisión especial formada en el seno de la Junta de Medios. El estudio se lleva a cabo y, en el breve espacio de tiempo transcurrido entre la formación de la Comisión - septiembre de 1811 - y el mes de febrero del año siguiente,²⁵¹ se presenta a la Junta de Medios para su análisis, un proyecto que, en opinión de CANGA, mereció *la atención de los hombres ilustrados amantes de la patria.*²⁵²

Como es lógico, esta Memoria no constituye el único trabajo realizado con el objeto de proponer un nuevo sistema alternativo al vigente. Abundan en la España de la época los escritos que, de una manera u otra, intentan presentar el plan de rentas más conveniente para el país, aprovechando el clima de renovación que todo lo inunda.

²⁵¹ La Junta de Medios creada inicialmente con el encargo de encontrar recursos con que acudir a las necesidades, se había reunido por primera vez el 29 de junio de 1811 y estimó conveniente realizar una labor paralela y presentar al Gobierno un "sistema general". El 23 de Septiembre de 1811 y a propuesta de R. Vítón se nombra la comisión que, compuesta por el propio Vítón y los Sres. Beramendi y Chone, queda encargada de elaborar el proyecto. Despues del análisis de *los escritos de mayor crédito* presentan su Proyecto, que es leído ante la Junta de Medios el 4 de Febrero de 1812. Vid. *Sistema de única* ..., op. cit.

Se trata de una de las primeras aplicaciones del término sistema referido a la materia tributaria. Debemos entender, con Wagner, que sistema implica conjunto de impuestos íntimamente relacionados entre sí, con la finalidad última de la cobertura de las necesidades financieras del Estado, sabiendo, en todo caso, que, de seguir esta línea metodológica, el sistema será tanto más perfecto cuanto más cumpla los principios superiores de la imposición - principios entendidos, en todo momento, como generados por la propia dinámica histórica -. En concreto: *... l'ensemble des catégories d'impôts et des impôts particuliers qui, réunis en un tout, en tenant compte le plus possible des principes supérieurs de l'imposition, assurent la couverture des besoins financiers, respectivement de la part de ceux-ci qui tombent à la charge de l'imposition.* Wagner, A.: *Traité de la Science des Finances*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1909, pág.123.

Acerca de la historicidad de los principios Von Tyszka, al referirse a la igualdad, comenta: *no podemos aceptar sin más lo que épocas anteriores han considerado como igualitario, sino que tenemos que preguntar qué sistema impositivo es compatible con nuestra idea actual de la equidad en nuestras actuales condiciones políticas, económicas y sociales; en suma, en nuestra civilización.* Citamos por Myrdal, G.: *El elemento político* ..., op. cit., pág.176.

Sistema, en todo caso, implica armonía. A partir de las consideraciones realizadas por Schmöllders, nos encontramos en presencia de dos calificativos que han hecho fortuna en la escuela hacendística alemana, a saber, *sistema histórico*, para referirse a un conjunto aleatorio de impuestos, formado más como sedimento a lo largo del tiempo que como producto de un análisis y *sistema racional, político* o teórico, para designar un sistema de impuestos construido a partir de un análisis teórico de la realidad económica y social en la cual debe instalarse. Formado conforme a ideas teóricas de la coherencia de las cosas económicas. Vid Schmöllders, G.: "Sistema y sistemática impositivos" en Gerloff, W. y Neumark, F.: op. cit., tomo II, págs.301-302. También *Teoría general del impuesto*, Editorial Derecho Financiero, Madrid, 1962.

²⁵² Canga Argüelles, J.: *Diccionario* ..., Tomo I, págs.319-324, Voz "Contribución directa".

Canga imputa su publicación al año 1813, fecha improbable cuando en la sesión de 11-7-1812 (D.S.C.G.E, tomo V, pág 3425) se manda a la Comisión especial de Hacienda un ejemplar impreso del *Sistema de Mauricio Chone y Ramón Vítón*.

No queremos excluir al núcleo de autores procedentes tanto de la Enseñanza como de las instituciones políticas. Entre ellos, puede destacarse a SILVESTRE MARTIN COLOMO, abogado de los reales consejos y vocal de la Junta revolucionaria de Zamora, según reza en el encabezamiento de su folleto, fechado en Zamora el 13-1-1812.²⁵³

MARTIN COLOMO dedica íntegramente el capítulo tercero de su ensayo al sistema de Real Hacienda, en el que incide en las críticas tradicionales al sistema de rentas vigente, entre las que destaca la diferencia sustancial entre lo cobrado y lo recaudado e insiste en la necesidad de un sistema que logre *la proporción de los impuestos con las fortunas de los contribuyentes, la reducción al mínimo posible del número de tributos y cantidad que ha de pagarse por ellos, la de sus cobranzas y personas que entienden en estas con la prefixación de la que se ha de cobrar*. Con ello se evitará el contrabando y la *colusión de los recaudadores con los contribuyentes*.²⁵⁴ Igualdad proporcional en el pago y economía en la cobranza, a la vez que se evitan los efectos acumulativos del sistema.

²⁵³ Martín Colomo, S.: *Ensayo de la reforma económico-política de España*, manuscrito sin paginar fechado en Zamora a 13 de Enero de 1812./Biblioteca del Congreso, Ref. S-312 A 31.

²⁵⁴ Martín Colomo enumera los tres grandes grupos de rentas que componen el sistema y propone las reformas que admiten.

En cuanto a las aduanas, propone su reducción al mínimo posible y su cobro en las oficinas situadas a las entradas y salidas del reino.

Respecto a los géneros estancados, la solución estaría en su arrendamiento, extendiéndolo a las fábricas que se administran por cuenta de la Real Hacienda como medio de evitar los fraudes. El arrendamiento no se extiende a Bulas y papel sellado.

Respecto a los *infinitos* tributos que se adeudan en las provincias, cuestiona el método de la única contribución territorial *desgraciadamente proyectada*, al que reputa como el mejor sistema de reparto y que más beneficia a Estado y contribuyente, pero, *no estamos en el caso de realizarla*, dado que su implantación *exige muy pesadas operaciones, que sin contar con otros inconvenientes, retardarían por mucho tiempo la reforma de que es susceptible este ramo, y que debe prepararse insensiblemente y sin violencia esta única contribución*.

El plan que propone Martín Colomo consiste en repartir entre las provincias el déficit que resulte entre las necesidades ordinarias y extraordinarias del Estado y el producto de los caudales de América y aduanas. El cupo de cada provincia se dividirá con igual proporción entre los pueblos, tomando como base de reparto la suma a que ascienden los encabezamientos hechos con los pueblos y los que pueden hacerse en los administrados. La suma requerida se obtendrá cargando al comercio, excepto los bienes de primera necesidad, la parte que le quepa en proporción de lo estimado hasta la fecha. La justicia de cada pueblo repartirá su cuota sobre el suelo y ganados de todas especies después de haberlos empadronado y amillarado.

Con este sistema de rentas, *el trabajo del gobierno solo se extenderá hasta el arreglo del contingente de cada provincia*. Con un pequeño reglamento dirigido a los subdelegados y justicias se podrá ejecutar su recaudación. Con este *único tributo provincial* se desterrará *La larga nomenclatura* de los que se han cobrado hasta el presente, lo que conlleva la supresión de aduanas, registros y resguardos del interior del reino, que solo quedarán establecidas en las fronteras. Se reducen los lugares y el número de cobros, se reducen sueldos de los múltiples empleados y, por último, el contribuyente evita la formalidad y las detenciones. *Ibí.*

4.1.- Memoria presentada a la Junta de Medios el día 4 de febrero de 1812.

La memoria firmada el 25 de Enero de 1812 y elaborada por CARLOS BERAMENDI, JOSE MAURICIO CHONE DE ACHA, miembros de la Junta de Hacienda y de la de Medios, y RAMON VITÓN como vocal representante por la Junta de Cádiz en la de Medios, responde al encargo de la Junta de Hacienda de presentar al Gobierno un sistema general que, *rectificando las contribuciones, y haciendose cargo de las necesidades e ingresos, le ofreciese un medio de saldar el déficit, y cubrir los extraordinarios gastos de la guerra...*

La Memoria, de largo título y muy poco estudiada, se enmarca claramente en la línea reformista trazada por la Instrucción de la Comisión de Cortes de 1809 y, entendemos, se trata de una pieza clave en la formación del Informe presentado por la Comisión Extraordinaria de Hacienda, el 6 de Julio de 1813, sobre un nuevo plan de contribuciones, largamente debatido en los meses posteriores.²⁵⁵

4.1.1.- Los ejes fundamentales del nuevo sistema de Hacienda propuestos en la Memoria.

Los autores exponen los objetivos que se propone cubrir la Memoria con las siguientes palabras:

*Las ideas esparcidas en las cinco partes de esta memoria se dirigen á establecer la posible armonia y el debido equilibrio entre las necesidades del Estado y los sacrificios ordinarios y extraordinarios que son precisos para sostenerlo, combinando el que todos los ciudadanos españoles contribuyan á la salvacion de la patria, en proporcion correspondiente al grado de su fortuna productiva, suprimiendo las alcabalas, realcabalas, cientos, millones y rentillas, que tan poderosamente han atacado la riqueza nacional, y que solo la ignorancia ó el prurito de dar empleos inútiles, y hacerse proselitos, pudo sostener hasta el dia.*²⁵⁶

²⁵⁵ Sistema de única contribucion ..., op. cit. El título completo de la Memoria que reza en página interior es el siguiente: "Memoria sobre la naturaleza e importe de las necesidades ordinarias y extraordinarias de la nacion española en la época presente. Indole y productos de las rentas publicas, con supresion de las llamadas provinciales; desestanco de los tabacos y reduccion del precio de la sal. Deficit y nueva unica contribucion para cubrirlos, distribuida sobre los productos de todas las clases de la peninsula e islas adyacentes, capitalizables, capitalizados e industriales. Medios para restablecer el credito publico y satisfacer la deuda nacional".

A propósito de la discusión de la base de la contribución directa, El Tribuno del pueblo español, en su núm.10/M10.8.1813, se inclina por recomendar esta memoria a la que califica de *produccion del patriotismo y de los principios mas exáctos de la economia política*.

²⁵⁶ "Memoria ..." en Sistema ..., op. cit., pág.33.

En concreto, la Memoria se articula en torno a cinco ejes:

- Presupuesto anual de gastos tanto ordinarios como extraordinarios.
- Producto de las rentas para cubrir las necesidades.
- Forma de cubrir el deficit entre gastos y rentas.
- Medios para restablecer el Crédito público y saldar la deuda. Y, por último,
- Recursos para afianzar el plan presentado.

El proyecto adopta una postura intermedia a las propuestas de la Instrucción de la Comision de Cortes, por cuanto, por una parte, pretende cubrir las necesidades de la guerra y, por otra, construir un nuevo sistema de rentas. Establece primero las necesidades y luego la forma de llenar el deficit.

En una situación como la que se vive, en la que dos tercios del país se halla en manos enemigas, la solución al plan es harto difícil. La Comisión es plenamente consciente y propone como primera solución restablecer la confianza de los contribuyentes, de ahí que la primera tarea para el Gobierno sea la de implantar una buena administración:

*No hai remedio: todo sistema, por bien calculado que esté, será infructuoso, si el gobierno no trata primero de inspirar confianza; estableciendo una buena administracion, reconociendo y sancionando las deudas atrasadas y corrientes, y satisfaciendolas, ó señalando épocas fixas para su extincion: únicos medios eficaces para adquirir el créúto perdido, y hallar en los grandes apuros abiertos siempre los tesoros inextinguibles de la riqueza nacional, fundada sobre los productos de la agricultura, industria y comercio; esto es, sobre las fortunas de los particulares.*²⁵⁷

La igualdad en el reparto con proporción al producto de las fortunas de cada uno, libertad de contribuciones inoportunas y buena administración son los logros que se esperan conseguir con el plan propuesto. Los autores tienen la convicción de que el pueblo español responderá gustoso a los sacrificios que se le exigen, si se tiene en cuenta que, a las virtualidades del plan, hay que añadir el momento que se vive, que obliga a todos los sacrificios posibles. Se justifica, por tanto, la exigencia de una alta cuota - calculada en base a un momento más propicio - por la necesidad de la coyuntura y porque, a cambio, se suprime un conjunto de contribuciones que la historia ha demostrado son muy gravosas.

Se advierte que la solución a la desigualdad resultante de la ocupación será una de las operaciones mas importantes del Gobierno, por medio de las rebajas o

²⁵⁷ Ibíd., pág.8.

exenciones de impuestos. Las provincias ocupadas satisfarán su cuota cuando las circunstancias lo permitan y *su riqueza calculada como la de las otras, servirá de hipoteca desde hoy para negociar sobre ella el contingente que se les asigne.*

El compromiso de reembolsar al término del conflicto la cantidad en que exceda a la cuota calculada, permite pensar que se trata de un anticipo de *una parte de los productos que la conservación de la propiedad raíz, mobiliaria, o industrial reclaman con indispensable urgencia.*²⁵⁸ En este sentido se dirá en la Memoria que

*... la tercera parte de los productos de la propiedad en los mas interesados en el buen éxito de la guerra, y en los demas mucho ménos, hacen una suma capaz de llenar nuestras necesidades, y satisfacer nuestras esperanzas.*²⁵⁹

La Comisión apuesta por la reforma cuando afirma que *ménos tiempo y dificultades cuesta el establecer un buen sistema, que el adaptar un proyecto, por bueno que sea*²⁶⁰ en la certeza de que un nuevo plan, si se establece sobre sólidos principios, además de conseguir los recursos necesarios en el tiempo presente, cubrirá también en el futuro las necesidades.

A partir de la Memoria emitida por CANGA ARGÜELLES el 9 de Mayo de 1811 la comisión establece un presupuesto de gastos por departamentos que asciende a 1.212.000.000 reales y presenta el conjunto de contribuciones y rentas ordinarias que deberán subsistir, así como las que deberán derogarse. La Comisión propone la supresión de las rentas provinciales y estancadas (a excepción de la sal) y la reforma de las rentas generales.

La Comisión justifica la supresión de rentas provinciales en virtud del desarrollo de la agricultura, industria y comercio y en base a los perjuicios que causa su sistema de recaudación a los pueblos. De la liberación de los géneros estancados, con su consiguiente libre cultivo y tráfico, se espera un fuerte impulso de la actividad económica. Se exceptúa la sal, para la que se fija un precio reducido con el fin de nivelar la desigualdad de la distancia de los pueblos a las salinas.²⁶¹

La aplicación del plan, desde el punto de vista de la gestión, debía

²⁵⁸ *Ibíd.*, pág.61.

²⁵⁹ *Ibíd.*, pág.9.

²⁶⁰ *Ibíd.*, pág.12.

²⁶¹ *Ibíd.*, pág.18.

aportar grandes beneficios, entre ellos el gran número de empleados que se suprimen (12.000 habla la Comisión) con el ahorro que supone para la Nación la economía de sus sueldos. La Comisión propone un plan concreto para los empleados cesantes de las actuales oficinas de rentas: proporcionarles establecimientos fijos *baxo cánones enfiteuticos* en tierras y fincas del Estado con relación a los sueldos que disfruten. Con esta medida entrarían terrenos incultos o mal cultivados y manos activas en la circulación, con el consiguiente beneficio que resultaría para la riqueza nacional.

Con respecto a las rentas eclesiásticas la Comisión no se cuestiona la capacidad tributaria de la Iglesia, puesto que plantea reducir a una sola contribución las rentas decimales, dejando subsistir las anualidades y demas cargas sobre vacantes, por entender que con estas se gravan rentas sin perjudicar a su poseedor. El sistema, al buscar la generalidad contributiva *sin distinción de clases ni gerarquías*, y repartir las cargas de la nación entre los bienes de los individuos que la componen, suprime todas las rentas fruto de la participación del Tesoro público en el diezmo - Excusado, tercias reales, subsidio ordinario y extraordinario y nuevo noveno - y las sustituye por una sola contribución capitalizada sobre el producto de este.²⁶²

El resto del sistema estaría compuesto por las siguientes figuras: Renta de Salinas (por administracion); Derechos de aduana del ramo de tabacos; Naipes; Bulas; Papel sellado; Maestrazgos, órdenes militares vacantes ...; Espolios y Medias annatas eclesiásticas; Lanzas y medias annatas; Penas y efectos de Camara; Fiat de escribanos; Patrimonio real; Lotería y Rentas de Correos, cuyo producto total estima asciende a 158.822.298 reales de vellón.

Por lo tanto, de la comparación entre el monto de las necesidades y la suma de las rentas que deben subsistir, se obtiene un déficit de 1.053.177.702 rs vn. La Comisión dedica la tercera parte del trabajo a encontrar un medio de saldar ese déficit. A tal fin se propone una contribución directa sobre la riqueza nacional, cuyas cuotas basculan entre el 0,5% y el 10%, dependiendo de la riqueza gravada. Según esto, la contribución produciría 1.277.054.497 rs. que, sumados al total producido por las rentas no extinguidas, arrojaría una recaudación total que superaría a las necesidades en 207.581.191 rs de vn. Su cualidad de contribución directa permite acomodar las sumas recaudadas a las necesidades presupuestadas cambiando el tipo de gravamen.

La contribución gravaría el producto capitalizado obtenido por los capitales empleados en la agricultura, industria, comercio y casas; los ingresos procedentes del trabajo personal, incluyendo a los criados; los ingresos procedentes del

²⁶² *Ibíd.*, pág.18.

ejercicio de profesiones liberales y la Deuda pasiva, pagadera en vales.²⁶³

Para graduar el valor de las tierras de cultivo, reino vegetal y animal utiliza como fundamento más seguro el producto de los diezmos. A tal fin separa los gastos de cosecha (llamándolos gastos y jornales de cultivo) y capitaliza el resto al tres por ciento, realizando el mismo cálculo para la parte del perceptor de diezmos y para el cultivador. Sobre un cálculo del diezmo del trigo, para un quinquenio, incluyendo lo que percibían las clases privilegiadas, si no lo fueran, establece el siguiente reparto: participes del diezmo, propietarios de la tierra (arrendamiento), cultivadores, jornales y gastos de cultivo.

Para las casas, teniendo en cuenta las destruidas por la guerra, capitaliza al 3 por cien un alquiler estimado de 300 rs.

En cuanto al capital de la industria, artes, fabricas y oficios estima su producto en un 32 por cien - despues de separar el jornal anual de 269.872 operarios y un 15 3/4 por cien del resto, considerado como materias primas comprendidas en la agricultura -, capitalizándolo a un 3 por ciento.

Las cuotas de gravamen que se establecen en la Memoria son las que siguen: 1 por cien para el capital invertido en agricultura, ganadería, minería, industria y casas; 4 3/4 por cien para los jornales de la industria, salarios de los criados y jornales de la agricultura; 2 por cien para el comercio, navegación y pesca; 10 por cien para los profesionales y, por último, 1/2 por cien sobre el capital de la Deuda.²⁶⁴

EMILIO BLANCO ha escrito que el plan *venía a ser un sistema análogo al del income-tax británico*, aunque se reducían el número de sus cédulas o grupos de imposición a capitales inmuebles y mobiliarios; utilidades del trabajo o actividad personal

²⁶³ La comisión divide la deuda consolidada en activa - todos los acreedores del Estado, cuyos créditos no ganan réditos ó intereses - y pasiva - todos los acreedores que ganan réditos:juros, vales, empréstitos, censos, fianzas... - La contribución se pagará en el mismo capital representativo de los vales y demás efectos que constituyen la deuda pasiva, cuyos intereses vencidos y corrientes son parte de la deuda activa y como tal deberán seguir el curso de aquella. Como puede suceder que haya quienes tengan que contribuir por capital en vales reales y demás efectos de la deuda pasiva y que su capital en ella no alcance a comprender en el adeudo de esta contribución ninguno de los objetos representativos de dicha deuda, a estos debiera admitírseles, bien con el descuento que tengan el día del adeudo los efectos que constituyen la deuda pasiva o en los mismos efectos por el propio orden y con rebaja del 25% sobre los intereses que tenga adeudados, los que deberán abonarsele en metálico. *Ibíd.*

²⁶⁴ Los distintos tipos de gravamen los explica la Comisión del siguiente modo: El producto de agricultura, reino animal y mineral, se estima en un 3 por ciento, por lo que gravarlos con el 1% supone hacerlos contribuir con una tercera parte. El producto de las casas se estima en un 5% y se considera en reparaciones y desgaste un 2% por tanto resulta un producto neto de 3%, de ahí su gravamen del 1%. El capital empleado en el comercio reditua un 6%, por tanto su cuota se eleva al 2%. Los profesionales pagan más del doble que los jornaleros pero menos de una tercera parte que los capitalistas, dado que no tienen capitales que asegurar. De la comparación - media aritmética de rentas provinciales, catastro de Cataluña, equivalente de Aragón y Valencia - se estima el gravamen anual de una familia de cuatro miembros. De la comparación de su contribución con las antiguas rentas y con el plan presentado resulta un saldo favorable al plan. En el plan no se tienen en cuenta ni la disminución de empleados ni la cuota con que deberán contribuir las pensiones y rentas vitalicias, a las que se imputa un 10% de gravamen, cuota extensible a los sueldos civiles que superen los 6.000 rs y militares que pasen de 10.000. *Ibíd.*, págs.20-27.

y deuda pública.²⁶⁵

El método administrativo que se propone para llevar a cabo el sistema, conduce, en opinión de la Comisión, a que los pueblos sean menos gravados. La propuesta de administración es un adelanto del Decreto de 1813, ya que los repartimientos deben hacerse por diputaciones o ayuntamientos, por ser estos quienes mejor conocen la riqueza respectiva de cada contribuyente.²⁶⁶

La cuarta parte del plan se dedica íntegramente a la deuda, expresando clara voluntad de afirmar la confianza del gobierno reconociendo la deuda contraída tanto en el pasado como en el presente, puesto que *no hay excusa para no pagarla*. La Deuda, dirá la Comisión, es un asunto fundamental para *nuestra existencia política* y no se debe privar a nadie de lo que legítimamente se le debe. Destaca la convicción de la Comisión de que un Estado debe apelar a la deuda siempre que esté bien constituida y sea proporcionada a los medios de sufrirla, porque

*... entonces resulta mayor riqueza representativa, y por consiguiente mayores fondos que emplear en los progresos de la agricultura, que forma la base de la felicidad pública en el comercio y en la industria.*²⁶⁷

Se subraya el papel de la Deuda como un instrumento para poner en circulación más medios de pago. El gravamen que resulta del pago de los intereses se compensa por las inmensas ventajas que resultan de poner en circulación un capital que *hoi está enteramente parado por su ningún valor*; por otra parte, se insiste en que *el unico delito de los tenedores de deuda ha sido tener confianza en el Gobierno*. Para afianzar la extinción de la deuda se propone la creación de un Banco nacional que

... resumiendo los productos de las rentas generales (...) tenga a su cargo la extincion de la deuda nacional, y que baxo reglas independientes de la influencia del gobierno, establezca por las dos terceras partes del

²⁶⁵ Blanco y Martínez, E.: *El impuesto sobre la renta en España*, Establecimiento tipográfico de Jaime Batés, Madrid, 1909, pág.310.

Emilio Blanco escribe que la reforma de 1803, debida a la iniciativa del Ministro Addington, sucesor de Pitt, introdujo por vez primera las cinco cedulas tradicionales de este impuesto: Cedula A (rentas territoriales), cedula B (rentas de la explotación del suelo y arrendamientos), C (intereses y vencimientos de fondos publicos), D (beneficios industriales, mercantiles y profesionales), E (salarios y sueldos). *Ibid.*, pág.47.

Emilio Blanco reproduce en su análisis de la contribución directa planteada en el sistema el esquema que trazara Canga en su *Diccionario* ..., op. cit., Tomo I, págs. 319-324 voz "contribución directa". En dicha voz, Canga escribe que la citada contribución debía recaer sobre los capitales de la agricultura, de la industria, del comercio y de las casas; sobre los fondos de los menestables, los salarios de los criados, las obvenciones de los médicos, abogados, escribanos; sobre el capital empleado en la pesca, y sobre el de la deuda pública. Para un estudio del Income-tax británico, vid. Seligman, E. R.: *L'impôt progressif*..., op. cit., págs.38-41.

²⁶⁶ *Sistema* ..., op. cit., pág.33.

²⁶⁷ *Ibid.*, pág.29.

*capital que se le asigna en metálico, y no mas mientras no consolide su crédito, notas ó cédulas de pequeñas cantidades pagaderas al portador.*²⁶⁸

La garantía de cobro a los depositarios se establece mediante la siguiente restricción: se señala que deberá tener siempre en *caja el tercio de sus fondos, que es decir, la mitad del importe de las cedulas que establezca...*²⁶⁹ Estas dos terceras partes empleadas en descuentos, entrando y saliendo frecuentemente en caja, auxiliarian el pago de las notas o cedulas, *si por casualidad acudiesen de un golpe á descontarlas mas de la mitad de los tenedores, lo cual será bien raro y difícil, estando seguros de ser reembolsados á la vista.*²⁷⁰

Por otra parte, al mismo tiempo que se redime la deuda nacional, el Banco adquiriría con el tercio que se le asigna en metálico un capital con el que aumentaría la riqueza nacional representativa, o sea cedulas corrientes, que suministradas a la agricultura, industria y comercio en términos equitativos, producirían una baja considerable en el *premio ó interés del dinero.*²⁷¹

*... si el gobierno, como es de esperar, adopta el sabio sistema de no quebrantar jamas la sagrada inviolabilidad de la propiedad de los particulares, nacionales o extranjeros, que tengan relaciones con el banco, aumentando de este modo la circulacion progresiva de capitales y la masa de la riqueza nacional, y estrechándose así mas y mas nuestros vínculos con las naciones amigas, y con nuestras provincias de ultramar (...).*²⁷²

²⁶⁸ *Ibíd.*, pág. 29.

Resulta de especial interés la estrecha relación que establece Canga entre deuda y bancos. De estos dirá que los angloamericanos hicieron grandes adelantamientos, *poniendo en circulación notas por un valor del duplo de los fondos de que aquellos disponian.* Aunque, por otra parte, puntualiza que *las notas ponen en movimiento un capital fingido, con menos seguridad que lo hace la deuda: cuyo importe entra en poder del gobierno, y vuelve a la circulacion.* Canga Argüelles, J.: "Suplemento al Diccionario ...", op. cit., pág.88, voz "deuda pública".

²⁶⁹ *Sistema ...*, op. cit., pág. 29.

²⁷⁰ *Ibíd.*

²⁷¹ *Ibíd.*, pág.30.

²⁷² *Ibíd.*, pág.33.

4.1.2.- Examen del Proyecto por la Junta de Medios.

La Junta de Medios pasa a examen de dos de sus vocales - el tesorero general JOSE PEREZ QUINTERO y JOSE SERRANO SANCHEZ, diputado en la junta por el Ayuntamiento de Cadiz - la Memoria citada. Emiten estos sus dictámenes con fechas 19 y 21 de Febrero, respectivamente y, en lo general se muestran conformes con las opiniones vertidas en ella, salvo ciertas objeciones en los cálculos efectuados. Concretamente, llaman la atención de los autores de la Memoria acerca del impuesto sobre jornaleros y criados, por entender que tiene suma importancia de cara a la opinión el nombre de la contribución. Singularmente, JOSE SERRANO advierte:

*... un aspecto disonante en la voz, graduando el sudor del pobre á ser contribuyente directamente; cuando el otro recargo le es indirecto, ó en el caso que quiera consumir las especies; pareceria mas conforme si se les estableciese un derecho igual personal.*²⁷³

También objetan que el comercio parece haber sido sobrevaluado al estimar sus utilidades netas en un 6 por 100.

El dictamen "expontaneo", firmado el 16 de febrero de 1812 por el Intendente de Ejército PEDRO ELOLA, ofrece más serias objeciones, al rechazar de plano el proyecto, habida cuenta de las dificultades que ofrece su implantación en las circunstancias tan adversas que se viven. Para ELOLA, los obstáculos a su implantación son insalvables:

*... nadie puede dudar que el circular las órdenes, admitirlo los pueblos, estudiarlo, y ponerlo en execucion necesita un tiempo que los apuros del momento no nos conceden en el día: este tiempo es incalculable; mucho mas sí, como es de esperar, lo repugnan, ponen reparos y dificultades con demostracion de experiencia, que mientras se resuelven, y comunican las órdenes de solucion, se fraguan otras; marcha que regularmente acontece en todo lo nuevo. ¿Qué situacion seria la nuestra? ¡Qué cahos! ¿no pudiendo contar con los antiguos impuestos abolidos; ni con los nuevos exáidos con la balanza justa que pide la razon?.*²⁷⁴

²⁷³ Estos textos figuran como Apéndice a *Sistema* ..., op. cit. La cita en pág.43.

²⁷⁴ "Papel del intendente de Ejercito D. Pedro Elola", en *Sistema*, op. cit., Apéndice, pág.45. (A partir de aquí citaremos como "Papel del Intendente")

El *Sistema*, así como los dictámenes, son enviados con un oficio el día 27 de febrero de 1812 al Secretario interino de Hacienda Antonio Ranz Romanillos. Firman el escrito: El Duque de Veragua, Ciriaco Gonzalez Carbajal, Pedro de Elola, José Perez Quintero, Victor Soret, Ignacio Salazar y José Serrano Sanchez.

Para ELOLA, como para gran parte de los autores que se acercan a los problemas hacendísticos, una reforma requiere tiempos tranquilos, por lo que llevarla a cabo en el momento presente, sería aumentar la incertidumbre. La fuerza de la costumbre y el caos recaudatorio que resultaría de su supresión lo inclinan a defender, aunque sea de forma interina, el sistema de rentas que rige:

*Las rentas antiguas, aunque viciosas y perjudiciales,(...) no pueden abolirse en las urgentes necesidades en que nos hallamos; porque estando ya admitidas por costumbre inveterada, producen al erario los ingresos que mal ó bien nos sostienen; y si se quitan con lisonjeras teorías y esperanzas sobre países ocupados que en la práctica regularmente no surtirán el efecto deseado; ¿ que apuros serían los nuestros, y que trastorno general, si para cubrir el hueco hubiesemos de echar mano de providencias violentas, cuyos efectos son tan dolorosos, no solo para las clases que los sufren, sino también para las autoridades que las dictan?.*²⁷⁵

En cuanto al proyecto de creación de un Banco Nacional, estima ELOLA que un establecimiento de esta clase se fundamenta en la confianza, la cual se encuentra perdida en el momento actual.²⁷⁶ El Intendente, en definitiva, reprueba el proyecto al considerarlo como *anticonstitucional, poco numeroso, susceptible de mas de una tercera parte de los ahorros en tiempo de guerra, y de mas de la mitad en los tranquilos* y defiende la contribución extraordinaria de guerra establecida por la Junta Central y más tarde reformada.²⁷⁷

²⁷⁵ "Papel del Intendente ...", en *Sistema* ..., op. cit., págs.45-46.

²⁷⁶ *Ibid.*, pág.46.

²⁷⁷ La Junta Suprema Central, por Real Decreto de 12-1-1810, implantaba la "Contribución extraordinaria de Guerra", cuyo gravámen debía recaer, a tenor de lo señalado en su primer artículo sobre *todos los habitantes de estos reynos* que habrían de *satisfacer por vía de contribución extraordinaria un tanto proporcionado a sus haberes*, a excepción de los sueldos de militares y funcionarios civiles, que contribuían por el método anticipado, y los absolutamente pobres. Se distribuía la riqueza en 22 clases que iban desde un millón y medio de reales gravado con una contribución anual de 12.000 reales, o bien de 1000 mensuales, hasta la última clase que pagaría a razón de 96 rs/año o bien 8rs al mes. La distribución entre las clases debía realizarse en cada pueblo por una junta compuesta de: la justicia, el cura parroco, el personero o el síndico donde no lo hubiera, y de dos vecinos honrados. En cuanto al pago, éste debía realizarse en metálico, y en su defecto en frutos. La contribución debía establecerse a partir del mes de febrero de ese año, cesando las contribuciones extraordinarias impuestas por las juntas provinciales./Archivo Histórico Nacional, Archivo de Rentas, Libro 8.059, ff 174-177.

El fracaso es evidente y así lo reconocen las Cortes cuando el 1 de Abril de 1811 se publica la *nueva forma de la contribución extraordinaria de guerra* (C.D.O.C., Tomo I, Decreto LII, págs 116-120) reglamentada por decreto de 3 de septiembre de 1812 (C.D.O.C., tomo III, Decreto CXC, págs 69-76.)

En la exposición de motivos se especificaban las causas del fracaso de la anterior contribución extraordinaria, señalando que *no solo recaía sobre los capitales existimativos, sino que gravaba a todos con igual cuota, y siendo justo que los ciudadanos contribuyan a la defensa de la nación con proporcion a las rentas que cada uno disfruta, y en razon de lo que se expone a perder, lo cual debe graduarse por medio de una progresion equitativa*. La base, por tanto, debía ser fijada con relacion a los renditos y productos líquidos de las fincas, comercio e industria. Para la cuota había de seguirse una escala cuya progresividad era muy rápida, ya que iba desde un 2 y 1/2 para rentas comprendidas entre 1.000 y 3.000 rs hasta un 75% para rentas comprendidas entre 310.000 y 400.000 o más. Por el reglamento se fijaban las responsabilidades de la recaudación y repartimiento, advirtiendo en su artículo II que éstas correspondía a los ayuntamientos en virtud del mandato constitucional.

Para Fontana, se trata de la *primera aparición de la tributación sobre la renta en una forma*

Esta contribución, a su juicio, al contrario que la razonada en la Memoria de la Comisión, ofrece las ventajas de que

*... está ya anunciada á la nacion, (...) las juntas y pueblos la tienen estudiada, (...) está ya detallada y reglamentada su execucion de un modo tan proporcionado al pobre y al rico, al propietario, empleado y comerciante, que nadie puede quejarse con razon (...).*²⁷⁸

Además, estima que una contribución meditada y sancionada por tres gobiernos no puede ser el resultado de la ligereza ni presentar serias dificultades a su implantación. La Contribucion Extraordinaria de Guerra, una vez establecida, permite lograr todos los objetivos con el simple hecho de aumentar o disminuir proporcionalmente las cuotas ya señaladas. Sus consecuencias son pues altamente beneficiosas, ya que con ella se consigue:

*... aliviar á los contribuyentes, ó exágir de las provincias desocupadas lo que pidan las imperiosas circunstancias del momento, por un mes, por dos (...) y volviendo á dejar la contribucion en su estado cuando cesen los apuros y necesidades.*²⁷⁹

Con fecha 4 de Marzo de 1812, los autores de la Memoria salen al paso de los reparos interpuestos por la Comisión formada por la Junta de Medios, exponiendo

moderna - más allá del catastro y de la frustrada unica contribución castellana - y la primera vez que se introduce en España un esquema de progresividad. Vid. Fontana, J. y Garrabou. R.: op. cit., pág.60.

Eustaquio Toledano atribuye las dificultades acaecidas para su cobro a la novedad que representó para un pueblo no acostumbrado a este tipo de contribuciones y a la falta de una estadística exacta de la cual pudieran obtenerse los datos necesarios para deducir de ellos los productos netos. Vid. op. cit., tomo I, pág.410.

Toreno, quien califica a la contribución en su nueva forma como *muy parecida al Income tax*, le dedica un breve análisis en *Historia del levantamiento* ..., op. cit., págs.352-353.

Sobre el tema Vid. "Antecedentes de la contribución sobre la renta en España", *De economía*, Año VII, monográfico IV, núm.33-34/ enero-abril 1955, editorial. Asimismo, Blanco y Martínez, E: op. cit.

Las respuestas de las Juntas Provinciales ante la contribución pueden resumirse señalando que la Junta de Galicia solicitó se le permutase por *un reparto de treinta y seis millones de reales* (C.D.O.C., tomo II, págs 35-36). Del mismo modo, a propuesta de la ciudad de Cadiz, por Decreto de 10-4-1812, (C.D.O.C. , tomo II, Decreto CXLVI, págs 183-186), se imponía a esta ciudad *una contribución directa y otra indirecta , interin se establece la contribucion extraordinaria de guerra*, que girarian sobre comestibles y alquileres.

²⁷⁸ "Papel del Intendente ...", en *Sistema* ..., op. cit., pág.47.

²⁷⁹ *Ibíd.*, pág.48.

De especial interés es el juicio que emite el profesor Artola acerca de este intento en el contexto español, en el que ve la introducción del principio de igualdad en el marco tributario antes de que éste sea sancionado por la constitución. El impuesto que comienza siendo proporcional termina siendo progresivo. Para Artola, *La contribución extraordinaria de guerra, según quedó establecida en esta ocasión constituye la reforma fiscal más radical del siglo y nada tiene de extraño que encontrase resistencia incluso en las propias instancias revolucionarias*. Para este autor las dificultades fueron múltiples, destacando, entre otras, la deficiente organización administrativa y la resistencia de los terratenientes, principales afectados por el nuevo tributo. Una contribución directa sobre la renta establecida de forma general y con una cuota progresiva no podía ser aceptada en la España de la época. No obstante, para Artola, *constituye una manifestación testimonial de hasta que punto, en una situación límite podía llegar la doctrina liberal*. Vid. *La Hacienda del siglo XIX*..., op. cit., págs. 32-34.

las bases teóricas que informan la memoria y centrando sus respuestas en el papel de ELOLA. En la elaboración de la Memoria, se afirma, se han tenido en cuenta las opiniones de los principales economistas, tanto los que apoyan los impuestos indirectos como los que *circunscriben la unica exaccion sobre los productos de la tierra, como principio regulador de todas las utilidades; (...).*²⁸⁰

Justifican su inclinación por un sistema mixto, atendiendo a la situación política en que se encuentra la Nación española y por ser más ventajoso, al eliminar las rentas que se oponían a los progresos de la agricultura, industria, artes y comercio, rebatiendo los argumentos de ELOLA en base a que, según la Comisión, éste no había considerado que la Contribución Extraordinaria de Guerra era un arbitrio más que se sumaba a los existentes, mientras que la contribución propuesta en la memoria sustituía a un amplio conjunto de rentas, lo que facilitaba su implantación.²⁸¹

Es, pues, importante este punto para entender las posibilidades del proyecto. Para la Comisión, ELOLA no tuvo presente en sus cálculos *la comparticipacion que tienen en las rentas que deseamos suprimir todas las clases del Estado, y que por esta razon es infundado su supuesto respecto de los jornaleros: se deduce que lo mismo sucedera en los demas.*²⁸² En la Memoria se establece un nuevo modelo de reparto de la carga tributaria distinto al propuesto por la Contribución Extraordinaria de Guerra y se declara que el Proyecto de ELOLA, relativo a la rectificación del Reglamento de 16 de Abril de 1811 para la exaccion de la contribucion extraordinaria de guerra, *no tiene conexión con nuestro plan (...).*²⁸³

4.1.3.- Informe de la Junta Especial formada por la Regencia.

La importancia concedida a la Memoria es grande cuando la Regencia nombra una Junta Especial para que, una vez instruida debidamente, emita un informe

²⁸⁰ Este papel figura en el apéndice del Sistema con el título de "Solucion à los reparos puestos por la comision nombrada por la Junta de Medios para exâminar la Memoria formada por acuerdo suyo, por sus individuos abaxo firmados, à efecto de aclarar è ilustrar mas completamente este trabajo".(págs 49-55). A partir de aquí lo citaremos como "Solucion".

²⁸¹ La razón de no incluirla en el estudio teórico que realizamos deriva, precisamente, de su concepción de arbitrio extraordinario que no venia a sustituir ninguna contribución.

²⁸² "Solucion", pág.53.

²⁸³ "Solucion", pág 55.

sobre ella.²⁸⁴ La Junta Especial, sin estar de acuerdo con *la mutacion total del sistema de rentas*, sí se muestra, en cambio, conforme con *el plan general de substituir, cuando se pueda emprender con fruto, contribuciones directas sobre personas, capitales o productos en lugar de los impuestos indirectos sobre comestibles o ventas, disminuyendo los empleados y vexaciones*. Para la Junta Especial se trata de una idea largamente acariciada tanto por escritores nacionales como extranjeros, partidarios del establecimiento de la unica contribución, *siendo entre los nuestros el mas empeñado en ello D. Miguel de Zavala y Auñon*.²⁸⁵

Para la Junta Especial, el principio según el cual cada ciudadano está obligado a contribuir en proporcion a sus haberes a los gastos del Estado es evidente; la dificultad estriba en llevar esa máxima a la práctica. Las circunstancias del momento son el factor de ponderación para la viabilidad del proyecto. La Junta vuelve a reiterar el argumento antes comentado: la implantación de un nuevo sistema de rentas requiere vencer tantas oposiciones, tantos errores de cálculo, que solo pueden hacerse en épocas de paz para que su realizacion se lleve a cabo de forma gradual y de tal modo que el Erario no se resienta de la demora.

Por el contrario, en un momento en que todas las necesidades son urgentes,

*... el mas leve extravio que retardara ó distraxera el percibo y curso de sus cortos arbitrios podria acaso causar un trastorno á la patria, infinitamente mas trascendental y dañoso que todos los perjuicios de un mal sistema de rentas en muchos años. Ademas, los tiempos de miseria y penuria general no suelen ser los mas apropiado para la recaudacion de contribuciones directas; porque siempre es mas sensible en ellos, cuando no hai ahorros acopiados, para pagar de una vez sumas algo considerables, que exálgirlas continua é incesantemente en porciones casi imperceptibles.*²⁸⁶

Además de esta consideración de carácter general con respecto al proyecto, la Junta emite su juicio adverso hacia la forma de realizar el cálculo en materia de diezmos, por entender incorrecta la aplicación del censo de 1799, tomado como base de los cálculos de la memoria. Analizando los efectos de las contribuciones directas sobre tierras, casa y comercio, la Junta sostiene que incidirían en la disminución del haber del jornalero, toda vez, que el dueño aumentaría el precio de los géneros para resarcirse del

²⁸⁴ "Informe de la Junta Especial nombrada por la regencia para analizar el Sistema de única contribucion" en Apéndice al Sistema, op. cit., págs.55-68. A partir de aquí citaremos como "Informe de la Junta Especial".

La Junta Especial estaba integrada por los señores: Jose de Limonta, Francisco Xavier de Uriortua, Benito de la Piedra, Jose Manuel de Badillo y Ramon Viton.

²⁸⁵ "Informe de la Junta Especial", pág.56.

²⁸⁶ "Informe de la Junta Especial", pág 62.

gravámen a costa del consumidor.

En cuanto al repartimiento, la Junta plantea tres dudas:

En primer lugar, la problemática del diezmo, cuestión que para ésta debe dilucidarse, ya que el diezmo ha constituido un serio obstáculo a la implantación de cualquier otro tributo sobre la agricultura porque

*si del entero producto de las tierras se extrae el 10 por 100 del diezmo, y 33 1/3 sobre el remanente, vendrá á pagar el propietario y cultivador mucho mas que el mero partícipe del diezmo, que solo contribuye al 33 1/3 de lo que percibe, ó sea el 1 por 100 del capital.*²⁸⁷

En segundo lugar, al no tener en cuenta la diferente calidad de las tierras de cultivo, resultaría una suerte de desigualdad e injusticia entre el gravamen de los distintos cultivadores.

Y, por último, la dificultad que plantea la determinación de utilidades y capital empleado en el comercio, navegación y pesca. En este sentido, referente al comercio, la averiguación de la cuota - se pregunta la Junta - *¿Se hará por visita domiciliaria, por registro publico donde se asienten los contratos, ó por voluntaria declaracion de cada uno?*. Las consecuencias son bien distintas. La primera opcion *aniquila enteramente el comercio*; lo segundo es cuando menos *muy embarazoso* y, en caso de optar por la tercera *es posible que aminore la valuacion abstracta.*²⁸⁸

En definitiva, la Junta concluye que no es posible la valoración, ni siquiera con aproximación, de lo que pueda exigirse y deban pagar los pueblos.

*Esta operacion, en el sistema de contribuciones directas, toca exclusivamente al Congreso nacional todos los años, con los conocimientos debidos, aumentando ó disminuyendo el tanto por ciento que en cada uno corresponda pagar á cada clase.*²⁸⁹

²⁸⁷ "Informe de la Junta Especial", pág 65.

²⁸⁸ "Informe de la Junta Especial", pág 67.

²⁸⁹ "Informe de la Junta Especial", pág 67.

4.1.4.- Documento de réplica firmado por Chone de Acha y Ramón Vitón.

El 18 de Junio de 1812 JOSE MAURICIO CHONE DE ACHA y RAMON VITON, firman en Cádiz un documento de réplica en el que responden a las dudas planteadas a las cifras aportadas en la Memoria, afirmando que estas se elaboraron a partir de los cálculos efectuados por el Sr. URIORTUA, el censo de 1799 y, además, midiéndolos por la población y el consumo, dando un resultado bastante aproximado al señalado por URIORTUA en su memoria impresa en 1809, autor al que consideran de *respetable autoridad*. La escasa diferencia resultante estriba en la incorporación de las islas adyacentes que URIORTUA no había tenido en cuenta en su cómputo.

Especial interés reviste una consideración efectuada en la réplica por la que se introducen elementos hasta el presente nunca planteados. Ante la duda de la Junta acerca del cálculo de los capitales del comercio, se preguntan los autores

¿ Donde iríamos á parar dando valor á objeciones de esta clase? Seria necesario por igual razon, apreciar la aptitud de cada individuo para la ocupacion que exerce: el número de hijos y las obligaciones que debe llenar, y hasta las necesidades físicas, y las enfermedades y otros accidentes de él y su familia á que tiene que atender: y aun así no se observaría la rigurosa é imposible igualdad que desea la junta. ²⁹⁰

En el documento de réplica se argumenta que si la sociedad debe ofrecer al ciudadano protección, libertad e igualdad también debe recibir de éste parte del beneficio que obtiene por esos servicios para que el Estado pueda seguir ofreciéndoselos. El Estado, por su parte, deberá calcular el volumen de ingresos necesarios para cubrir dichos servicios y establecer el método de exacción que resulte menos gravoso para el ciudadano y para la riqueza de la Nación.²⁹¹ La contribución directa, para la Comisión, es la que con más justicia puede distribirse sobre la masa general de la riqueza nacional.

Ante la posible desigualdad resultante de la mayor contribución de las provincias desocupadas con respecto a las ocupadas, en la réplica se desvela cualquier elemento de duda que pueda haber al respecto:

... la contribucion que proponemos, de ninguna manera perjudicara á los contribuyentes, porque será reembolsable en la parte que exceda de la cuota con que cada español debe contribuir á la causa comun segun sus haberes. No se exáge sino una anticipacion

²⁹⁰ "Replica al Informe de la Junta Especial" en Apéndice al *Sistema*, op. cit., pág. 66. En adelante "Replica".

²⁹¹ "Replica", pág 58.

*de una parte de los productos, que la conservación de propiedad raíz, mobiliaria é industrial reclama con indispensable urgencia.*²⁸²

Tanto en la Memoria como en los informes a que da lugar se pueden encontrar los argumentos y contraargumentos que posteriormente se van a manifestar en los debates de Cortes con motivo de la presentación del proyecto del nuevo sistema de contribuciones por la Comisión Extraordinaria de Hacienda.

La lectura atenta de las diversas propuestas contenidas de forma más o menos explícita en los escritos estudiados permite observar que con la designación de "única" se aspira a la simplificación del esquema tributario, pero no se persigue un criterio estricto de unicidad. Ahora bien, la implantación de esta contribución va más allá de una subrogación de las rentas existentes, se proyecta un nuevo sistema de reparto, sustentado en el método directo, en un intento de acercarse a los principios político-fiscales de la época.

En 1813, gran número artículos, panfletos y opúsculos de toda índole ven la luz de la imprenta, dando ideas, la mayoría de las veces, del más puro estilo arbitrista para salvar a la nación del enemigo que la oprime y, a la vez, configurar las líneas maestras de un sistema político y económico que, manteniendo la libertad e independencia, permita preservar la propiedad y la seguridad de los ciudadanos. Propiedad y seguridad exigen el diseño de un sistema tributario basado en unos parámetros diametralmente opuestos a los que configuran el presente. El faro que va a guiar los pasos de los autores económicos es la Constitución.

De ese cúmulo de escritos descuellan dos obras cuyo contenido nos parece fundamental en la configuración del nuevo orden tributario que va a ser reglamentado el día 13 de Septiembre y perfeccionado en los meses siguientes del año y principios de 1814. Nos referimos concretamente a **Incompatibilidad de la Constitución española con el sistema de contribuciones indirectas que rige ...** de ROMAN MARTÍNEZ DE MONTAOS²⁸³ y **Examen de las ventajas que producirá el desestanco del tabaco y ensayo**

²⁸² "Replica", pág. 61.

²⁸³ Martínez de Montaos, R.: **Incompatibilidad de la Constitución española con el sistema de contribuciones indirectas que rige. Supresión de todas las rentas y de los empleos en su recaudación. Bases para una contribución directa según la misma Constitución, capaz de cubrir anualmente todos los gastos del Estado y señalamiento de fincas para pagar la deuda pública**, imprenta de Vicente Lemos, Cádiz, 1813.

Este trabajo es muy poco conocido. Ni Roglá ni Correa lo recogen en sus repertorios. Artola le dedica unas páginas reflejando la opinión de Montaos sobre los impuestos indirectos y el diezmo. Artola, M.: **Los orígenes...**, op. cit., tomo I, págs.679-680.

En el Archivo de Cortes (Leg. 10 nº 25) figura un manuscrito, con el título **Extracto del Ensayo político acomodado á la actual situación de España** de D. Ramon (sic) Martinez Montaos, firmado por Gallego. En el manuscrito se destaca el excesivo peso que recae sobre la agricultura, *principal fuente de riqueza de las naciones*, frente a los privilegios de que gozan nobleza, comercio, navegación, artes, fabricas, etc. y se propone un programa de fomento de la riqueza nacional, entre cuyas medidas destacamos: exención de toda carga por espacio de diez años a todo terreno inculto, con independencia de quien sea su propietario; libertad de comercio interior y exterior de granos

de única contribucion, así como el Apéndice a dicha obra de JOSÉ LUYANDO²⁹⁴.

Ambas memorias ocupan un lugar fundamental entre los trabajos analizados por la Comisión Extraordinaria de Hacienda a propósito de la elaboración de su Informe sobre el nuevo plan de contribuciones presentado a las Cortes Generales y Extraordinarias en la sesión de 6 de Julio de 1813. PORCEL, a la sazón portavoz de dicha Comisión, manifiesta que los principios de la memoria de MARTÍNEZ DE MONTAOS son, en general, conformes con los de la Comisión²⁹⁵.

El problema de la elección del índice de capacidad contributiva es un

del país para fomentar el interés individual, principal estímulo del cultivo; supresión de los derechos de anclaje para liberar la navegación; supresión de aduanas interiores y aranceles en las exteriores para los generos extranjeros y libertad para establecer (sin impuestos en 10 años) todo tipo de fábricas.

El profesor Lasarte recoge este trabajo, con una breve sinopsis, en su relación de documentos (número 1) de "La consulta...", op. cit., pág 241.

Montaos aparece como diputado electo por Pontevedra en la legislatura de 1841 (según las actas del escrutinio de esta provincia, fechadas en 12-2-1841, obtuvo 10.356 votos./Archivo de Cortes, Leg. 21 nº 4). Ocupa la silla de la presidencia del Congreso como presidente interino desde la sesión de apertura de las cortes de 1841 (viernes 19-3-1841) hasta la sesión del domingo 28 de marzo del mismo año. Vid. *Diario de las sesiones de Cortes*, Congreso de los diputados, Legislatura de 1841, dio principio el día 19 de marzo de 1841 y termino el 24 de agosto del mismo año, Imprenta de J.A Garcia, Madrid, IV tomos, 1876.

En el Archivo de Cortes, serie general, Leg. 83 nº 138, aparece un manuscrito firmado el 18-3-1841 en el que consta su nombramiento como presidente interino *como el mas anciano de los asistentes*. El 3-3-1842 se le nombra miembro de la comisión encargada de examinar la comunicación del gobierno sobre la ejecución de la ley de presupuestos de 1841. (*Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Legislatura de 1841 a 1842, dio principio el 26 de diciembre de 1841 y termino el 16 de julio de 1842, imprenta de J.A. Garcia, Madrid, 1875, Tomo II, pág 1413). Al dia siguiente es nombrado presidente de la citada Comisión (Ibíd., pág.1460). A lo largo de las sesiones muestra su preocupacion por el papel del crédito, lamentándose, en la sesión de 30-6-1841, de que en España la deuda no sea aún un vehiculo de su felicidad. En la sesion de 22-7-1841 (Ibíd., Tomo IV, págs.2567-2658) se queja de que en esa fecha hay en España muchisimas propiedades que no se conocen absolutamente para la contribución de frutos civiles, de lo que deduce su injusticia dado que *la minoría de los comprendidos la pagan, pero la mayoría no la pagan*.

²⁹⁴ Luyando, J.: Examen de las ventajas que producirá el desestanco del tabaco y ensayo de única contribución, por D..., secretario del Consejo de Estado, Imprenta patriótica, Cádiz, 1813 y Apéndice a el ensayo de Unica contribución que escribió D..., Imprenta patriótica, Cádiz, 1813.

En el núm. 835 de *El Redactor General* de 27-9-1813 y en su sección "Impuestos", se da noticia de la publicación de este apéndice, en la que se incluye una breve nota de su contenido, destacando la poca equidad del regimen tributario vigente con el orden actual.

Jose Luyando, nacido en Mexico en 1773 y fallecido en Roma a la edad de 62 años, sento plaza de guardamarina en 1788, ascendiendo a oficial en 1790. Navego mas de 12 años por los mares de Europa y America, especialmente en la escuadra del general Feliz de Tejada; fue destinado en 1805 a la Direccion Hidrografica, se le nombro oficial de la Secretaría del Almirantazgo en 1807, ascendiendo a capitan de Fragata en 1810 y se le envio a Mejico con una importante mision relacionada con la guerra contra Francia; en 1811 se encargo de la Secretaría del Consejo de Estado, en 1813 fue primer secretario de Estado y luego consul general y encargado de negocios en Marruecos, hasta que en 1823 recibio el nombramiento de Ministro de Estado. Desempeño numerosas comisiones científicas, reorganizo el observatorio astronomico de Marina, y escribio varias obras de carácter científico.

²⁹⁵ D.S.C.G.E, tomo VIII, pág. 5727.

De la Memoria de Montaos da noticia *El Redactor general*, que en su núm.853 de 15 de Octubre de 1813, sintetiza su contenido en los siguientes términos:*El autor sentando que toda contribución debe recaer sobre los productos de la propiedad y no sobre la propiedad misma establece por base de una contribución directa la renta, o producto de la tierra, los frutos de la industria y los salarios del trabajo en proporción de 3, 2, 1, por la diversa naturaleza de estas tres fuentes originarias de la riqueza, indicando el método de realizarlas*

Asímismo, en la sesión de 2-2-1813 se da noticia del pase a la Comisión de Hacienda de la obra de Luyando. Vid. *D.D.A.C.*, tomo XVII, pág.102.

tema ciertamente controvertido, toda vez que, como indica MUSGRAVE, depende de las instituciones económicas predominantes y de los objetos de la imposición que puedan tomarse como representativos de la capacidad de pago y de la disponibilidad de asideros fiscales, es decir, fuentes de riqueza susceptibles de ser alcanzadas por la administración tributaria.²⁹⁶

El desarrollo de las bases imponibles responde a cambios institucionales ocurridos como consecuencia de las transformaciones de la sociedad. En este sentido, en el período estudiado es fácil advertir que se ha superado el considerar solo a la tierra como única base imponible.

Las memorias que a continuación estudiamos constituyen una importante aportación, por cuanto plantean dos líneas totalmente diferentes en la búsqueda de la equidad contributiva. En ambos trabajos encontramos la solución dada a la problemática derivada de la necesidad de establecer un índice para medir la capacidad de pago. Aunque ambos autores comparten el criterio de la capacidad de pago para establecer la igualdad les separa la elección del índice. En la Memoria de LUYANDO encontramos la línea de continuidad con la obra de ZABALA y otros economistas que han intentado alcanzar un índice de equidad contributiva, realizando cálculos sobre el consumo personal, mientras que la Memoria de MARTINEZ DE MONTAOS se inscribe en la corriente más innovadora que plantea la única contribución desde la perspectiva del gravamen a las tres fuentes de riqueza: territorial, industrial y comercial.

4.2.- La tesis de Martínez de Montaos. La riqueza como base de gravamen de la contribución directa.

La Memoria de MARTINEZ DE MONTAOS intenta combinar las enseñanzas de la teoría económica con el mandato constitucional. A lo largo de los dieciséis capítulos que la componen demuestra grandes conocimientos teóricos y un profundo respeto por la Constitución.²⁹⁷ MARTINEZ DE MONTAOS añade una nueva restricción a la implantación del nuevo sistema tributario: seguir en todo las bases establecidas por el precepto constitucional:

²⁹⁶ Musgrave, R.A.: "Una breve historia ...", op. cit., pág.311.

²⁹⁷ La obra se compone de 16 capítulos que, a grandes rasgos, podemos dividir en Teoría general de la Hacienda: obligaciones que resultan del pacto social (cap I); teoría del gasto: motivación de los ingresos públicos y acción del Estado (cap II); teoría de la imposición (caps III y IV); Teoría particular de los diversos impuestos - aduanas (cap V), Diezmo (cap VI), Alcabalas (cap VII), cientos y millones (cap VIII), estancos (cap X) y Hacienda extraordinaria (cap IX); Crítica al sistema vigente: incompatibilidad con la libertad (cap XI); bases del sistema a implantar: Método (cap XII), tiempo y modo (XIV) y presupuesto de gastos (XVI).

*Yo no presentaré un sistema de Hacienda pública, sino razones para destruir radicalmente este sistema, minándole hasta sus cimientos, poniendo la teoría general del impuesto antes de exâminar algunos de los que tenemos; y no hallándoles conformes con la justicia propondré mis razones y mi plan para cubrir las verdaderas cargas del Estado con el método de su execucion, por el orden que indica la Constitución en el artículo 344.*²⁹⁸

4.2.1.- Análisis del sistema tributario vigente a la luz de los principios de la economía política y de los preceptos constitucionales.

Como expresa de forma inequívoca el propio autor, el fin de su Memoria es analizar si el sistema vigente de recaudación de los medios necesarios para satisfacer las cargas del Estado es compatible con las leyes fundamentales que se han jurado, toda vez que, en su opinión, hablar de felicidad se torna algo quimérico si continúa un sistema del fisco que, *absorbiendo toda la propiedad y libertad individual, destruye los progresos de nuestra industria y producciones.*²⁹⁹

Siguiendo su línea argumental, el fundamento de toda contribución se encuentra en el Pacto Social, en tanto en cuanto los asociados sacan de la unidad de las leyes mayores ventajas a menor precio. Es un deber, por tanto, de todo asociado contribuir a los gastos que ocasionan las Instituciones bajo cuya protección vive. Aunque, para MARTINEZ DE MONTAOS, esta participación debe ser matizada, ya que *seria injusto que todos contribuyesen con igualdad a estos gastos, quando no todos tienen igual porción que guardar y que defender, y por consiguiente no disfrutan de hecho iguales beneficios.*³⁰⁰ La conclusión es clara: no puede ser igual la regla de las contribuciones. La diferencia estará en el beneficio que se reciba de la autoridad suprema.

Si el fundamento de la imposición se encuentra en la obligación de contribuir a sostener los gastos legítimos y determinados derivados del pacto social, una vez establecida explícitamente por la Constitución la obligación de todo español a contribuir en proporción a sus haberes a estos gastos, se hace necesario delimitar claramente cuáles han de ser éstos. MONTAOS sostiene que deberán limitarse a la cobertura de las necesidades - legítimas y no arbitrarias - del Estado, de tal manera que

²⁹⁸ Martínez de Montaos, R.: *Incompatibilidad* ..., op. cit., pág.11.

²⁹⁹ *Ibíd.*, pág.2.

³⁰⁰ *Ibíd.*

Puede observarse en esta reflexión una clara referencia a la teoría impositiva de Smith, cuando éste, refiriéndose a los impuestos sobre los alquileres, no ve fuera de razón que *el rico contribuya a pagar los gastos públicos, no sólo en proporción a sus ingresos, sino de una manera más que proporcional.* Smith, A.: op. cit., pág.742.

una aplicación indebida de las aportaciones de los asociados podría anular el Pacto fundamental y declarar libre, al ciudadano, de contribuir:

*Mas claro: si el monarca de España se empeñase en una guerra de conquista, ó por otro motivo que no fuese la proteccion de los españoles, ó que ascendiese sin necesidad á cargos y empleos á personas no necesarias, gravando al Estado con gastos indebidos, era tan injusto en el monarca este proceder, como justa la resistencia de los españoles á contribuir.*³⁰¹

Los encargos legítimos y necesarios que, en su opinión, debe cumplir el soberano son: defender la Nación de los ataques de enemigos exteriores, proteger y conservar la libertad, la propiedad y la seguridad de los ciudadanos, tanto en sus personas como en sus patrimonios y, por último, proveer al gobierno y dirección de los pueblos. Todo otro gasto distinto a los ocurridos como consecuencia del cumplimiento de dichos encargos será *anticonstitucional, injusto y fuera de la obligación de los españoles*. La crítica a la concepción patrimonial de la riqueza, propia de los monarcas absolutos, es manifiesta, tanto más cuanto en apoyo de este aserto MONTAOS esgrime el artículo segundo de la Constitución, que establece que la nación española no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona. Queda, por tanto, reservada al cuerpo soberano la facultad de hacer leyes para la prosperidad pública, limitando el poder del monarca a su ejecución con los medios que el legislativo ponga a su disposición.

Una vez descritos los gastos necesarios, MARTINEZ DE MONTAOS trata de analizar cuál es el sistema que debe adoptarse para recaudar las sumas requeridas a tal fin, teniendo en cuenta que el sistema elegido sea de justicia y conforme a la razón. Su propuesta consiste en plantear una teoría general del impuesto, analizar el sistema vigente a la luz de dicha teoría y, en caso de desajuste, configurar un nuevo sistema conforme a los principios constitucionales.

El análisis que realiza del sistema tributario tradicional, a la luz del precepto constitucional, lo lleva a una conclusión categórica de profundo significado político: el método de reparto de la carga por medio de impuestos indirectos es propio de un gobierno déspota, por cuanto representa un instrumento útil de ocultar la cantidad que realmente se paga, lo que constituye la primera máxima de los tiranos. Si una de las características fundamentales de un gobierno sabio es ilustrar a los ciudadanos sobre sus intereses, por el contrario, *ha sido el sistema de todo el gobierno déspota asegurar los impuestos, aumentar empleados esteriles, y langostas consumidoras para encadenar la*

³⁰¹ Martínez de Montaos, R.: *Incompatibilidad* ..., op. cit., pág.3.

libertad.³⁰²

La profunda vocación recaudatoria del sistema de imposición indirecta obliga, por otra parte, a instruir todo tipo de reglamentaciones que regulen el más mínimo movimiento del ciudadano; es por ello que MARTINEZ DE MONTAOS calificará este sistema como un símbolo de la intervención y, por consiguiente, claro impedimento del ejercicio de la libertad:

... quando la autoridad se mezcla en todo, tan pronto para instituir como para modificar, para destruir, ó para volver á edificar, fué quando la prosperidad pública se hizo depender de la mayor ó menor ambición de los ministerios,³⁰³ y de la mayor ó menor sabiduría del gobierno.

Reprueba el autor la ilimitada intervención gubernamental y critica un sistema impositivo que, basado fundamentalmente en el gravamen del consumo, quiebra el principio constitucional según el cual debe contribuirse a las cargas públicas en función de los haberes. En su opinión, de seguir este sistema pagará más quien más consume; y como, normalmente, los impuestos al consumo estaban establecidos sobre los artículos al menor expedidos en los puestos públicos, los hombres acomodados, haciendo acopio al por mayor, evitaban el pago de todo tipo de derechos.

La consecuencia de un sistema de distribución de la carga de esta suerte es la destrucción de una parte de la población que el autor califica como la *mas proporcionada para ser los brazos de la agricultura y el fomento de las artes*, lo que no debe consentir la Constitución que se ha jurado.³⁰⁴

Su concepto de sistema impositivo, lo que vale decir, de armonía entre los impuestos que lo constituyen, es fuente de nueva crítica a la imposición indirecta que, precisamente, se distingue por el desorden de sus figuras. El cúmulo de impuestos indirectos provoca unos desórdenes que llevarán a la ruina a la Nación. MARTINEZ DE

³⁰² *Ibid.*, pág.14.

Montaos sostiene que los gobiernos siempre han intentado huir de la imposición directa, implantando métodos de exacción indirecta con los que ocultaban las sumas recaudadas necesarias para ocurrir a los gastos del Estado. En este sentido escribe: *Interesados los cortesanos en llevar adelante este fatal sistema, lejos de proponer que se arreglasen estos gastos, han sido y son los que se manifiestan mas tenaces en conservar en un misterioso secreto el producto de los impuestos indirectos, y quánta sea la suma necesaria para cubrir las verdaderas cargas del Estado.* *Ibid.*, pág.12.

³⁰³ *Ibid.*, pág.14.

³⁰⁴ La Constitución no debe permitir un sistema de cargas públicas por el que el monarca o los funcionarios del fisco se conviertan en *los arbitros del precio de los alimentos de primera necesidad*, con sus graves consecuencias sobre la población. *La mal titulada legislación de Hacienda no puede autorizar por mas tiempo la ruina de todo pobre, la estrechez de todo mediano y el odio de todo rico, sitiando á todos por hambre en un pays que antes mantenía triple numero de habitantes; pues sería condenar á la indigencia á la mendicidad y a la desesperacion á todo hombre de bien y á ladrones y asesinos, á los que no tengan una virtud á toda prueba.* *Ibid.*, pág.16.

MONTAOS expone, utilizando una metáfora cercana a la de GÁNDARA, la situación de postración a que ha llevado este sistema: si el Estado es una máquina compuesta de diversas ruedas, el funcionamiento irregular de una de ellas desconcierta todo el mecanismo y cada rueda anda según el criterio del que la maneja.

*En una palabra, es la España en el día, con Constitución y todo, una guitarra destemplada como lo era en tiempos de Carlos IV, y seguirá el mismo camino asta despeñarse si las ruedas que necesitan el uniforme movimiento de nuestro sublime pacto social á su antojo como antes rodaban y siguen rodando.*³⁰⁵

La imposición indirecta, por sus complicados métodos de recaudación, obliga al establecimiento de un innumerable ejército de empleados para asegurarla. La crítica que hace MARTINEZ DE MONTAOS al impuesto indirecto es demoledora, atribuyéndole, casi en un tono apocalíptico, la destrucción de la especie humana. El impuesto indirecto provoca profundas transformaciones tanto en los productos de la tierra como en las artes y en la industria; da leyes a la naturaleza, pues concede al monarca plena potestad para crear un ejército de espías que recorran los pueblos y asalten a los ciudadanos en caminos y casas, dictar normas de conducta, cambiar las reglas del peso y la medida, convertir en falsas las operaciones aritméticas, fomentar el fraude ... y, en fin:

*... es el que destruye la Constitución española quitando al ciudadano la seguridad de su persona, la propiedad de su patrimonio, y facilitando el allanamiento de su casa: es el que encadena el entendimiento humano, y regla las ideas al capricho de los gobernantes: es el que dirige las conversaciones en las concurrencias: es de quien depende la fortuna, el caudal y comodidades de todos los ciudadanos: y finalmente es el que convierte los gobiernos benéficos en tiranos, el que hace esclavos á los hombres libres, y sujeta a su invisible é irresistible imperio la procreacion de la especie humana y su destruccion.*³⁰⁶

En cuanto a los efectos económicos de la imposición indirecta, MARTINEZ DE MONTAOS destaca, por una parte, la doble imposición, por cuanto *chocandose mutuamente, y hallandose sus desordenes en contacto con otros producen necesariamente la ruina de la nación*³⁰⁷ y, por otra, sus graves consecuencias sobre el comercio internacional y sobre el desarrollo de la agricultura.

En su opinión, el impuesto indirecto aumenta los precios de las

³⁰⁵ *Ibíd.*, pág.28.

³⁰⁶ *Ibíd.*, págs.19-20.

³⁰⁷ *Ibíd.*, pág.18.

subsistencias y, por ende, el de los salarios, con graves implicaciones tanto para el desarrollo de la agricultura como el de las manufacturas. Un salario alto se traduce en pocos incentivos para el propietario para extender su cultivo. Así, pues, el alza del salario, motivada por el impuesto, se convierte en un elemento negativo para el desarrollo de la agricultura, ya que impedirá la extensión del cultivo por parte de los propietarios, a diferencia de lo que harían si este salario fuese más bajo. El impuesto sobre los consumos, en fin, *tiene la virtud de hacer estéril la tierra fértil, quitando los brazos para cultivarla. De aquí nace que tengamos en España tanta tierra inculta y tanta mal cultivada.* ³⁰⁸

De otra parte, examinando el impacto de los aumentos de precios de los artículos de consumo - como consecuencia de la aplicación de un impuesto indirecto - sobre el alza de los jornales, llega a la conclusión de que las manufacturas, en el momento presente, *no pueden competir en ningún mercado de Europa con las de otras naciones.* ³⁰⁹

Un sistema tributario basado en la imposición indirecta no permite establecer una adecuada relación entre los gastos públicos y los ingresos necesarios para financiarlos, puesto que sus productos son muy aleatorios, dependiendo su volumen, en última instancia, de las compraventas que se realicen. La necesidad de fondos ciertos para atender a necesidades determinadas no permite, por tanto, confiar la estabilidad del Estado a *productos imaginarios.*

Paso inevitable en el estudio de la imposición indirecta es el análisis de rentas provinciales y estancadas, figuras clave de la anterior estructura tributaria y, en todo punto, incompatibles con la Constitución. MARTINEZ DE MONTAOS enmarcará la crítica de dichas rentas en un primer momento en el elemento político de su origen, atribuido a una época de la historia en que los soberanos gobernaban de espaldas al pueblo. ³¹⁰

³⁰⁸ *Ibid.*, pág.17.

³⁰⁹ Montaos argumenta la idea en los siguientes términos:

la vara de paño fabricado en España que se vende á 100 rs., la dan los ingleses por 60, no obstante que lleban de aquí las lanas, los aceites, los tintes, y otras materias primeras: la razon de esta diferencia consiste en que la mano de obra ó el jornal que es lo mismo, mediante el protegido invento de la maquinaria resulta mas barato en Inglaterra que en España, y si cuesta un jornal aquí por exemplo 10 rs., es porque el artesano necesita esta cantidad para comer, mas como los artículos que consume y del modo que los consume al pormenor alzan su coste 3 ó 4 rs. quando ménos al día por razon de los impuestos indirectos, quedarían por consiguiente reducidos los jornales a 6 ó 7 rs.; y en la suma de una fabrica que ocupase diariamente 100 jornaleros, se ahorrarían 300 ó 400 rs. al día de coste al fabricante. *Ibid.*, págs.16-17.

³¹⁰ Para ejemplificar los poderes que se le han venido atribuyendo a los reyes - con el beneplácito de tribunales y cortesanos - Montaos refiere como testimonio una consulta al rey del Consejo Real en el año 1764: *La soberanía del trono de España nunca ha necesitado de las Córtes ni de la condescendencia de los reinos para la imposición de tributos, como ni para la leva de gentes declarar la guerra, y hacer la paz, publicar leyes, establecer penas, y demas regalías, que son atributos de la soberanía monárquica.* *Ibid.*, pág 40.

La opinión vertida por Campomanes refleja fielmente esta concepción patrimonial de la riqueza, en este caso del príncipe.

De ahí derivan, escribirá, transformaciones que, sin autoridad, realizaron en las contribuciones los reyes Carlos III y Carlos IV. La alcabala, principal exponente de estas rentas, presenta un producto desconocido y siempre menor debido a su sistema de recaudación. Como ninguna sociedad puede prosperar sin una circulación continua de sus productos, la alcabala, atacando cambios y contratos que son el alma de las sociedades, penaliza los frutos del trabajo y de la industria.

Si el progreso de los productos y la industria es el factor determinante de los aumentos de la riqueza del Estado, *¿Que derecho tiene, se pregunta MARTINEZ DE MONTAOS, el conservador de los pactos de la sociedad para quitar mi libertad y minorar mi propiedad, pues que me impide los medios de tener aquellos mismo con que he de hacer subsistir á mi familia contribuyendo con esto al engrandecimiento del Estado?*.³¹¹

El Estado no puede exigir más cargas que en razón de su protección, por tanto toda autoridad que destruya los frutos del trabajo, es innecesaria. Esta intervención exige que el tributo recaiga sobre los productos líquidos. La alcabala, al gravar ventas y cambios por su valor capital, conduce a que el español quede, con pocos cambios, *extrangero de su propiedad*. Caso que puede suceder en un corto espacio de tiempo en función de la velocidad de realización de esos cambios. La alcabala, por tanto, es un tributo injusto *en la sustancia, en la esencia y en el modo*,³¹² por lo que se torna imposible conciliarla con la libertad.

El sistema de recaudación es igualmente pernicioso por la multiplicación de administraciones, agentes del fisco, y continuas extorsiones a los contribuyentes, cuyo resultado, a su juicio, fue enriquecer a los alcabaleros de cuyos descendientes dirá que *hoy figuran entre nosotros con los pomposos títulos de marqueses, condes y duques, levantados sobre la ruina de tantas familias*. Con la administración por parte de la Real Hacienda no sólo no se consiguieron evitar estos abusos sino que, por el contrario, se sistematizó la destrucción de la industria y las producciones, porque con la protección del Rey se levantó una *chusma de pretendientes, de arbitristas y calculadores para vivir á cuenta de otros y ser executores de leyes destructoras de la sociedad*.³¹³ La alcabala, dirá

A la verdad solo el que tiene el supremo mando y autoridad en el reyno o republica civil es capaz de conceder esención de tributos, cuya esención es una enejación del patrimonio real, que a ningun particular es licita ni a otra autoridad que a sola la del príncipe. Campomanes, P.R. Conde de: *Tratado de la Regalía de amortización*, Imprenta Real de la Gaceta, Madrid, 1765, Ed. Revista de Trabajo, Madrid, 1975, edición facsimil y estudio preliminar de F. Tomás y Valiente.

³¹¹ Martínez de Montaos, R: *Incompatibilidad* —, op. cit., pág.43.

³¹² *Ibíd.*, pág.45.

³¹³ *Ibíd.*, pág.47.

Traza Montaos una imagen de la administración de rentas verdaderamente lamentable:... *un superintendente y una dirección aparecieron autorizadas para crear á nombre del rey los administradores, los contadores, los tesoreros, los interventores, los oficiales, los porteros, los barrenderos, los mozos, los espías, los guardas y todas las langostas del fisco que, baxo la garantía de la llamada ley, conservan el derecho de exigir á su*

MONTAOS, es el tributo ideal de un gobierno absoluto.

No correrá mejor suerte en su corrosiva crítica el decreto e instrucción relativos a la modificación de cientos y millones de 1785 que, en su opinión, poco arreglaron respecto a la estructura de estos tributos. Dicha estructura sería en todo punto incompatible con la Constitución, porque supondría un continuo ataque a la libertad del individuo. Es por ello que MARTINEZ DE MONTAOS sentencia que las nuevas instituciones creadas para erradicar el despotismo del monarca no servirán de nada si se le permite intervenir en todos aquellos actos que constituyen un atropello de la libertad y de la propiedad.

Con los citados impuestos

un rentista cualquiera, un publicano, un insecto cuyo oficio es ser polilla de la sociedad está autorizado para allanar la casa, los almacenes, y las bodegas del hombre de bien,, del mas benemerito de los ciudadanos, para intervenir sus haciendas y para altercar sobre los cuartillos de vino que ha bebido o con que convido a sus amigos, y se ponen en cuenta hasta los racimos de ubas que produce una cepa o que puede producir un sarmiento

Por tanto, su conclusión es que, mientras subsista este sistema tributario, el español nunca será libre aunque haya conseguido quitarse el título de vasallo: *somos los españoles, no ciudadanos sino esclavos de hecho, y vasallos de buen deseo.* ³¹⁴

Además de la crítica política al impuesto, MARTINEZ DE MONTAOS analiza los efectos de estas rentas sobre el presupuesto, insistiendo en lo aleatorio de su recaudación. El impuesto de millones no permite conocer si su producto iguala el déficit que intenta cubrir o lo excede, por la imposibilidad de conocer de forma cierta las cantidades recaudadas, de lo que se deduce que no ayudan a conseguir el deseado equilibrio presupuestario. Teniendo en cuenta todas estas observaciones concluye su argumentación con un elegato de marcado tinte liberal:

... si la España es nacion productiva por su localidad y por su suelo, si el exceso del dinero en circulacion, y la atrocidad de los impuestos indirectos no dexan lugar al entendimiento mas perspicaz para procurarse el sustento ¿de que han de vivir o que se les dexa a los españoles para que vivan? ¿y no sera una quimera y una felicidad soñada la que nos ofrecen la Constitución si el sistema del fisco sigue del modo que hasta aqui...? ¿y no sera mejor dejar a cada ciudadano

antojo, perdonar como les place y vivir a cuenta del artesano, del fabricante, del jornalero y de todo trabajador. *ibid.*

³¹⁴ *ibid.*

*la libertad y eleccion, que ninguna ley justa puede quitarle, para que busque los medios que quiera, abriendole los caminos de su felicidad, y con ella misma estar el reyno rico y el gobierno con lo suficiente para cubrir sus marcadas y detalladas obligaciones?.*³¹⁵

El estanco se convierte para MARTINEZ DE MONTAOS en figura de especial relieve dentro del ordenamiento tributario vigente por su estrecha vinculación con el papel que debe jugar el Estado en la actividad económica. El estanco sería el último camino que le quedara al monarca para penetrar en las actividades de los individuos, pues:

*no bastó al horroroso despotismo del monarca prohibir la construccion de buques sin su permiso y contribucion: no fué bastante que á su voz obedeciese la naturaleza para producir solo lo que habia de exportarse: que el ancho camino del mar, adonde se sale por todos los puertos , quedase cerrado con murallas de bronce, y abierto el portillo unicamente para lo que señalaba el rey: que unas aduanas fuesen el garfio en donde quedase despedazado el cargamento: que las guías, registros y contraregistros, tomaguías, certificados, despachos y quanto inventó la malignidad mas atroz, se hubiese establecido para oprobio y mengua de la humana especie: que las detenciones, los ancladeros, las capitanías de puerto, los derechos de muelle, y demas gabelas hiciesen desistir al hombre de bien de toda especulacion: no basta digo, todo esto ... se requeria tambien que los articulos de mas ganancia fuesen de privativo y exclusivo comercio del rey ...*³¹⁶

La critica al estanco sirve al autor para analizar dos aspectos fundamentales: el papel del Gobierno en la actividad económica y la libertad de fabricación y circulación. En la práctica del comercio por el soberano ve un signo más de esclavitud. Una vez aprobado el código fundamental, la pervivencia de esta actividad en manos del soberano es un ataque a la libertad:

*Un gobierno que se ocupa de ser comerciante no tiene ni puede tener otro objeto que el de ser déspota y tirano: él toma los artículos al precio que quiere designar, y lo vende al que quiere imponer, y esto no es ni puede ser el fin de los españoles al establecer su pacto social y al derramar tanta sangre para recobrar aquella justa libertad que tiene todo asociado que solo entrega al monarca la facultad de hacerle el bien y no de causarle el mal ni de arruinarle.*³¹⁷

³¹⁵ *Ibíd.*, págs.55-56.

³¹⁶ *Ibíd.*, págs.63-64.

³¹⁷ *Ibíd.*, pág.65.

Según este parecer, cualquier tipo de comercio realizado por el gobierno cuenta con ventajas con respecto a los particulares. El mayor volumen de géneros que puede *poner en giro* retrae a los ciudadanos y *los priva de la ganancia que esta industria debia dexasle expedita*. MARTINEZ DE MONTAOS refiere el comercio que hace Inglaterra en sus Indias orientales como ejemplo de la violencia gubernamental para indicar que ésta no es sólo privativa del ámbito nacional. En definitiva

*Todo estancamiento y toda negociacion en el gobierno es incompatible con los derechos sociales, aena del pacto constitucional, contraria á la felicidad que busca el individuo asociado, y finalmente destructora de la felicidad pública.*³¹⁸

La permanencia de estancos supone implantar la libertad en teoria pero destruirla en la práctica. MARTINEZ DE MONTAOS ve en los portazgos, asimismo, una especie de comercio que realiza el monarca con caminos, puentes y canales. Puede observarse en este *comercio* todo tipo de obstáculos a la circulación de mercaderías y viajeros, lo que está en franca contradicción con el interés particular.

Una vez establecida la obligación de los individuos a contribuir al pacto social en función de las ventajas que obtienen, ventajas asociadas al menor precio, se infiere que una carga excesiva sería faltar a la esencia misma de la asociación. MARTINEZ DE MONTAOS analiza el diezmo *en cuanto que es contribución* como principal causa de la decadencia de la agricultura, porque no tiene base alguna de igualdad.

Desigualdad que analiza en una doble vertiente: desde la perspectiva de la naturaleza de los ramos sobre los que recae - no grava ni todos los productos ni en la misma cantidad (se trata de una contribucion sobre las tierras que pagan solo los cultivadores quedando exentas las demas fuentes de riqueza) - y desde la perspectiva de su método de gravamen - que no distingue la calidad de la tierra sobre la que recae (*lo mismo paga del producto total el dueño de tierra estéril como el de tierra mediana y el de tierra fértil*) -. Para MONTAOS ésto hace que nunca el diez por ciento pagado llegue a ser ese tanto por ciento.³¹⁹

³¹⁸ *Ibíd.*, pág.68.

³¹⁹ Realiza Montaos un análisis exhaustivo a partir de la distinta naturaleza de la tierra gravada, llegando a la conclusión de que nunca se paga el 10% estimado. Así, si en una tierra fértil se siembra una fanega de trigo, se gastan tres fanegas en el cultivo, y la tierra produce diez, dando una de diezmo quedan cinco, con lo que el gravamen ha sido de $16 \frac{2}{3}$ y no de 10%. Esto significa que el perceptor del diezmo se hace con la cosecha de un año cada seis años. Si la tierra es estéril y se siembra una fanega con unos gastos de cultivo de tres y produce cinco, pagando media fanega de diezmo, queda otra media con lo que no se paga el 10% sino el 50%, y en dos años el perceptor del diezmo absorbe todo el producto. Ahora bien, si el año fuera totalmente estéril y se recogen de cosecha tres fanegas en la fértil y dos en la estéril, aunque se hayan gastado cuatro en cada una, no por eso se deja de pagar diezmo pero en este caso se paga del capital y no del fruto de la tierra; lo que supone que después de haber perdido todo el trabajo y adelantos del cultivo se condena al cosechero a la ruina. *Ibíd.*

El diezmo, en su opinión, es un claro impedimento para el desarrollo agrícola, puesto que al recaer sobre el producto bruto y no tener en cuenta los gastos de cultivo, a la postre penaliza los capitales destinados a la reproducción. Para MARTINEZ DE MONTAOS sólo hay una razón para que no se haya reformado un tributo tan oprobioso, y es el interés del monarca en la participación de los productos de dicha renta, por lo que todo intento de dictar leyes benéficas a la agricultura será inútil si no se remedian las causas profundas de su decadencia. *Entremos en esa desolada Castilla - escribe - y veremos que los mas de los labradores sucumben al duro peso del diezmo total: que muchos años solo cogen lo que lleva el diezmo, y que forzados á vivir de lo que les resta de sus capitales, no tienen el año siguiente caudal para cultivar.*³²⁰

Su propuesta es que persista el diezmo, pero no como está establecido sino sobre el producto líquido, una vez deducido el total de las semillas y adelantos del cultivo y un tres por ciento del valor capital de la finca que produce. El cobro debe quedar a cargo de ayuntamientos y diputaciones provinciales, con exclusión de los perceptores de diezmos, teniendo en cuenta todos los años las malas o buenas cosechas, el tipo de las tierras labradas, su valor capital y el tanto por ciento que conviene considerar como gastos de cultivo. Después se repartirá el producto del diezmo recogido entre los ministros del culto para evitar la desigualdad existente.

4.2.2.- El crédito público en la obra de Martinez de Montaos.

MARTINEZ DE MONTAOS dedica buena parte de su obra al análisis del crédito público y su labor es suficientemente reconocida por la Junta del Crédito. El mismo autor escribe que el original de su *sistema de arbitrios...* yace en poder de la Junta del Credito, y una copia en el Congreso.³²¹

³²⁰ *Ibíd.*, págs.36-37.

³²¹ Montaos - citado con gran elogio como *ciudadano celoso* en el Informe emitido por la Comisión Especial de Hacienda sobre la Memoria de Canga Argüelles acerca del crédito público - había escrito en 1812, a propuesta del presidente de la Regencia Joaquín Mosquera, un cuaderno que tituló *Sistema de arbitrios con que puede crearse en España el crédito público*, en el que criticaba al gobierno de Carlos IV como el que *más usó del despotismo*.

En la sesión de 9-1-1813 (D.D.A.C., tomo XVII, pág.23, y D.S.C.G.E., Tomo VII, pág.4.556) se informa que pasa la Memoria citada a la Comisión de Hacienda. Montaos refiere que, debido a este trabajo se le negó una plaza para la que fue propuesto, tras argumentar el Sr. Mosquera que a ese puesto lo llamaban sus conocimientos *si tubiese otras ideas*.

La reacción de Mosquera ante las ideas liberales contenidas en el escrito de Montaos no es de extrañar, a tenor de la opinión que sobre aquel vierte Le Brun, quien le califica de *servil y regente del gobierno central*, Vid. *Retratos políticos* ..., op. cit., pág. 172.

No hemos localizado dicha obra; sin embargo, en la Sección de Varios Especiales de la Biblioteca Nacional (con signatura VE C^a 783-85) se encuentra una obra de Montaos titulada *Tratado de la circulación artificial de la moneda por medio de un crédito público verdadero*, impresa en Madrid en la imprenta de D. Jose del Collado, Madrid, 1820. Pensamos que esta obra pudiera ser una edición revisada de la anterior.

A pesar de todo lo dicho, Montaos no aparece en la relación de "economistas españoles" que da Canga en su *Diccionario*, tomo I, págs.335-342.

En su opinión, la política seguida por gobiernos anteriores es condenable, ya que el endeudamiento es sistemático desde mediados del siglo XVI, *buscando en el crédito de su palabra el oro y los medios de llevar adelante sus empresas, sin que en ellas hubiese tenido más ventaja efectiva la Nación que ver sus más robustos hijos sacrificados en las ambiciosas guerras de sus monarcas.*³²² Y apunta el enorme beneficio que hubiera resultado de haber empleado en construir canales y caminos en la península *el quinto de las riquezas que han venido de America para el Tesoro publico desde su descubrimiento hasta Carlos IV.*

Ante la polémica bancarrota-pago de la deuda MARTINEZ DE MONTAOS se pronuncia favorablemente acerca del pago de la misma. Reprueba la actitud mantenida por los gobiernos absolutistas frente a la deuda, sustentada en la concepción de la propiedad individual que reinaba en ese período. La concepción patrimonial de la riqueza de la Nación como riqueza del soberano ha llevado, según nuestro autor a determinados políticos a defender la bancarrota argumentado que *si la nacion se debía a si misma no habia para que pagar; pues era entregar con una mano para recibir con la otra.* MARTINEZ DE MONTAOS apoya, sin reservas, la decisión de las Cortes que ante *La gran cuestion de si la Nacion española debía considerar la deuda de la corona como un mayorazgo, y trascender de padres a hijos igualmente los bienes que los males han optado por su reconocimiento.*³²³

MARTINEZ DE MONTAOS defiende la tesis de que *aunque el papel circulante no es una riqueza, es el que aumenta la riqueza*³²⁴ y sostiene la virtualidad del recurso al crédito en el caso de causas imprevisibles y ante la imposibilidad de acudir al aumento de las contribuciones. Ante un gasto de tal magnitud que para sostenerlo *se necesita gastar en un año el producto de las contribuciones de cuatro, señala que recargar los impuestos en un solo año sobre la nación es imposibilitarla su fondo, y destruir su capital circulante: es hacer retrogradar su agricultura y su industria; y de este modo sufre á un tiempo la nacion dos guerras, una del enemigo externo, y otra del interno que paraliza sus medios de existencia.*³²⁵

³²² Martínez de Montaos, R.: *Incompatibilidad* ..., op. cit., pág.57, nota.

³²³ *Ibid.*, págs 57-60.

³²⁴ Martínez de Montaos, R.: *Tratado de la circulación* ..., op. cit., pág.55.

³²⁵ *Ibid.*, págs.15-16.

4.2.3.- La crítica al sistema de aduanas. El pensamiento librecambista de Martínez de Montaos.

En su análisis sobre las aduanas MARTINEZ DE MONTAOS hace una verdadera apología del librecambismo, llegando a postular la venta de los edificios de aduanas por ser el origen del despotismo de los gobiernos y de la servilidad de los españoles:

*Por las aduanas se sitian todos los puertos, las costas, los caminos, los rios, los puentes, los campos y los mares: en todas partes exáste pagado por la nacion española un ejército de espías que tan pronto son traidores al comerciante que los regala, como al Estado que los paga. Solo ellos tienen facultad de abrir la puerta á todo fraude y hacerlo por sí mismos:ellos solos pueden detener el viagero y poner en cueros hasta á las mugeres (...) son los salteadores impunes, y los asesinos autorizados que exásten entre naciones civiles, pueblos ilustrados, y que son inviolables por la bárbara ley del fisco en nuestra infeliz España.*³²⁶

Su crítica al sistema de aduanas se fundamenta en buenas bases teóricas. Por una parte, analiza los beneficios del comercio internacional derivados de las ventajas que resultan de la especialización en determinadas producciones por los distintos países; por otra, estudia los efectos de un arancel elevado sobre la exportación y de los derechos de entrada a la importación.

Basándose en la ventaja que supone dedicarse a la producción de un solo bien en función de la práctica que cada uno tiene en los ramos que maneja, MONTAOS expone un sencillo ejemplo para explicar la conveniencia que tienen los hombres en cambiar los distintos bienes que producen:

*... en España hay cien hombres ocupados en la cosecha de aceite y en Portugal hay otros cien en hacer paños: los que entre nosotros se ocupan del aceite no pueden convertir su atención a los paños, y necesitan tener quien los vista: los portugueses ocupados en los paños, no se ocupan en el aceite y por conveniencia de unos y otros, y mutua necesidad se cambian los paños por el aceite: los hombres ocupados en producir ambas cosas, no pueden dejar sus respectivos trabajos para saber dónde estan los que se ocupan de producir el aceite y paños ...*³²⁷

³²⁶ Martínez de Montaos, R.: *Incompatibilidad* ..., op. cit., pág.25.

³²⁷ *Ibid.*, pág.22.

La idea de Montaos la encontramos en Ricardo, quien al ilustrar sobre las ventajas del comercio internacional, realiza las siguientes consideraciones:

De aquí se sigue el papel fundamental que MARTINEZ DE MONTAOS otorga al comerciante, por la necesidad de que existan hombres que faciliten el cambio. El comerciante se convierte en el medio por el cual reciben los unos lo que les sobra a otros, descargando, de este modo, a los demás de esta actividad necesaria para que puedan dedicar sus esfuerzos a otras actividades. Realizadas estas consideraciones, nuestro autor extrae varias conclusiones: entre los hombres existe una mutua dependencia; el dinero es un signo del valor que iguala una medida de un bien con otra medida de un bien diferente y no una riqueza; por último, entre tres naciones en la que una produzca, otra fabrique y la última comercie, tendrá mas ventajas la productora por ser su riqueza más sólida.³²⁸

En cuanto a la política de aduanas, entendida como instrumento de salvaguarda de la industria nacional, posición defendida por algunos teóricos, MARTINEZ DE MONTAOS señala que no puede sostenerse, y mantiene que, si el interés de un buen gobierno es hacer ricos a sus súbditos ésto se conseguirá si aquellos realizan el menor derroche al proveerse de los artículos mas necesarios. Si la industria nacional no puede competir con las extranjeras, el español comprará el artículo donde sea mas barato, en base a un derecho que no puede quitarle ninguna ley. El ciudadano, buscando su propio interés al gastar menos en llenar sus necesidades con más facilidad, aumentará sus capitales que empleará en hacerlos producir. *Como la prosperidad de los estados es la felicidad de los que lo componen, dejando libre de trabas al ciudadano éste conseguirá la felicidad actuando en su propio interés.*

Encarecer el género a la salida perjudica siempre al exportador, toda vez que las naciones intentarán aprovisionarse en otro lugar. Establecer derechos de entrada a los géneros extranjeros revierte sobre la nación que los establece: aumenta el contrabando y el consumidor resarce al fabricante con su consumo.³²⁹

En un sistema de comercio perfectamente libre, cada país, dedica su capital y trabajo a los empleos que le son mas beneficiosos. Esta tendencia a la ventaja individual está admirablemente relacionada con el bien universal del mundo. Estimulando la industria, recompensando la laboriosidad, y utilizando mas eficazmente las facultades conferidas por la Naturaleza distribuye el trabajo mas eficazmente y mas económicamente; y a la vez aumentando la masa general de producciones difunde el beneficio general y une, por medio de los lazos del interés y el intercambio, la sociedad universal de las naciones de todo el mundo civilizado. Este principio es el que determina que el vino se produzca en Francia y Portugal, que el trigo se cultive en América y Polonia, y que la ferretería y otros artículos se manufacturen en Inglaterra. Y mas adelante, .. si Portugal no tuviera relaciones comerciales con otros países, en lugar de emplear gran parte de su capital e industria en la producción de vinos, con los cuales adquiere para su uso los tejidos y artículos manufacturados de otros países, se vería obligado a destinar una parte de su capital a la manufactura de esos artículos, que obtendría, probablemente, en calidad y cantidad inferiores Ricardo, D.: *Principios de Economía Política y Tributación*, Sarpe, Madrid, 1985, págs.123-124.

³²⁸ Martínez de Montaos, R.: *Incompatibilidad* ..., op. cit., págs.22-23.

³²⁹ Montaos analiza el impuesto de aduanas partiendo de la repercusión del gravamen de un género como el algodón y el efecto de los aranceles sobre el contrabando. A partir de la evidencia de que el algodón se importa de Inglaterra y se carga con un impuesto del 4% a su entrada, Montaos se pregunta quién paga en realidad ese 4%, si los ingleses o los españoles, respondiéndose que España es quien lo paga argumentando:

Todo fabricante carga en factura el tanto por ciento impuesto sobre sus artefactos en la nación á cuyo mercado los dirige : de modo que el consumidor paga dos veces el impuesto, uno que cobra el fabricante, y otro que exige la aduana. Quanto mas se imponga mas se fomenta el contrabando, mediante el cual compra los generos el consumidor con dos rebajas, la una del tanto p% de la aduana, y la otra de igual tanto que carga el

Así, para MARTINEZ DE MONTAOS, la justicia, la razón, la conveniencia pública, la necesidad del Estado, en fin, exigen categóricamente que:

*... se rompan esas cadenas opresoras del bien comun, presentando al monumento mas grandioso de nuestra ilustracion, que será mas celebrado que la heróica resistencia que hacemos á la dominación extrangera, y que la misma Constitucion que hemos hecho. Salga de ese respetable santuario civil de la ley un decreto de abolicion de todas las aduanas de mar y tierra: salga de una vez ese rayo de luz que nos sobreponga á todas las naciones de modo, que cuando quieran imitarnos, nos hallen llenos de prosperidad y abundancia.*³³⁰

El autor demuestra su posición radical frente a las aduanas a lo largo de toda su exposición, pero sobre todo cuando señala:

*Decrétese que los edificios de las aduanas sean las primeras fincas de la nacion que se vendan, por ser las cárceles opresoras de la libertad de los hombres y de los productos de la tierra, industria y trabajo, como origen del despotismo de los gobiernos y de la servilidad de los españoles como taller de hombres ociosos, arrancados á la agricultura y á las artes para ser executores de instituciones anti-sociales.*³³¹

4.2.4.- La propuesta de Martinez de Montaos sobre contribución directa.

Una vez analizados los distintos tributos que componen el abigarrado sistema vigente, y a la luz de la teoría del impuesto, concluye MARTINEZ DE MONTAOS: los impuestos sobre los consumos son injustos, tanto porque los paga el más pobre, cuanto porque alzan el precio de los jornales y destruyen la industria; toda exacción sobre capitales es opresiva e incompatible con toda sociedad legalmente constituida, porque destruye la propiedad y se opone directamente a la reproducción.

Sentadas estas premisas deduce que toda contribución que alza el precio de los artículos de primera necesidad se opone a los progresos de la población dada la estrecha relación existente entre ambos. Para MONTAOS, la población siempre crece en

fabricante; y como es imposible poner puertas al mar, asi es tambien imposible evitar el contrabando, por lo mismo lo que con un impuesto moderado producía al erario 1000, si se aumenta, le producirá 500 ó nada: mas este pequeño producto necesita España pagarlo por las setenas manteniendo un número inmenso de hombres asalariados cuyos brazos arranca á su industria y á su agricultura. Ibid., pág.26.

³³⁰ Ibid., págs.29-30.

³³¹ Ibid., pág.30.

razón de los medios de subsistencia, y a falta de éstos no puede existir.³³² Su propuesta consiste en la supresión de todos aquellos impuestos que constituyan un obstáculo para la consecución de la felicidad de los asociados que, en definitiva, es la finalidad del pacto. En concreto, deben suprimirse aduanas interiores y exteriores, la contribución del diezmo total, estableciéndose la del diezmo líquido, las rentas provinciales, las generales, las siete rentillas, los portazgos, las contribuciones creadas para la Caja de consolidación, los impuestos creados con motivo de la actual guerra - porque adolecen de los mismos vicios del antiguo sistema -, especialmente *esa monstruosa, intolerable y anti-social contribución extraordinaria de guerra, que en un breve período nos hace extrangeros en nuestra propiedad y colonos del país que nos pertenece, choca con los principios sociales, y produce efectos diametralmente opuestos al mismo fin de tan injusto tributo, las bulas, el papel sellado y, en definitiva, todo arbitrio, toda gabela, y todo gravámen que esté establecido debe cesar desde que se establezca la contribucion directa.*³³³

Así, pues, una vez suficientemente demostrado que un sistema de tributos indirectos es claramente atentatorio de la libertad y propiedad de los ciudadanos, frena el desarrollo de la industria y de las artes y, en definitiva, es contradictorio con las bases que establece la Constitución, MARTINEZ DE MONTAOS se inclina por el sistema de distribución de la carga mediante la imposición directa, emanado del precepto constitucional; aunque ésta, por el momento, sólo se halle *en los libros de los escritores, donde permanecerá mientras la humana especie haya de vivir condenada al duro yugo de la servilidad y el despotismo.*³³⁴

El necesario establecimiento de unas bases sobre las cuales sustentar el justo repartimiento de dicha contribución directa con el fin de cubrir las necesidades presupuestarias del Gobierno, lo lleva a señalar una máxima fundamental: debe atenderse al producto y no al capital, dado que el capital constituye el elemento esencial de la propiedad del individuo, a la que no renunció al asociarse y, por tanto, debe ser garantizado por la ley fundamental. Todo pacto social es un medio eficaz para evitar confiscaciones. Ninguna autoridad, por tanto, podrá arrogarse el derecho de atentar contra esta máxima.

Por tanto, si las contribuciones deben gravar los productos es preciso determinar sobre qué fuentes debe recaer tal contribución. En su opinión, los orígenes de

³³² *Ibíd.*, pág.53.

³³³ *Ibíd.*, págs.69-70.

³³⁴ *Ibíd.*, pág.20

Y más adelante, *¿De que sirve haber designado nuestra Constitución las facultades y atribuciones del Monarca, si queda en su arbitrio y en el de su ministerio la clave de las operaciones de los españoles?. Nadie tiene su casa segura, su propiedad guardada, su libertad en ejercicio: y por decirlo de una vez el español vive en una libertad aparente, y una esclavitud efectiva..* *Ibíd.*

la riqueza de los individuos se reducen a tres fuentes: el producto de la tierra, el fruto del trabajo, y los frutos de la industria. Es, por tanto, sobre una o todas estas fuentes sobre las que debe pesar la carga de la contribución, aunque advierte que no deben ser consideradas del mismo modo en función de su solidez y, además, que al recaer sobre el producto, si una propiedad no produce tal, su propietario no puede estar sujeto, pues no debe olvidarse que *el propietario como tal no contribuye; sino en cuanto su propiedad le produce de hecho.*³³⁵

Señala MARTINEZ DE MONTAOS, de forma explícita, una máxima fundamental de la fiscalidad liberal: aquella que establece que el pago de la contribución corresponde a la propiedad por su producto y no al propietario que simplemente se convierte en un agente del fisco, obligándose a pagar en nombre de la propiedad o fuente de riqueza productora de rentas o utilidades.

Las características de las fuentes de riqueza tienen una especial consideración en su forma de contribuir, y así la renta de la propiedad pagará tres, la de la industria (*como los comerciantes, tratantes, tenderos, ganaderos, girantes, etc.*) lo hará con dos, y, por último, la del trabajo lo hará con uno, entendiendo comprendidos en la clase que obtiene sus rentas del trabajo, jornaleros, maestros y operarios, abogados, escribanos, criados asalariados, militares y eclesiásticos por la parte que reciben con carácter personal.

Las razones de esta distinción en la forma de contribuir hay que buscarlas, según nuestro autor, en la incertidumbre que plantea cada inversión. Los capitales destinados al comercio están expuestos continuamente a quiebras, pérdidas, robos, etc. y, por otra parte, los capitalistas mobiliarios son los que mueven los frutos de la tierra de lo que les debe resultar una cierta ventaja al contribuir. La seguridad de la propiedad que sustenta los frutos de la tierra es la razón de su mayor contribución.

En su análisis del posible sistema a implantar, MARTINEZ DE MONTAOS se aparta de los dos sistemas extremos, al desechar tanto un sistema cuya base sea la renta de la tierra como uno basado en el consumo. En cuanto al primero, de clara resonancia fisiócrata, y al que conceptúa de *bella teoría*, pero desmantelado de forma satisfactoria por Smith - autor al que debe preferirse en materias económicas -, sostiene que partía del presupuesto de que todos los impuestos, en última instancia, venían a pagarse por la renta de la tierra, oponiéndole el siguiente argumento: sus partidarios no reflexionan que la nación dependería por este medio de la eventualidad de las cosechas, por lo que en un año estéril el cobro se haría a costa de los capitales que constituyen fondos productivos del año siguiente, y además sólo una clase de las tres posibles soportaría toda la carga del gravamen.

³³⁵ *Ibid.*, pág.75.

Para MARTINEZ DE MONTAOS, constituye un mérito del pacto social hacer ver a los ciudadanos que, precisamente, la forma más segura de ejercer sus derechos de ciudadano es contribuir a las cargas de la nación a la que pertenecen y que a más contribución tanto mayor honor y, a la vez, la posibilidad de convertirse en un modelo a imitar por los demás ciudadanos que admirarán la bondad de este comportamiento.

En cuanto al segundo - el sistema basado en los consumos - lo califica de *falible e injusto* y manifiesta que los partidarios de este sistema no analizan las cosas en todas sus relaciones, *mucho menos si se atiende á que las fincas productivas deben ser comprendidas en su localidad.*³³⁶

MARTINEZ DE MONTAOS advierte que la contribución directa que propone está muy lejos de la capitación, propia de un sistema feudal en el que la propiedad estaba en manos de unos pocos. Se contribuye ahora a un gobierno al que se pertenece y en el que los ciudadanos libres han adquirido la propiedad de la que carecían. Se trata, en fin, de un impuesto *predial y personal*, por medio del cual, cuanto más crezca la población y aumente el número de propietarios que cultiven, habrá más ciudadanos industriosos y, lógicamente, todo redundará en un mayor beneficio para todos los asociados.³³⁷

Sentadas las bases del reparto el problema está en ejecutarlo sin utilizar métodos inquisitorios que lesionen el espíritu de la Constitución, puesto que cabe pensar que una consecuencia normal de lo antedicho será obligar mediante ley a todo ciudadano a manifestar sus rentas, los productos de su industria, o los salarios que percibe por su trabajo, lo que choca en una sociedad bien constituida en la que no pueden admitirse pesquisas o indagaciones que, a la postre, serían el origen de pleitos entre los ciudadanos de un mismo pueblo, y de una misma provincia. Tal providencia, para este autor, *lastimaria la dignidad de los españoles, ofenderia sus derechos; y no produciria sino perjuicios publicos y desordenes.*³³⁸ Se trataría, en suma, de una forma de actuación que pudiera llamarse *Inquisición civil de España*.

La solución, a su juicio, está en no llevar a cabo las bases propuestas mediante certeza matemática, sino a bien vista de hombres buenos, como señala la Constitución. Una vez establecida la suma total por las Cortes, se reparte entre las

³³⁶ *Ibíd.*, pág.78.

³³⁷ Cfr. en posterior capítulo el aserto de Montaos con la argumentación de Smith, a propósito de las tesis de Duaso. Montaos reproduce casi literalmente lo escrito por Smith: *quando la propiedad estaba estaba reducida á pocas personas, y el feudalismo que regia dilatava su imperio anti-social hasta exigir ciertas marcas exteriores de los colonos esclavos....* *Ibíd.*, págs.79-80.

³³⁸ *Ibíd.*, pág.81.

provincias en función de la población y riqueza de cada una, *teniendo muy presente la distancia a los centros*. Conviene recordar en este punto el papel que juega la distancia y la división racional del territorio en el cobro de las contribuciones. Subraya MARTINEZ DE MONTAOS el papel dado a la Diputación en el reparto de tributos. El esquema de reparto que propondrá se basa en la autoridad de la provincia como interlocutor entre gobierno central y pueblos. Sólo contando con la existencia de este aparato administrativo, basado en la jerarquía de responsabilidades, es posible llevar a cabo un proyecto como el propuesto. A través de las diputaciones y ayuntamientos se consigue llevar el primer reparto efectuado por las Cortes - después de examinar todos los años los presupuestos de gastos que tiene que realizar el poder ejecutivo para gobernar y defender - hasta cada vecino.³³⁹

Para el reparto de las cantidades con que deberá contribuir cada provincia, parroquia o feligresía se tendrán en cuenta todos los bienes productores de rentas y productos en ella comprendidos, incluídos los de propietarios con domicilio en otros lugares. Por tanto, las fincas pagarán en el lugar de su territorio, los comerciantes en el lugar de su vecindario, y en los pueblos en que tengan establecimiento o industria y los jornaleros en el lugar donde estén avecindados con su familia, independientemente de que tengan que trasladarse a otros lugares a ganar el jornal o a ejercer el oficio.³⁴⁰

En cuanto a la forma de pago, MARTINEZ DE MONTAOS plantea que la cantidad anual debe abonarse trimestralmente o en cuatro pagas y, para que los ciudadanos disconformes puedan reclamar, se fijará en la plaza pública o en la puerta de la iglesia cada primero de Enero el repartimiento de la primera cuarta parte, debiendo estar el repartimiento definitivo realizado el día quince de febrero, pasando al ayuntamiento constitucional, el cual deberá realiar la cobranza según el artículo 321 de la Constitución antes del día diez de Marzo de cada año. Esta cantidad debe ser entregada el día veinte en la diputación provincial para que esta la ponga a disposición del gobierno. Los hombres buenos, renovables cada año en el mes de octubre, no recibirán cantidad alguna

³³⁹ El proceso es descrito por Montaos de la forma que sigue:

las diputaciones provinciales luego que reciban la nota de la cantidad que corresponde pagar á su provincia, formarán el dividendo que por las bases propuestas, y por poblacion y riqueza toca al marco respectivo de los partidos que comprende, repartiendo á cada uno lo que le corresponda, para que el ayuntamiento de la cabeza de partido asigne á cada pueblo ó parroquia las cuotas que se deben exigir de los individuos de su jurisdiccion, imprimiendo y circulando al efecto unos y otros el estado que se haya formado, para que todos se satisfagan con ver la suma total.

Cada parroquia ó feligresía nombrará á pluralidad de votos del vecindario, por el método y en el tiempo que señalan los articulos 35, 36 y 37 de la Constitucion, (...) cinco personas las cuales han de proceder al repartimiento de la cantidad que correspondió a la parroquia segun las facultades de cada vecino, teniendo presentes las bases designadas (...) y formando una prudente regulacion segun las rentas, frutos de industria y salarios de trabajo de cada uno . *Ibíd.*, págs.82-83.

³⁴⁰ *Ibíd.*, pág.83.

por su gestión.³⁴¹

Esta forma de distribuir la carga y cobrar la cantidad resultante tiene unas consecuencias fundamentales. En su opinión:

*... queda libre el español, es ciudadano, se verifica la soberanía de la nación, contribuye á las cargas del Estado con arreglo á las bases y artículos de nuestro pacto social; y con una cantidad muy inferior á la que antes se le exágia, (...) sera libre en comprar, vender , comerciar, navegar, cultivar, fabricar, trabajar y buscar su vida como mejor le acomode: la naturaleza no tendrá el trabajo de obedecer á la caprichosa ley del monarca, de un ministro y de los tiranuelos domésticos: la seguridad del Estado no peligrará, y no se pondrá en contradicción la prosperidad pública e individual, con las destructoras leyes del Fisco ...*³⁴²

Para MARTINEZ DE MONTAOS, la situación que vive el país no permite ensayos, por lo que debe establecerse un método que no plantee dudas en su implantación y con tal capacidad recaudatoria que permita sostener los gastos del Estado.³⁴³ Precisamente y amparándose en las circunstancias tan adversas que se viven, el autor añade una doble exigencia a sus propuestas: el sistema deberá ejecutarse a los cinco meses de decretado, cesando inmediatamente intendentes y recaudadores. MARTINEZ DE MONTAOS, sostiene que con el nuevo sistema de administración se supera el principal perjuicio atribuido al anterior, cual era la diferencia existente entre la cantidad recaudada y la ingresada en el Tesoro y se recuperan brazos para las actividades productivas. A ello hay que añadir las conquistas en el terreno de la libertad de compra-venta, de importación y exportación, el aumento de la tierra dedicada al cultivo por la libertad de capitales y su dedicación a la agricultura e industria, así como el aumento de trabajadores empleados en el cultivo. De todo ello resultará un incremento de los medios de subsistencia, lo que en definitiva redundará en un fuerte impulso de la población.

4.3.- La propuesta de José Luyando: el gasto como base de la contribución directa.

A partir de los mismos presupuestos que MARTINEZ DE MONTAOS, JOSÉ LUYANDO construye una argumentación que lo lleva hacia el sistema directo de tributación pero cambiando la elección de la base. En este caso, el objeto de gravámen será el

³⁴¹ *Ibíd.*, págs.82-84.

³⁴² *Ibíd.*, pág.85-86.

³⁴³ *Ibíd.*, pág.86.

gasto.³⁴⁴ JOSÉ LUYANDO comparte con MARTINEZ DE MONTAOS la idea de que el sistema tributario que rige es incompatible con un régimen de libertad. Su consecución necesita, por tanto, de la sustitución del sistema tributario vigente por otro *que obligue al ciudadano a un desembolso directo*. Habiendo libertad como fruto del *triunfo de la razón* se dará impulso al trabajo, aumentándose, por consiguiente, la riqueza.

4.3.1.- La contribución directa sobre el gasto y su compatibilidad con un sistema de libertad.

LUYANDO propone una contribución directa utilizando como base el gasto *-olvidado como base por ser la piedra angular del sistema que rige - pero fundamentado sobre nuevos pilares*. El desarrollo teórico de la argumentación está contenido en las páginas de su *Ensayo*, exponiendo su realización práctica en el Apéndice al mismo.

Desmiente LUYANDO la virtualidad de un sistema como el indirecto, cuyo método de recaudación ha dado muestras de su propia insolvencia. Con este sistema, escribe, se le exige al ciudadano un pago superior al necesario para cubrir las cargas del Estado. A ello se puede añadir un elemento fundamental desde el punto de vista político, cual es su capacidad de ocultar la carga, negando al ciudadano la justicia de saber cuál es la cantidad que el Gobierno necesita para realizar las obligaciones que le impone el gobierno de la monarquía.

La razón de que persista un método tan ruinoso tanto para el ciudadano como para el Erario, no es otra, para LUYANDO, que *la facilidad que ofrece a los gobiernos para aplicar los caudales del Erario a los usos mas escandalosos*.³⁴⁵ Mientras que la justicia exige que el ciudadano conozca la cantidad que ha de desembolsar para acudir a las necesidades del Estado, lo que, en su opinión, sólo se consigue con un método de *desembolso único, directo y de sencilla recaudación*.

Impugna el autor las tesis más difundidas en las que se han amparado los defensores de la imposición indirecta, quienes se han apoyado, básicamente, en las dificultades que plantea todo intento de implantar un método directo de recaudación. Estas dificultades, de forma resumida, son las siguientes: la necesidad de conocer con certeza

³⁴⁴ La igualdad de la tributación se espera obtener del consumo y no de la riqueza, en base a que no debe gravarse más a un hombre trabajador y económico que al que gasta todo lo que ingresa. No hay razón para que reciba más protección gubernamental el uno que el otro. El seguimiento de esta base permite pensar que perviven las tesis de Zabala en pleno siglo XIX.

³⁴⁵ Luyando, J.: *Examen de las ventajas ... y Ensayo ...*, op. cit., pág.34.

La tesis de Luyando será defendida por algunos diputados cuando planteen propuestas alternativas al modo de reparto ofrecido por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en su propuesta de 6 de Julio de 1813 sobre el nuevo plan de contribuciones.

los ingresos del Erario obliga a un seguimiento de la riqueza nacional para saber el desembolso que debe efectuar el ciudadano; la repugnancia de todo hombre a efectuar desembolsos, lo que hace que actúe de manera inconsciente el factor ilusión en los impuestos indirectos; al ser la base de desembolso la riqueza nacional, la necesidad de establecerlo sobre los capitales o los réditos potencia las situaciones delicadas, injustas e inquisitorias; por último, la necesaria existencia de un gobierno popular para el establecimiento de una contribución directa.³⁴⁶

La impugnación de LUYANDO a estas argumentaciones se basa, en primer lugar, en el análisis de los efectos de los impuestos indirectos sobre la renta nacional, a la que, en su opinión, disminuyen; en segundo lugar, la incapacidad de las contribuciones indirectas para cubrir las necesidades del Estado; y por último, en la adopción del consumo como base del tributo directo en lugar de utilizar el capital o los réditos como objeto de gravamen. En su opinión, queda zanjada toda disputa *quando convenimos en que la base de la única contribución sea la misma que la que hoy hay establecida sobre los arbitrios indirectos*. En apoyo de su aserto sostiene, además, que la única contribución, tal como previene la Constitución, es practicable en la monarquía española aunque no sea de corta extensión ni popular su gobierno. Su confianza se basa en la red administrativa utilizada para el reparto, formada por ayuntamientos elegidos según la Constitución.

*... para establecerla de un modo conforme á la Constitución ó se repartira la suma total que ha de ingresar en el erario, en la cuota respectiva que a cada ciudadano tocara, ó baxo de una expresion general se dira el quanto p% de su gasto á de dar cada ciudadano: ambas determinaciones seran de las Cortes. Y si se adopta por ellas la primera solo se diran en globo quanto ha de pagar cada provincia: la Diputación provincial de cada una de ellas repartira su quota entre los pueblos y el ayuntamiento de cada pueblo repartira la suya respectiva entre los vecinos: por manera que, siendo en ambas determinaciones privativa del ayuntamiento de cada pueblo la recaudación, y tambien el fixar la quota de cada vecino no es posible de menor extension el pais en que se verifique; y como los ayuntamientos de todos los pueblos seran nombrados, segun lo previene la Constitución, por la eleccion votiva de los ciudadanos dichos cuerpos seran bien populares, esto es, tendran con lo sufragio de los que los eligen, toda la confianza: luego la unca contribucion al modo que la prefixa la Constitución, sera practicable en la monarquía española ...*³⁴⁷

Un aspecto importante, debidamente expuesto por el autor, es la

³⁴⁶ *Ibíd.*, pág.29.

³⁴⁷ *Ibíd.*, pág.32.

necesidad de limitar el gasto público al estrictamente necesario para defender la propiedad y sostener el Estado y su defensa. Así:

*Siendo la riqueza del hombre un producto indistinto de su trabajo, y por tanto, una propiedad completamente suya y siendo uno de los objetos y fines del Gobierno el conserbarle a cada uno de los gobernados en el mas seguro goce de su propiedad, este Gobierno, para no faltar y quebrantar el por si mismo este principio, debe exigir a cada ciudadano, no mas de aquello que es preciso para atender al sosten y defensa de la Nacion. Toda cantidad que exceda de este preciso es una usurpacion injusta y tanto mas violenta como irresistible en la fuerza del que la executa.*³⁴⁸

A partir de la consideración de que la desigualdad intelectual determina la desigualdad de las fortunas, LUYANDO señala que la contribución deberá ser proporcional al interés en conservar la propiedad, lo que se consigue con un gravámen proporcional de los haberes:

*Para que una sociedad constiuuida en Nacion pueda subsistir, es preciso que cada uno de los que la componen contribuyan personal y pecuniariamente al sosten y defensa de toda ella. Siendo imposible que, supuesta la desigualdad intelectual y física de los hombres, haya igualdad de bienes y siendo constante que, mientras hay mas que perder hay mayor interes en conservar lo que se tiene, es de toda justicia que la contribucion pecuniaria sea proporcionada al haber de cada individuo de los que componen la Nacion.*³⁴⁹

Entendido el desembolso directo como el más adecuado será preciso reglar las bases para establecerlo. Así, hará falta fijar la cuota del desembolso, para lo cual será preciso averiguar el total que ha de ingresar en el Erario, lo que en definitiva lleva a averiguar cuáles son los capitales, los réditos o los gastos de los ciudadanos. Las dificultades aparecen, una vez más, al intentar averiguar los capitales empleados en el comercio, puesto que, en opinión de LUYANDO, no es difícil establecer los empleados en agricultura e industria. Aún más, una vez determinados los capitales, no es tarea fácil averiguar el rédito correspondiente a los mismos, de tal manera que, habiendo desigualdad en las manifestaciones se cometerá una injusticia al escogerlas como base, ya que todos los perjuicios de la ocultación pesarán sobre la clase agricultora.

Se oponen a las justas operaciones las vicisitudes de las estaciones en la agricultura, la desigualdad de los ingenios en la industria y los golpes fortuitos o de

³⁴⁸ Ibíd.

³⁴⁹ Ibíd., pág.33.

fortuna y desgracia en el comercio. Existen múltiples oportunidades de equívoco, lo que ocasionaría la quiebra del ideal de justicia al que se aspira con este tipo de método contributivo.

Por otra parte, son innumerables las dificultades que plantea determinar la ganancia de un individuo que tenga tierras, fábricas, comercio en distintos pueblos o provincias, *si exercita al cabo del año su industria personal en varias partes; si tiene capitales puestos á censo ó réditos, bien sea en distintos pueblos de la monarquía o en pueblos extrangeros ¿Quales operaciones habran de hacerse para fixar con la certidumbre y notoriedad que se necesita la ganancia total de este individuo, a fin de fixarle su cuota?* ³⁵⁰

A la vista de todas estas dificultades, LUYANDO manifiesta que la única contribución es inadsequible mientras no se fije sobre la base del gasto, y si hasta ahora no se ha conseguido su establecimiento es porque con absoluto desprecio de la razón ha querido fijarse sobre la base de las ganancias o sobre la de los capitales.³⁵¹

La base del gasto, por el contrario, es la base adecuada, ya que *lo mismo y con la misma certidumbre o incertidumbre que se averigua el de una familia artesana o fabricante, se averigua el de la de un mercader o comerciante* ³⁵² y, además, utilizar el gasto como base es un buen método por la costumbre de los hombres a contribuir no con proporción a lo que ganan, sino a lo que gastan o consumen. Intenta LUYANDO una feliz combinación entre método de reparto y costumbre.

4.3.2.- La contribución directa sobre el gasto y la defensa del hombre "económico".

Para nuestro autor el gasto de cada familia calculado por el ayuntamiento de cada pueblo es muy fácil de determinar, ya que existen multitud de medios para conocerlo, tales como una serie de signos externos - alquiler de la casa que habita, el lujo de los muebles, criados, diversiones públicas ... - de los que resulta una gran aproximación.

Ante la crítica que se hace a este método, sustentada básicamente en que de esta forma nadie paga de acuerdo a sus haberes, ya que pagará menos quien

³⁵⁰ *Ibíd.*

³⁵¹ Luyando, J.: *Apéndice* ..., op. cit., pág.12.

³⁵² *Ibíd.*, pág.5.

menos gaste, argumenta que los productos del trabajo son desiguales debido a la diferencia de aplicación e ingenio: de esta forma, si los aplicados e ingeniosos desembolsan mayor cantidad que los perezosos y los rudos es lógico pensar que la base de la ganancia penaliza al laborioso mientras que protege la rudeza y la ociosidad.

Para evitarlo, debe establecerse que todos paguen con respecto a lo que gozan, con lo que se consigue que, habiendo libertad para gastar o no gastar, todos tengan lo que necesitan para hacer de su ganancia el uso que les acomode; al contribuir todos con proporción a lo que gozan real y verdaderamente puede decirse que contribuyen con proporción a lo que tienen; con este método no se protege la rudeza y la ociosidad.³⁵³

La tesis de LUYANDO es que no debe pagar más el más laborioso. Aún en el caso de ser iguales los productos como consecuencia de la misma aplicación y laboriosidad, la base del gasto se descubre como la más conveniente, ya que grava al disipador y beneficia al avaro y al económico.³⁵⁴

La postura de LUYANDO, por tanto, será defender al económico por su utilidad para el conjunto de la sociedad, ya que es evidente el influjo benéfico que sobre ésta tiene el aumento de las tierras, instrumentos y comercio. Si ha de gravarse el gasto con profusión, se debe procurar que las contribuciones recaigan sobre el gasto en objetos de lujo, descargando de este modo los bienes necesarios. Esgrime, además, la razón de la costumbre para la implantación de este método. Se evita, de esta forma, el pernicioso efecto de las contribuciones indirectas vigentes, ya que *excepto la alcabala todas las demás contribuciones gravitaban sobre el consumo por lo que eximirse de ellos era dejar de contribuir. Lo que era difícil es librarse de la forma de recaudar que, oprimiendo con grillos y cadenas disminuyó el trabajo y con el la riqueza nacional.*³⁵⁵

Las ventajas que se desprenden de la única contribución sobre la base del gasto son evidentes para este autor, ya que a la justicia une la costumbre de pagar en función del gasto en lugar de la ganancia y, además, admite la posibilidad de aplicar

³⁵³ *ibíd.*, págs.6-7.

³⁵⁴ Luyando plantea el caso de tres hombres en igualdad de condiciones de laboriosidad y aplicación que han obtenido la misma ganancia y analiza los efectos de la contribución sobre el gasto:

*Suponemos que uno gasta toda su ganancia, otro la mitad, empleando la otra mitad en comprar tierras, animales, máquinas o instrumentos para aumentar su trabajo y su riqueza o exponiéndola a riesgo y contingencias del comercio, y otro sólo la cuarta parte, consistiendo las restantes en dinero para atesorarlo, tendremos que el primero goza de todo lo que tiene; el segundo sólo goza de la mitad en la expectativa de poder gozar con el tiempo, dos, tres o cien veces más que el primero; y el tercero no goza mas que de la cuarta parte para nunca gozar de las demás. Llamando a estos tres hombres disipador al primero, económico al segundo y avaro al tercero, entendemos la disipación y la avaricia como vicios y las economías como virtudes: el espíritu de las leyes es defender, obviamente, las virtudes, no seguiremos ese espíritu si utilizamos como base la ganancia, base que beneficia al disipador y perjudica al avaro y al económico. *ibíd.*, págs.7-8.*

³⁵⁵ *ibíd.*, pág.11.

una cuota progresiva que obligue a que el desembolso siga proporcionalmente los aumentos en el gasto. Dicha cuota cumple los objetivos de justicia, pues al ser libre en el gasto también se es libre en el pago, protegiendo la economía y la frugalidad y penalizando, por el contrario, el lujo y la disipación.

Advierte, sin embargo, de los peligros de la cuota progresiva, la cual debe tener un límite, ya que si lo sobrepasa, atacaría la riqueza y destruiría los estímulos del trabajo. La exactitud en la determinación del límite se conseguirá con la experiencia.

De esta forma, en su opinión, contribuye todo el conjunto de la renta del individuo de forma universal, en lugar de hacer tributar el producto de la propiedad, fábricas y comercio, tal como planteaba MONTAOS. Utilizando la base del gasto se consigue que el individuo contribuya en el lugar de su domicilio, hecho fácilmente comprobable para el ayuntamiento.

Sabido que la única contribución proporciona la verdadera libertad, que es el alma de la nación y el más sólido cimiento de su poder y riqueza, queda a cargo de los ayuntamientos su puesta en vigor, para lo cual deberán llevar unos libros o registros en los que consten todas las familias vecindadas en el pueblo con los nombres, edades, profesiones, empleos o destinos de todos los individuos que las componen. En estos libros deben incluirse todos los datos necesarios para establecer la única contribución sin molestias ni vejámenes.

Restan dos operaciones para llevar a buen término el sistema propuesto: la primera será clasificar a las familias y la segunda calcular los gastos de cada uno. En cuanto a la primera operación LUYANDO divide a las familias en cuatro clases en función del gasto que realizan y del número de criados.³⁵⁶ Para realizar la segunda operación - evaluar el gasto de cada familia - se ajustará al canon regulador del gasto, propuesto por el ayuntamiento a partir de unos determinados artículos y consumos valorados en el mes de cosecha - por ser el momento en que el precio es más bajo - y según los precios del censo de riqueza de 1799.³⁵⁷

³⁵⁶ A la primera clase pertenecerán aquellas que gasten más de 60.000 rs.; a la segunda las que realicen un gasto comprendido entre 10.000 y 60.000; a la tercera, si su gasto está comprendido entre 4.000 y 10.000; y a la cuarta clase si su gasto es menor de 4.000 rs., siendo la cuota progresiva a pagar de 15%, 10%, 5% y 2%, respectivamente. Además, tiene en cuenta lo siguiente: a la primera clase pertenecerán las familias que tengan dos criados; a la segunda los que tengan un criado y una criada, dos criadas, un criado y dos criadas, tres criadas; la tercera clase estará compuesta por familias que tengan alguna propiedad y maestros de fábricas, artes y oficios que no tengan ni criado ni criada; a la cuarta clase los verdaderamente pobres, jornaleros y oficiales de labranza, fábricas, artes y oficios. *Ibid.*

³⁵⁷ La cesta de artículos incluye 24 onzas de pan común; 6 onzas de menestra; 1/2 cuartillo de vino; 3 onzas de aceite; 1/2 libra de carbón. Sumado todo esto y multiplicado por 365 se tendrá el gasto anual de un individuo de la cuarta clase, que al precio del censo resulta un gasto de 587² reales, lo que supone 11⁷⁴ al 2% de contribución. Para una familia con criados el gasto anual de un componente se hallará multiplicando el gasto de un individuo de cuarta clase por el duplo del número de criados y criadas más 1/5. El total de la recaudación por contribución directa ascenderá, según Luyando, a 532.605.333 rs. *Ibid.*, pág.18.

Las dificultades surgidas de la recaudación se pueden solucionar con la confección de cuestionarios a rellenar por los ayuntamientos y más tarde por las diputaciones. Una vez cumplimentados y conocido el gasto de los contribuyentes, será fácil sustituir la cantidad recaudada por las rentas existentes, mediante la única contribución. Desde este momento deben cesar todo tipo de raciones y sumistros.

La única contribución permite, según LUYANDO, fijar los gastos de la administración pública, establecer anualmente las contribuciones e impuestos y aprobar su repartimiento entre las provincias. Si la existencia del Estado se supedita a la contingencia de la recaudación de unas rentas como las vigentes, se puede exponer a la suspensión de todo el servicio público, ya que ningún ministro puede asegurar cuánto se recaudará por estancos, alcabalas, etc. y si la suma de todas ellas será la cantidad precisa y determinada por las Cortes para el gasto público del año.³⁵⁸

La propuesta tributaria de LUYANDO encierra un conjunto de ideas de marcado acento liberal, toda vez que pone especial énfasis en la definición de hombre económico y en los benéficos efectos que resultan para la sociedad, en general, de su actividad. Ahora bien, en la elección del objeto de gravamen de su contribución directa encontramos reminiscencias arbitristas. Su virtualidad se espera de una acertada combinación de un nuevo sistema de reparto - directo - con una vieja base - el gasto -.

Pese a todo, el plan de LUYANDO, como se advertía, será muy aceptado tanto en los debates de Cortes como en la prensa. En artículo comunicado firmado por el Serrano y publicado en *La Abeja Española* se valora positivamente este plan al que se estima como compatible con la economía política y capaz de cubrir las necesidades del presupuesto, a lo que se añade su cualidad de método *sencillo y muy practicable*. Ante las posibles objeciones, el articulista sale al paso proponiendo un sistema en que se combinan el plan de LUYANDO - aunque reduciendo a la mitad la contribución - y la contribución extraordinaria de guerra, puesto que gravita solamente sobre la propiedad industrial y territorial.³⁵⁹

³⁵⁸ *Ibid.*, págs. 23-24.

³⁵⁹ *La Abeja española*, núm.207/M5.4.1813.

En los números 222 y 223 (miércoles 21 y jueves 22 del mismo mes), el Serrano completa su plan de Hacienda tocante a contribuciones, cuyo sistema estaría constituido por: el impuesto sobre los consumos de cada familia - siguiendo el plan de Luyando -; la contribución extraordinaria de Guerra; diezmos; aduanas en los puertos y las 2/3 partes del quinto de plata; amonedación; pólvora; papel sellado; bulas; vacantes y annatas. Con el control por el Gobierno de los diezmos y la inspección al Clero, con la supresión de las rentas provinciales y la liberación del tabaco, así como con la contribución sobre la renta territorial e industrial se obtendrían, a juicio del articulista, innumerables ventajas entre las que destaca: la posibilidad por parte del Gobierno de conocer el valor de la cosecha nacional, sus atrasos, sus adelantos y las causas que influyen en uno y otro. El conocimiento del déficit o exceso de la cosecha de granos, evitaría trances tan funestos como el de 1804 *tan aciago para las castillas*; eliminación de empleados improductivos; la liberación del tabaco, subsiguiente al desestanco evitaría los atrasos en la industria y acabaría con el contrabando; libertad de circulación tanto de productos agrícolas como fabriles; ataque al lujo gravando el consumo de las familias; obstáculos a la acumulación de posesiones por efecto del gravamen sobre la renta de la tierra; y, por último, se prescribiría el mal establecido de aduanas y el sistema de impuestos indirectos *polillas y carcomas de nuestra industria agrícola, fabril y mercantil*.

5.- PROPUESTA FINAL DE NUEVO ORDEN TRIBUTARIO. SU DISCUSION PARLAMENTARIA Y SU APROBACION. EL DECRETO DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1813 SOBRE NUEVO PLAN DE CONTRIBUCIONES PUBLICAS.

Como ha escrito TORENO, en los últimos meses de sus sesiones, la Hacienda merece una *peculiar atención por parte de las Cortes*.³⁶⁰ La creación de una comisión especial dedicada al análisis del Crédito público y una comisión extraordinaria con la función específica de examinar los presupuestos y extender un nuevo plan de contribuciones es fiel muestra de ello.

En efecto, en 1813, con la perspectiva del fin de la guerra y la esperanza de poder abordar sobre nuevas bases la reconstrucción del país, las cortes se plantearon la reforma general del sistema tributario, emprendiéndose bajo la sugestión de la *única contribución*. De cumplirse nuestra interpretación, cabe afirmar que lo tardío de la presentación del Informe sobre el nuevo plan de contribuciones responde a la necesaria construcción anterior de la infraestructura sobre que sustentar el nuevo sistema - administración provincial y tesorería- y a la puesta en vigor del conjunto de medidas promulgadas relativas a la necesaria liberalización de la economía. Por otra parte, las distintas comisiones de Hacienda han ido acumulando y estudiando informes y papeles de todo tipo referentes a cuestiones hacendísticas, en un proceso que comienza en 1809, tras la promulgación del decreto de abolición de rentas provinciales, y que culmina en julio de 1813.

Fruto del trabajo de la comisión extraordinaria será el informe presentado por el diputado Porcel el día 6 de Julio a las Cortes. El informe originará un importante debate que dará como resultado el decreto de 13 de septiembre de 1813 sobre el *nuevo plan de contribuciones publicas*. La finalidad última del plan será la uniformización fiscal de todo el territorio español, mediante un nuevo sistema tributario que sustituirá al entramado de figuras fiscales que componen el "sistema" vigente caracterizado, además, por una gran diversidad territorial.

El proceso de formación de la comisión extraordinaria encargada de elaborar el Informe tiene su origen en las proposiciones de ALONSO Y LOPEZ, formuladas ante las Cortes el día primero de febrero de 1813.³⁶¹ En su disertación, ALONSO Y LOPEZ recoge toda la herencia reformista que busca superar las dificultades que han hallado hasta el presente todos los proyectos de transformación del sistema tradicional de rentas. La difusión de las obras, tanto de economistas españoles como extranjeros, y los avances

³⁶⁰ Toreno, Conde de: *Historia del Levantamiento...*, op. cit., pág.483.

³⁶¹ Las proposiciones estan recogidas en D.D.A.C., Tomo XVII, págs. 91-93. Tambien en D.S.C.G.E, tomo VII, págs.4613-4614. La noticia la recoge *El Redactor general de España* en su número 599 de 2 de febrero de 1813.

realizados en materia de administración, constituyen un conjunto de argumentos que hacen posible enfrentarse a tan deseada reforma.

Su plan se concreta en dos grupos de proposiciones: el primero trata, fundamentalmente, acerca de la formación de dos comisiones especiales - una del seno del Congreso, con la misión de encontrar el sistema de arbitrios necesario para asegurar la subsistencia de ejército y marina, previo examen de todos los escritos referentes a la mejora en la administración de rentas; la otra propuesta por la Regencia, con el objeto de plantear un nuevo sistema a la vista de los vicios del actual - que, con separación y una vez concluidos sus proyectos, formen su dictámen acerca de las mejoras del sistema de Hacienda, su reunión y propuesta única al Congreso.

El segundo trata de reformas parciales que afectan a varios ramos, así como la supresión de determinadas rentas, tales como aduanas interiores - *en virtud del fomento nacional y el artículo 354 de la constitución* - y alcabalas, instando a la Regencia a que proponga el arbitrio que las sustituya en tanto no se establezca el definitivo sistema de Hacienda.

En virtud de estas proposiciones, la Comisión de Hacienda emite su Dictamen con fecha 16 de marzo³⁶², en el que, por una parte, impugnará la propuesta de ALONSO Y LOPEZ relativa a la formación de sendas comisiones que emitan sus informes por separado³⁶³, proponiendo, a su vez, la formación de una sola Comisión compuesta de *individuos de la misma clase que Alonso y Lopez propone*; y, por otra parte, plantea los fundamentos del sistema tributario a implantar.

En su Dictamen, la comisión hace especial referencia a las dificultades que acaecen cuando se intenta pasar de la teoría a la práctica en materia de contribuciones, toda vez que *formar un plan general y ordenar un sistema de Hacienda*, cuestión relativamente fácil en los escritos, se convierte en una *especie de milagro* cuando se intenta llevarlo a cabo en medio de una guerra desoladora. Por todo ello se congratula de que la Constitución, previendo estas dificultades, decretara que subsistiesen las

³⁶² "Dictamen de la Comisión de Hacienda relativo al arreglo del sistema de Hacienda en general y algunos ramos en particular", D.D.A.C., sesión de 16-3-1813, Tomo XVII, págs.437-442.

La Comisión apoya su argumentación amparándose en el tiempo y en el desorden que resultaría para la administración de Hacienda. El tiempo, como meses más tarde en el debate del proyecto de 6 de julio, se convierte en un factor decisivo. Pero, además, para la comisión, *sería una especie de milagro que trabajando separadamente sobre distintos materiales, y con máximas y opiniones diferentes* coincidieran al final en las mismas opiniones y en un mismo plan. A juicio de la Comisión, dos comisiones (aun con bases comunes) y otra, compuesta por la reunión de las dos, son tres distintas y el Congreso cuatro. Teniendo en cuenta todo ello, hasta que sus trabajos produzcan efectos, la Hacienda deberá seguir como hasta el momento, luego: *¿que esperanza se puede formar de que el remedio llegue antes de que el Estado perezca?*

³⁶³ La propuesta de la Comisión consiste en formar *una sola comisión con 5 individuos del Congreso y el ministro o Secretario de Hacienda, el Tesorero general en ejercicio y un individuo de la Comisión del Crédito público (elegido por ella misma)*. No obstante, se señala que ésta comisión puede invitar a personas instruidas a conferenciar en sus sesiones.

antiguas contribuciones hasta tanto se pudiesen sustituir por otras menos gravosas.

La Comisión conviene en que *destruir las antiguas es cosa muy facil y lisonjera*, pero, encontrar otro sistema que compatibilice la igualdad entre los contribuyentes y entre los ramos del trabajo productivo, es *obra de mucha meditacion y estudio*. A la situación que se vive se añade otro obstáculo de no menor importancia: *la inexistencia de datos acerca de la riqueza territorial, mercantil y fabril*.

En el Dictamen se advierte que el objeto de la futura Comisión que se forme será construir no un conjunto de arbitrios sino *un solo plan y sistema universal*, aunque para ello deberá formar previamente *el orden de contabilidad, la reunion fisica o virtual de todas las contribuciones en la tesoreria general*, es decir, construir el plan administrativo necesario para la implantación del nuevo orden.

Así, pues, con independencia del Gobierno y tomando como bases inalterables los principios sancionados en la Constitución política de la monarquía, *se ha de ocupar solamente en examinar el estado actual de la Hacienda publica, sus rendimientos y las obligaciones y gastos a que debe responder precisamente, el orden de recaudacion, el de contabilidad y las mejoras y adelantamientos que se puedan hacer en el tiempo presente y el que convenga adoptar para lo venidero...*; y, además, cuidará de los suministros a los ejércitos, así como del exámen del crédito público y medios para restablecerlo.

El sistema que se adopte deberá, a juicio de la Comisión, ajustarse a una serie de exigencias. Así, entre otras, enumera las siguientes: equilibrio entre contribuciones y gastos - lo que se conseguirá con una recta administración para las primeras y una reducción de empleos para los segundos - y capacidad recaudatoria, para que no resulte deficit al sustituir el antiguo. El sistema deberá, asimismo, contener mecanismos que permitan conocer, con la suficiente antelación, el volumen del gasto público anual, con el objeto de adoptar a tiempo las oportunas providencias, evitando la confusión que resulta de la imprevisión.

Se señala para su debate el día 18, fecha en que se aprueba el plan sin discusión. La Comisión ordinaria se convierte en Extraordinaria, se incorpora ALONSO Y LOPEZ y queda encargada de proponer los principios de la Unica Contribución.³⁶⁴

³⁶⁴ D.D.A.C, Tomo XVII, pág.452.

El profesor Artola le dedica un breve comentario a estas proposiciones, al Dictamen de la Comisión y a su posterior aprobación. Vid. *Los orígenes*, op. cit., tomo I, pág.570.

La Comisión extraordinaria estaba formada por los siguientes individuos: Antonio PORCEL, Tomás José GONZALEZ CARVAJAL, el CONDE de TORENO, Bernardino de TEMES, Pedro Antonio de AGUIRRE, José ALONSO Y LOPEZ, José de TORRES y MACHI, José PEREZ QUINTERO y Andrés MORALES DE LOS RÍOS.

La Comisión extraordinaria, encargada desde su constitución de ir proponiendo las medidas oportunas para el arreglo de tan importante ramo, advierte, desde un principio, la contrariedad que le ha supuesto los obstáculos existentes, pues a la situación a que se enfrenta el país habría que añadir la dificultad derivada de la inexistencia de datos ciertos.

La comisión precisa que, a pesar del esfuerzo de los ministros de Hacienda y Guerra, no ha conseguido esta especie de Presupuesto, sin el cual se le antoja imposible *la fijación del sistema*, por lo que estima conveniente le sean proporcionados todos los datos de productos líquidos y gastos que sean posibles. Su solicitud se resuelve con el oficio que, con fecha 1 de Abril de 1813³⁶⁵ le remite el Secretario del Despacho de Hacienda, con el que acompañaba un resumen de ingresos en la Tesorería General, ilustrado con algunas reflexiones del tesorero en ejercicio JOSÉ PÉREZ QUINTERO.

5.1.- El Informe sobre nuevo plan de contribuciones presentado por la Comisión extraordinaria de Hacienda el 6 de julio de 1813.

El día 6 de julio de 1813, PORCEL - individuo de la Comisión Extraordinaria de Hacienda y secretario del consejo y cámara de indias - presenta un proyecto en el que se proponen las bases para el arreglo del sistema tributario.³⁶⁶

³⁶⁵ D.S.C.G.E, Tomo VII, pág.4945.

³⁶⁶ Informe de la Comisión Extraordinaria de Hacienda sobre un nuevo sistema de contribución directa y extinción de rentas provinciales y estancadas, presentado a las Cortes generales y Extraordinarias en 6 de julio de 1813, Imprenta de Diego García Campoy, Cádiz, 1813. (El Informe se encuentra reproducido íntegramente en D.S.C.G.E, Sesión de 6 de julio de 1813, Tomo VIII, págs.5625-5633.)

Toreno y Rico y Amat atribuyen el informe a Porcel, de quien el primero sólo tiene palabras de elogio. En su opinión, Porcel llega a las cortes *de los postreros*, junto a Antillón, pero eso no obsta para que, en breve, se sitúe al lado de los más ilustres *por su saber, y por ser hombre de gran despacho y muy de negocios* Vid. Toreno, Conde de: *Historia del levantamiento...*, op. cit., pág.483.

Por su parte, Rico y Amat considera a Porcel como uno de los diputados notables, a pesar de haber llegado a la asamblea en fecha tan tardía. Rico nos cuenta que Porcel no destacaba por su elocuencia y brillantez y que carecía de imaginación exaltada, *su oratoria no era la del corazón sino la del entendimiento*. Su intención era plantear las reformas proyectadas sin violencia y sin graves perturbaciones. Su voto era de gran peso en las comisiones de Hacienda y Administración en cuyos ramos poseía *estensos y profundos conocimientos*. A estos conocimientos se debió, según Rico *la regularización del sistema hacendístico, cuyos proyectos presento con una Memoria habilmente redactada, a nombre de la comisión de Hacienda, de que era individuo*. Aunque, en otro momento crítica la actitud del diputado al que califica de liberal en la teoría pero cortesano en la práctica. Rico y Amat, J.: *El libro de los Diputados y senadores*, Madrid, 1862, Tomo I, págs.216-217.

Esta última opinión es compartida por Carlos Le-Brun, quien escribe que *hablaba como liberal y obraba como servil*. Precisamente por ello, se ganó el odio de Fernando VII que lo separa de la Corte, teniendo que trasladarse a Granada, donde con el oro de las Indias consigue casas de campo deliciosas y buena biblioteca, (una de las mejores de particulares), hacienda y crédito. En las Cortes fue de la comisión de Hacienda y el *encargado del arreglo de la Contribución directa*. Le-brun, C.: *Retratos políticos* ..., op. cit., pág.196.

Porcel pasa a formar parte de la Comisión ordinaria de Hacienda el 5 de Diciembre de 1812 (D.D.A.C., tomo XVI, pág 280), es decir, a los tres días de jurar y tomar posesión como diputado. (D.D.A.C., tomo XVI, pág 245). Como se ha visto más arriba, tanto Rico como Toreno señalan la circunstancia de la tardía incorporación de Porcel a su escaño. Las vicisitudes ocurridas están descritas en los diarios de sesiones y en los diarios *El redactor general* y *El Conciso*. Porcel, desde su destierro en las Alpujarras, no conoce su elección como diputado a Cortes por

El proyecto reúne, además del plan estable de contribuciones, un conjunto de consideraciones relevantes, relativas tanto a aspectos políticos como económicos. Las especiales circunstancias que atraviesa la Nación - el problema de la guerra y la necesidad de recabar recursos para financiarla -, obligan a la Comisión a plantearse, como objetivo prioritario, responder a la urgencia del momento aunque, como se advierte, ello sólo se conseguirá construyendo un nuevo sistema tributario. La especial circunstancia que se vive justifica aún más el cambio. Es por ello que la Comisión señala que *se ha ocupado menos en exâminar el sistema de nuestra administracion anterior, que en meditar y proponer el que nos conviene adoptar prontamente para evitar la ruina que nos amenaza siguiendo el antiguo...*³⁶⁷

Aunque, por otra parte, advierte que para la elaboración del plan que ahora se propone:

*... no ha dexado de recorrer, ni ha perdido de vista la historia de nuestras contribuciones públicas, comenzando desde el Conducho hasta la últimamente impuesta con el nombre de `extraordinaria de guerra'.*³⁶⁸

Esta materia es tan árdua que ha exigido, según la comisión, la consulta y estudio de numerosos informes de todo punto necesarios para la realización del Dictâmen. Tanto es así que reconoce que se obligó a no confeccionar ningún plan sin antes haber leído todos los escritos reunidos y conferenciado sobre ellos. La tarea se complicaba para la Comisión porque debía tener en cuenta unas premisas fundamentales que no afectan a los escritores en sus intentos de formar un *sistema independiente en sus bases y su aplicacion*: las ideas contenidas en los escritos habían de conformarse a España, a la situación en que se encontraba y a la necesidad de aumentar sus rentas y, por otra parte, el plan elaborado debía ser en todo conforme a las directrices emanadas de la Constitución, singularmente a sus artículos 339, 344 y 354.

Granada efectuada en Pulpí, hasta que le es comunicada por Vallejo, diputado electo por la misma provincia.

Gallego Burín refiere que Granada, como ciudad sitiada, no pudo elegir a sus diputados. Por las disposiciones adicionales de 8 de Septiembre de 1810 a la Instrucción general de 1^o de enero del mismo año sobre convocatoria a Cortes, se disponía que en la provincia cuya capital estuviese ocupada por el enemigo se verificasen las elecciones en el pueblo que se pudiera siempre que fuese de la misma provincia. Gallego Burín, A.: *Granada en la Guerra de la Independencia. Los periódicos granadinos en la guerra de la Independencia*, Universidad de Granada, 1990, edición facsimil con estudio preliminar de Cristina Viñes Millet, pág.89.

Respecto a su pugna con las sociedades secretas cuando accede al ministerio de ultramar en 1820 Vid. Gil Novales, A.: *Las sociedades patrióticas (1820-1823). Las libertades de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos.*, Tecnos, Madrid, 1975, Tomo I, págs.535-536.

El marqués de las Amarillas, ministro de Guerra en el Gobierno de 1820, afirma que de todos los ministros que componían el gabinete, *Porcel era el que tenía más talento y más mundo* Girón, P.A, *Marqués de las Amarillas: Recuerdos (1778-1837)*, Universidad de Navarra, Pamplona, 1978-1981, Tomo I, pág.91, edición y notas de Ana M^a Berazaluze.

³⁶⁷ Informe de la Comisión Extraordinaria ..., op. cit., pág.4.

³⁶⁸ Ibid., págs.4-5.

El proyecto sintetiza todas las ideas reformistas que han ido acumulándose en el seno de la Comisión, fruto de los trabajos aparecidos en el periodo, e intenta dar forma a la aspiración de nuevo sistema tributario muy madurada tanto en las cortes como en amplios sectores de opinión.

La dificultad que encierra llevar a cabo cualquier tipo de proyecto en las circunstancias descritas es enorme, pero la expectación política y el interés de los agraviados hacen que no se abandone y que se intente, al menos, proporcionar alguna mejora en la situación presente. Las necesidades sobrevenidas como consecuencia del conflicto justifican lo elevado de las contribuciones propuestas, atendiendo a que un sacrificio presente puede ser la libertad del futuro. De hecho, la subsistencia de las fuerzas armadas y otros gastos públicos requieren un sacrificio mayor, pues el cobro de las rentas existentes no alcanza para cubrir ni un tercio de las necesidades. Ante estas argumentaciones la Comisión plantea la siguiente disyuntiva:

*...hemos de abandonar la empresa por falta de medios para sostenerla, prefiriendo la esclavitud que nos amenaza á la comodidad y descanso del momento, ó que hemos de elevar nuestras contribuciones al nivel de nuestras necesidades presentes, sacrificando, si fuere necesario, una parte pequeña de nuestros capitales para salvar el resto y conquistar nuestra libertad.*³⁶⁹

5.1.1.- La justificación político-económica del Proyecto.

La Comisión comienza su Informe dando cuenta del corto alcance de las reformas fiscales emprendidas en el Antiguo Régimen, sosteniendo que su Ineficacia venía dada por las restricciones que imponía el sistema socioeconómico vigente:

*Los intentos de Pit (sic), Turgot, y Necker(sic), á pesar de sus talentos, no hubieran hecho en España mas que Lerena, y Gardoqui. No se observa diferencia en sus operaciones ministeriales obraron las causas generales que ellos no podían destruir.*³⁷⁰

³⁶⁹ *Ibíd.*, págs.8-9.

³⁷⁰ *Ibíd.*, pág.11.

La tesis que sostiene Caillaux es muy próxima a la de la Comisión. En el siglo XVIII, escribe Caillaux, *Turgot, a pesar de su talento; Necker, a pesar de su habilidad; Calonne, a pesar su tacto, no harán nada mejor, aunque tengan el apoyo de la opinión pública; no podrán realizar inmediatamente grandes reformas, porque tropezarán, como sus predecesores, con doble obstáculo; tendrán que atender a gastos excesivos; sobre todo, no podrán revocar abusivos privilegios.* Caillaux, J.: *Los impuestos en Francia*, La España moderna Ed., Madrid, Tomo I, pág.53.

Y nos advierte de la conciencia del problema por parte de Calonne, quien *no tarda en comprender que es locura pensar atender a los gastos sin reformar los abusos y sin establecer solidariamente el impuesto.* *Ibíd.*, pág.56.

Advirtiendo que, de persistir las mismas circunstancias, no se puede intentar la tan ansiada reforma. Se tiene plena conciencia de que la situación histórica que se vive permite la transformación. Para la Comisión *ahora es el momento de destruirlas.* ³⁷¹

Si observamos la descripción que efectúan del momento y de las realizaciones en el ámbito político, este juicio queda plenamente justificado. En medio de un panorama tan desolador, gracias al heroico comportamiento del pueblo español

... hemos fijado nuestra Constitución política; hemos arrancado instituciones rancias que se oponían directamente á la ilustración y justa libertad de los pueblos; hemos prescrito leyes al Gobierno y sus agentes; hemos señalado sus funciones al poder Judicial, y hemos sancionado, en fin, bases inalterables sobre las cuales ha de estribar el sistema de nuestras contribuciones... ³⁷²

Se ha construido, en definitiva, un nuevo sistema político, garantizado con la Constitución, cuyos principios van a inspirar el nuevo sistema tributario.

La Comisión declara como primera máxima fundamental el principio de legalidad del sistema, que se completa con el necesario control: *Los pueblos tienen el derecho imprescriptible de exigir de sus representantes que no decreten mas gastos que los absolutamente precisos, y que en su distribución y recaudación se observe igualdad y rígida economía.* ³⁷³

Partiendo de esta máxima, por la que se acota la intervención del Gobierno a los límites fijados por las necesidades absolutamente precisas, considera la Comisión que el sistema de contribuciones vigente es incompatible con la Constitución. Las características definitorias de un sistema basado en la desigual naturaleza de las contribuciones, fundamentalmente en la imposición indirecta, esto es, sobre el consumo y tráfico y, singularmente, su sistema administrativo, llevan a la Comisión a la siguiente

³⁷¹ Refiere la Comisión la pugna entre la memoria de Cabarrús - *tiraba á introducir novedades peligrosas* - y el Dictamen de Floridablanca - en el que impugna el proyecto del anterior y propone la Contribución de Frutos civiles y algunas reformas en cuanto á provinciales -, que se salda con la victoria de este último, cuya opinión, sostiene la Comisión, es común á todos los que disfrutaban del favor y confianza de los monarcas y puede arrastrar el concepto de otros muchos. El juicio de la Comisión acerca del triunfo del pensamiento fiscal de Floridablanca, explica claramente la conciencia que ésta tiene de los límites de las reformas en la estructura socioeconómica del Antiguo Régimen. El análisis contiene una dura crítica a la Sala de Unica Contribucion cuyo encargo *parece por sus efectos, que fue el de dexar dormir el proyecto y mantener la ilusion.* Vid. Informe de la Comisión Extraordinaria ..., op. cit., pág.17.

La comisión reconoce no estar en posesion del proyecto de Cabarrus ni del de Floridablanca y cita por una memoria firmada por Pedro Polo de Alcocer - *que llevo la pluma a Floridablanca* - con el título de *Breve historia de las rentas de España y su administración.* En su Memoria, Polo apunta que el Conde *extendió un dilatado informe, en que yo le fui amanuense, demostrando la utilidad de la unica contribucion y lo peligroso de que semejantes novedades suelen ir acompañadas.* *Ibid.*, págs.17-18.

³⁷² *Ibid.*, pág.7. Los subrayados son nuestros.

³⁷³ *Ibid.*, pág.10.

conclusión:

*el sistema administrativo de nuestra Hacienda es esencialmente vicioso en la parte mas principal. Todas las que lo componen tienen distinto origen y corresponden á épocas diferentes: carecen de centro de unidad á que poderlas referir, y no se descubre en su establecimiento otro impulso ni otro objeto que la necesidad del momento.*³⁷⁴

Entre otras exigencias, la Comisión plantea expresamente que el nuevo sistema debe estar articulado de tal forma que fomente la acumulación de capital, dado que *si los pueblos contribuyen con todo el producto líquido de su riqueza ó trabajo productivo, su riqueza queda en estado de suspension; que cuando contribuyen más, disminuyendo sus capitales se empobrecen, y cuando contribuyen menos, se enriquecen multiplicando sus capitales por sucesivas acumulaciones.*³⁷⁵

Además, el sistema debe conseguir que la cantidad que entre en el Erario sea la más parecida posible a la extraída del contribuyente. El sistema vigente compuesto por gravámenes sobre los consumos y tributos en especie choca frontalmente con esta máxima, dado que, por el primero, *los pueblos, pagando grandes sumas y sufriendo todo género de injusticias, de vejaciones y trabas para la recaudacion, el erario público no percibia lo suficiente para cubrir los gastos ordinarios; mientras que por el segundo, las requisiciones de granos, semillas, carnes, vino y todo género de comestibles, agotando las subsistencias de los ciudadanos, han dado margen á grandes desordenes y desperdicios, sin que los ejércitos hayan estado por esto bien mantenidos y equipados.*³⁷⁶

La falta de igualdad y de unidad inherente a las contribuciones en especie ha hecho que sus efectos recaigan fundamentalmente sobre la agricultura, *base principal de la prosperidad nacional, llevándola al estado de precariedad en que se encuentra. A la decadencia de la agricultura ha seguido la paralización de la industria y el tráfico interior y exterior; los capitales metálicos han desaparecido y todo ha caído en*

³⁷⁴ *Ibíd.*, pág.5.

La descripción que realiza la Comisión del sistema tributario vigente coincide con la opinión vertida en la casi totalidad de los trabajos estudiados y se acerca mucho a la ya clásica definición de sistema tributario de tipo histórico formulada por Schmolders. No existe la menor apariencia de sistema, si por tal entendemos una orgánica conexión entre los elementos que lo componen. Se acerca más a la descripción que hiciera Schumpeter acerca del sistema tributario del antiguo régimen al calificarlo de verdadero *lío*. Javier Cuenca ha llegado a copiar 399 encabezamientos de cargo de la documentación manuscrita de la Tesorería General que se encuentra en la Dirección General del Tesoro del Archivo de Simancas. Cuenca Esteban, J.: "Ingresos netos ...", op. cit., págs.183-217.

³⁷⁵ *Informe de la Comisión Extraordinaria* ..., op. cit., pág.8.

³⁷⁶ *Ibíd.*, pág.10.

una languidez y abatimiento mortíferos. ³⁷⁷

De los argumentos descritos, la Comisión extrae una doble conclusión:
El Estado que paga mas de lo que puede, atendida su riqueza, camina hácia su ruina; pero quando contribuyendo mas de lo que puede, todavía no llena el objeto de estas contribuciones, camina con un impulso doble. ³⁷⁸

Por último, la Comisión realiza una afirmación no exenta de importancia: los efectos negativos de la carga tributaria se harán sentir más en un sistema económico con grandes rigideces. Por el contrario, la libertad de tráfico y la disminución de empleos improductivos limita esos efectos.

... quando los productos circulan rápidamente dentro de un Estado libre. El labrador, el artista, el traficante se reintegran prontamente de lo que contribuyen como ciudadanos, de lo que ganan como vendedores.

El trabajo improductivo, las ocupaciones estériles, la ociosidad y las trabas interiores, al obstaculizar el movimiento del tráfico y la industria consumen la riqueza del Estado,³⁷⁹ por lo que su efecto es más perjudicial que el de las contribuciones.

Para la Comisión estos son los principios que debía haber seguido en la elaboración de su plan: en lugar de la necesidad de los gastos, tomar como base de la contribucion la comodidad de los contribuyentes, cosa que en las actuales circunstancias está lejos de conseguirse. No obstante, se aduce que las características del plan presentado, sustentado conforme a bases inalterables, permitirán que, llegado el momento en que reine la paz, se tenga *la dulce satisfacion de reducir nuestros gastos a mucho menos de lo que permita nuestra riqueza*, simplemente reduciendo el tipo de gravámen.

5.1.2.- Análisis crítico del sistema tradicional de rentas.

Analiza la Comisión el "sistema" tributario vigente dividiéndolo, a tal fin, en cuatro grandes apartados de rentas: eclesiásticas, generales, provinciales y estancadas.

En cuanto al primer grupo, la Comisión presenta una crítica bastante

³⁷⁷ *Ibíd.*

³⁷⁸ *Ibíd.*, pág.11.

³⁷⁹ *Ibíd.*, pág.9.

amable, arguyendo que, a pesar de recaer en su totalidad sobre agricultura y ganadería, *conserva cierto carácter de igualdad respectiva entre los contribuyentes, puesto que cada uno de ellos paga en razón directa de lo que cosecha ó cria*³⁸⁰ y, además, presenta dos rasgos positivos: facilidad y economía de gastos en su recaudación. De esta forma entra en el Erario, prácticamente, el total de lo recaudado al contribuyente;

*... proporciona la mayoría de las subsistencias á la fuerza armada; y libera al Estado de sufrir la ley del monopolista, evitando alteraciones notables y repentinas en los precios de los frutos más necesarios á la vida.*³⁸¹

Está justificando la Comisión la persistencia del diezmo a pesar de que la declaración de soberanía realizada por las Cortes no permite, al menos en teoría, la existencia de una dualidad de instituciones que reclamen para sí la potestad fiscal. La justificación nos parece, en cierto sentido, lógica, puesto que la naturaleza del diezmo - contribución en especie - y su estructura recaudatoria permiten al Estado obtener, fácilmente, y sin gastos por su parte, una gran cantidad de bienes especialmente necesarios para la subsistencia de los ejércitos.

A propósito de las rentas de aduanas - de puertos y fronteras - se subraya su instrumentación como elemento importante de la política económica. Las aduanas de puertos y fronteras constituyen para las naciones cultas *el regulador de su respectiva industria y riqueza, y el único medio de hacer nivelar sus intereses recíprocos. Para la Comisión, si la necesidad pudiese hacer excusable esta contribucion, la política la recomendaria todavía.*³⁸²

La política de aduanas se concibe como un medio de proteger la industria nacional. Las aduanas son, para la Comisión, un instrumento para llevar a cabo una adecuada política comercial, advirtiendo que de no realizarse esta política *...nuestra agricultura, industria y comercio dependeria del arbitrio ageno, y nuestra prosperidad vendria á ser nula ó precaria.*³⁸³

³⁸⁰ *Ibíd.*, pág.12.

³⁸¹ *Ibíd.*

³⁸² *Ibíd.*, págs.12-13.

En su carta III (pág.29) Cañedo escribe que los derechos de entrada y salida, además de suponer una fuente de ingresos para el Estado, *fomentan positivamente el comercio y todas las partes de la economía, si hay tino y prudencia en imponerlas.* De ahí que algunos autores las comparen a un barómetro de la riqueza y poder de las naciones. En definitiva, *es el mapa que un Gobierno debe tener siempre a la vista para conocer el estado de su nacion, y el aumento o decadencia de su riqueza.* En este punto, la Comisión se aparta claramente de los principios expuestos por Montaos en su Memoria.

³⁸³ *Informe de la Comisión Extraordinaria ...*, op. cit., pág.13.

Esta renta exige, para la Comisión, ciertas reformas para hacerla más efectiva. Para lograr una mayor eficacia y reunir su utilidad pecuniaria con la protección de la riqueza del Estado, la política a seguir sería, en resumen, la contenida en estos tres puntos: realizar una continua vigilancia de las relaciones comerciales; llevar a cabo una reforma periódica de aranceles y, por último, establecer una fiel y económica administración.

La crítica de las rentas provinciales ocupa mayor espacio en el Informe. La Comisión lo justifica en base a dos motivos fundamentales: por haber sido fruto de múltiples y diversos escritos por parte de los autores económicos, lo que ha tenido como consecuencia la aparición de propuestas también heterogéneas de parte de los ministros encargados de su administración, y por tratarse del ramo que necesita una transformación más profunda, lo que exige una mayor aplicación a su estudio.

La comisión realiza un breve recorrido por la historia y vicisitudes de los proyectos realizados con la intención de sustituirlas. El recorrido se inicia en las Cortes de 1632 y finaliza en 1785 con la reestructuración del sistema de rentas provinciales efectuada por Lerena. La Comisión advierte, sin embargo, que la Junta Central, por decreto de 7 de agosto de 1809, suprimió las rentas provinciales, con unos argumentos que se consideran como parte del Informe ahora presentado.³⁸⁴

La Comisión reitera las críticas más frecuentes hechas a las rentas que recaen sobre los consumos, destacando la desigualdad y la injusticia. En este sentido, afirma que estas rentas recaen sobre el individuo sin tener en cuenta su situación familiar, desmintiendo, con esta aseveración, una idea que ha hecho fortuna entre los estudiosos de estas rentas, cual es su supuesta proporcionalidad - dependiendo la carga del consumo realizado, y dada una cierta correlación entre consumo e ingreso, gravar el consumo era, en definitiva, gravar proporcionalmente la riqueza -.³⁸⁵

Para la Comisión, el labrador, jornalero, artista pobre y comerciante por menor son los que soportan en su totalidad los derechos de puertas, los incrementos de precios que supone la mediación del revendedor, la baja calidad del producto y las cantidades sustraídas en el peso y la medida.

³⁸⁴ *Ibíd.*, pág.19.

³⁸⁵ La Comisión se aparta en este punto de la propuesta de Luyando, argumentando que los consumos no pueden ser una medida de igualdad que establezca el equilibrio entre la riqueza del contribuyente y la cuota de la contribución. En palabras de la Comisión: *Se supone que los consumos serán siempre proporcionados á la riqueza de los consumidores, pero no es así. Esto depende del carácter ó genio de cada particular, del numero mayor ó menor de que se compone cada familia, y del economico gobierno de cada casa, sin que sea necesario llegar hasta el extremo de buscar un avaro y un pródigo para establecer la comparacion: todas estas desigualdades salen al fin á la cuenta , y por mas que el ingénio se apure nunca encontrará la justicia que debe regir en estas operaciones, la qual se cifra en que contribuya cada uno para mantener el Estado en razon directa de lo que tiene que perder si se arruina ó aniquila.* *Ibíd.*, pág.19.

La crítica se extiende a la injusticia de estas contribuciones, que se puede observar tanto en la distribución de la carga entre los contribuyentes, como desde la perspectiva del beneficio que obtienen del pacto social. Es claro que, por este método, no contribuye más quien más tiene que perder si el Estado se arruina.

Si además se tiene en cuenta que estas rentas recaen sobre productos de primera necesidad, de los cuales se surte el pobre por menor, resulta evidente que éste soporta todo su peso, aumentando la injusticia. Por el contrario, el pudiente, que se abastece al mayor, *compra mas barato, goza en las puertas de cierta rebaxa, logra mejor calidad, y paga por todos respectos mucho menos, sin mas requisito que una certificacion de que son frutos de su propia cosecha y los conduce para el consumo de su casa.*³⁸⁶

Refiriéndose a su método administrativo, la Comisión reputa como paradójico el principal argumento tradicionalmente esgrimido en defensa de las rentas provinciales, sustentado en el encabezamiento, al entender que la virtualidad de este sistema ha sido, por el contrario, su aproximación al método de contribución directa. Este hecho vendría a apoyar la tesis que se mantiene en el proyecto presentado a las Cortes.

*Los encabezamientos de los pueblos por reglas de amillaramiento, persuaden que, si las rentas provinciales se han podido tolerar hasta aquí, ha sido porque sus defensores, convencidos de la injusticia, las han convertido en gran parte en una contribucion directa, tomando por base de su repartimiento las cosechas, las grangerías y las ganancias de cada vecino, esto es, la riqueza individual.*³⁸⁷

En todo caso, a juicio de la Comisión, si los encabezamientos hubieran alcanzado a todas las poblaciones, el sistema se hubiera acercado a la única contribución, aunque todavía dependieran los repartos de la arbitrariedad de los agentes de la Hacienda.³⁸⁸ Pero la Comisión reconoce con amargura que los encabezamientos no alcanzaban a todos los pueblos y refiere, en tono irónico, que había que guardar algunos para *exercitar la ciencia fiscal, y la paciencia de los contribuyentes* con la multitud de

³⁸⁶ *Ibíd.*, pág.20.

³⁸⁷ *Ibíd.*, pág.20.

³⁸⁸ La Comisión describe de forma dramática los efectos de las resistencias por parte de los pueblos al alza de los encabezamientos: *la suerte de los pueblos quedó, sin embargo de estos encabezamientos, á merced del Ministerio de Hacienda y sus dependientes. Quando estos querian recargar el encabezamiento, llamaban á nuevos ajustes; y si el pueblo se resistia, se le amenazaba con este catalogo de nombres desconocidos para él, y con un diluvio de empleados que iban á ponerlo en práctica, formando el asedio del vecindario con guincho en mano, autorizados para registrar hasta lo mas recondito de las casas y familias para que no se ocultase la cosa mas menuda.. Si el pueblo se negaba o se resistia al encabezamiento las consecuencias eran funestas: Una comision criminal, sostenida por la fuerza armada, pacificaba el pueblo en el primer caso (existencia de motin), dejandolo arruinado con costas, prisiones y destierros: el vecindario se sometia á la ley del mas fuerte, recibia sin libertad el encabezamiento, y la columna volante de empleados esperaba en cuarteles que se la destinase á otra conquista. *Ibíd.*, págs.21-22.*

tributos que componían la organización fiscal.³⁸⁹

En definitiva, la forma de realizar los repartos - normalmente el encabezamiento se hacía desde la capital a partir de informes de los pueblos que, lógicamente, intentaban sacar partido de la situación -, unido a la gran cantidad de empleados que se necesitan, hace que la carga sobre el contribuyente aumente. Y, sobre todo, este sistema no puede existir en *un Gobierno que aspira a ser libre, justo y benefico.*³⁹⁰

A partir del análisis comparativo del costo de administración de las rentas provinciales con el de las rentas que, como equivalente, se introdujeron en la Corona de Aragón, la Comisión concluye que la tremenda diferencia resultante es consecuencia de su desigual naturaleza. Mientras que las rentas provinciales costaron 11 5/8 por cien en 1797, para el mismo año, el Real catastro de Cataluña costó 1 7/8 por cien; el Real Equivalente de Valencia 3/8; La Real contribución de Aragón 1 2/100; y la Talla de Mallorca 5 2/100.³⁹¹

Hechas estas constataciones, la Comisión manifiesta que, si se tiene en cuenta que los encabezamientos no necesitan empleados y que las tercias reales corren a cargo de los administradores de provinciales y se arriendan anualmente, la suma total del costo resulta de las rentas administradas.

Otro aspecto destacado por la Comisión es el bajo nivel recaudatorio que ofrecen las rentas provinciales, que, en el momento presente, no alcanzan ni la mitad de la recaudación anterior a la contienda; insiste, además, que en el futuro, por mucho que se eliminen vicios, nunca llegarán a lo que fueron en el pasado. Esta escasa capacidad recaudatoria y su previsible incapacidad futura será otro argumento utilizado por la Comisión para justificar su abolición.³⁹²

³⁸⁹ Cita la Comisión veinte figuras fiscales que van de la alcabala a los derechos de internación. *Ibid.*, pág.21.

³⁹⁰ *Ibid.*, pág.23.

³⁹¹ *Ibid.*, págs.23-24.

³⁹² *Ibid.*, pág.28.

Si observamos los datos que presenta Francisco Comín, a partir de las cifras extraídas de la Tesorería General por Patricio Merino, no podemos menos que coincidir con la opinión de la Comisión. Efectivamente, las Rentas provinciales que en 1807 alcanzaban un total de 147.072.000 rs., lo que suponía un 12,3% del total de ingresos de la Real Hacienda, en 1809 pasan a 1.515.000 rs. equivalente a un 0,6% de los ingresos; en 1810, la cantidad es sensiblemente menor (212.000 rs. - 0,2% -); en 1811, la recaudación asciende a 5.572.000 rs.; en 1812, 1.933.000 rs.; para los años 1813 y 1814 se eleva el nivel recaudatorio - 20.691.000 rs. y 16.472.000 rs. respectivamente - alcanzando el 6% y 7% de lo total ingresado. El ejercicio de 1813 comprende las fechas entre 1 Enero 1813 y 18 Mayo 1814; y el ejercicio de 1814, las comprendidas entre 19 Mayo 1814 y 31 Diciembre 1814, es decir, desde la restauración del absolutismo por Fernando VII, que significó la abolición de todo lo legislado por las Cortes y la vuelta al sistema anterior a 1808. Comín Comín, F.: *Hacienda y Economía* ..., op. cit., Tomo I, págs. 116 y ss.

Finalmente, la Comisión argumenta que las contribuciones sobre los consumos, por su especial sistema administrativo, atentan contra la libertad y contra las leyes criminales que se han establecido. De ahí se sigue que o se suprimen las rentas provinciales o se abole el sistema criminal. Para la Comisión las rentas sobre los consumos

*pugnan con la libertad de los pueblos: las delaciones, aforos, registros, embargos, prisiones, penas excesivas, confiscaciones, y todos los medios de coacción que se emplean, no se toleran fácilmente sino por esclavos. Son absolutamente incompatibles estos medios con el orden establecido en la Constitución para la administración de justicia en lo criminal.*³⁸³

El último renglón del "sistema" tributario vigente lo constituyen las rentas estancadas, las cuales, en opinión de la Comisión, añaden a los vicios de las anteriores uno particular: la guerra que mantienen guardas y contrabandistas como fruto de su sistema de administración. La propuesta de la Comisión es declarar libre la venta de los géneros a ellas sujetos en el interior del Estado, imponiéndose éstos a la entrada y salida del reino e integrándolos, a tal fin, en el ramo de generales.

En definitiva, tras analizar el sistema vigente, la Comisión observa una tremenda desigualdad en la distribución, que se manifiesta tanto a nivel provincial, cuanto entre los individuos de una misma provincia e incluso de un mismo pueblo. Por tanto, si la Constitución previene que haya absoluta igualdad entre todos los españoles, esa igualdad no se logrará mientras persistan las diferencias provinciales en cuanto a la contribución. Si hay que seguir el precepto constitucional *es preciso adoptar para Castilla el sistema de Aragón, o para Aragón el de Castilla.*³⁸⁴

Ante la disyuntiva planteada en la búsqueda de la necesaria igualdad de derechos y obligaciones de las provincias, la Comisión se inclina por la adopción del *sistema de catastro, equivalente, talla o unica contribucion, cuyos nombres son indiferentes siempre que el efecto sea el mismo.*³⁸⁵

³⁸³ Informe de la Comisión Extraordinaria ..., op. cit., págs.28-29.

³⁸⁴ Ibíd., págs.25-26.

La Comisión manifiesta que las provincias de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca contribuyen con 95.440.597 rs., cantidad que no deja de ser considerable pese a que en estas provincias no existe una estadística más perfecta que en Castilla, donde se realizaron prolijas operaciones para establecer los encabezamientos y sólo falta en los pueblos administrados.

³⁸⁵ En este sentido, es interesante analizar de forma somera el *Proyecto de la unica contribucion extraordinaria de guerra para el principado de Cataluña*, editado en la Imprenta de la Junta Superior de Cataluña, Vich, 1812. Dicho Proyecto, con fecha 9 de febrero de 1813 se manda a la Comisión de Hacienda, advirtiendo que la Diputación provincial de Cataluña había remitido 12 ejemplares. D.S.C.G.E., Tomo VII, pág 4.679.

El proyecto había sido realizado por una Comisión creada por la extinguida Junta Superior de aquella provincia con la finalidad de *metodizar el ramo de contribuciones*. La Comisión encargada del proyecto señala

La intención de llevar adelante el plan de reforma es inequívoca, aclarándose que no se trata, en ningún caso, de restablecer el producto de las antiguas rentas, pues para ello, piensa la Comisión, no hubiera hecho falta un plan. En este sentido se puede afirmar que el plan, más allá de una simple reforma de rentas plantea un cambio estructural de los principios que informan el sistema vigente, pues a un nuevo modelo de sociedad debe corresponder una nueva forma de financiar sus necesidades.

5.1.3.- La contribución directa sobre la riqueza como piedra angular del nuevo orden tributario.

El plan propuesto por la Comisión presenta dos atributos que merecen especial atención: se ajusta en todo a los principios contenidos en la Constitución y es independiente del presupuesto de gasto - el sistema propuesto *se acomoda a cualquier cantidad o cuota que se fije, puesto que con adiciones o sustracciones parciales, el gasto se nivelara por el producto de las contribuciones, o este por aquel.*³⁹⁶

La suficiencia y la posibilidad de contar con cantidades ciertas se ofrecen como las principales virtudes del nuevo sistema. Se contrapone, pues, al principal defecto que ofrecía el sistema antiguo en el que la imprevisión causada por el sistema de contribuciones indirectas, incapaz de proporcionar cálculos más o menos precisos sobre su recaudación, obligaba a la continua creación de papel moneda, especialmente en los años finales del siglo.

El nuevo sistema evitará acudir a medidas violentas cuando el aumento

que ha tomado como base el decreto de las Cortes de 1 de abril de 1811 que establecía como objeto de gravamen los productos de los bienes territoriales, comerciales e industriales, aspecto compatible *con el particular sistema de Hacienda que rige en este principado, como en toda la corona de Aragon.* La condición mas importante para llevar a cabo la implantación de un impuesto de este tipo, el registro de los bienes, es algo que la comisión no considera necesario realizar en el principado, toda vez que se poseen datos inmediatos, *mediante el catastro impuesto en toda la corona de Aragon sobre lo territorial.*

Aunque la Comisión reconoce que el tiempo ha modificado las antiguas estimaciones, por cuanto se han construido edificios nuevos, se han destruido otros, se han variado cultivos, modificando los términos de equidad con que se realizó el catastro, desviándose por tantas causas del justo equilibrio que sería deseable mantuviera entre todos los que lo han de pagar, también admite que *buscar la justicia exacta, y la igualdad y proporcion perfecta, es poco menos que buscar la piedra filosofal, o la quadratura del circulo; por tanto es necesario renunciar á aquella perfeccion, que ni cabe en el entendimiento humano, ni es compatible con la condicion del hombre, ni con la sagacidad de sus pasiones astutas*

La Comisión defiende la línea de continuidad del catastro, apoyándose en la antigüedad de su establecimiento y en que una novedad en la forma de contribuir supondría *socavar los fundamentos del sistema actual de Hacienda del principado, trastomarlo en lo mas substancial y dar con el en tierra indefectiblemente.* Sin embargo, para la Comisión, el catastro, en lo relativo a comercio e industria, no se muestra como un instrumento eficaz, toda vez que cuando este se impuso, el comercio y la industria no habían llegado al nivel de desarrollo actual. Se impone aplicar otros métodos cuyas reglas se insinúan en los reglamentos que se acompañan. A partir de la naturaleza del Catastro (que es el tributo que paga la riqueza territorial en el lugar mismo de su situación) la Comisión desarrolla la idea de seguir el mismo método para la riqueza mercantil e industrial, no tanto por no introducir una novedad parcial, cuanto *para fixar el establecimiento de la unica contribucion sobre un sistema de uniformidad general, que justamente es el que conviene en materia de impuestos. Proyecto de la única ...* *Ibid., págs.8-9.*

³⁹⁶ Informe de la Comisión Extraordinaria..., op. cit., pág.15.

de las necesidades no pueda ser correspondido por el aumento de la recaudación, medida de la que se ha abusado en el Antiguo Régimen, ya que el recurso al crédito solucionaba la inelasticidad de los ingresos con respecto a las crecientes necesidades financieras de la Corona.

La Comisión establece una estrecha relación entre la estabilidad del sistema tributario y el recurso al crédito público. La estabilidad del plan³⁹⁷ asegura la amortización de la deuda, considerada como un recurso fundamental en la época presente. En el Dictamen se arguye que el sistema militar de la Europa moderna no permite hacer frente a los gastos de guerra con los recursos ordinarios, por tanto *los empréstitos son absolutamente indispensables*. No puede, por otra parte, recurrirse al Crédito mientras no se implante un sistema de Hacienda estable. A juicio de la Comisión, serán inútiles todos los esfuerzos para destinar con absoluta separación fondos suficientes al pago de los intereses de la deuda pública anterior y para amortizar su capital, sin lo cual no hay crédito ni posibilidad de nuevos empréstitos. Ante cualquier dificultad se haría uso de los fondos de amortización que *deberíamos respetar como sagrados*.³⁹⁸ La comisión argumenta que el continuo recurso al crédito hace que, a la larga, la Nación no pueda acudir a este por la falta de confianza. La mayoría de los desordenes provienen de la naturaleza de un sistema de contribuciones indirectas que no permiten un conocimiento exacto del total recaudado.

La idea de unificación fiscal se encuentra claramente definida en el proyecto, con dos implicaciones fundamentales: de una parte, la unificación fiscal del país supondrá desarraigar las desigualdades fiscales provinciales existentes y, de otra, la implantación de una contribución cierta y determinada que siga el aumento o reducción de los gastos permitirá obtener el conocimiento necesario para planificar gastos e ingresos - *las Cortes podran aprobar los presupuestos anuales, y decretar los tributos que los han de cubrir, aumentando o reduciendo por partes adicionales alicuotas el total de su importe* - y, en definitiva, realizar la *política económica* propia del nuevo marco económico-político.

A la vista de los argumentos presentados, la Comisión propone su plan de Rentas, cuyo punto fundamental es la supresión de rentas provinciales y estancadas, estableciendo, en su lugar, una contribución directa en función de la riqueza territorial e industrial de las provincias, cuyo reparto debía efectuarse mediante el sistema de cupo, correspondiendo fijarlo a las Cortes. La diferencia entre lo producido por las rentas subsistentes y lo necesario para cubrir los gastos públicos, según presupuesto presentado

³⁹⁷ Un sistema estable de rentas es una garantía ante las necesidades sobrevenidas, saldadas habitualmente con la emisión de deuda. Ante la incapacidad de ampliar las bases imponibles o añadir nuevos impuestos al sistema en vigor, cabe la posibilidad de aumentar los tipos de los impuestos vigentes. Un sistema tributario tiene movilidad, según Wagner, cuando contiene elementos con capacidad de adaptación a las necesidades financieras.

³⁹⁸ Informe de la Comisión Extraordinaria..., op. cit., pág.32.

por la Comisión, debía ser cubierto con la citada contribución directa.³⁹⁹

En efecto, apoyándose en los artículos 339, 344 y 354 del texto constitucional, sostiene tres proposiciones o bases inseparables: no ha de haber aduanas interiores; el cupo de cada provincia ha de ser correspondiente a su riqueza y las contribuciones se han de repartir entre todos los españoles con proporción a sus facultades. La sanción de estos principios por la Constitución obliga a las Cortes a la siguiente alternativa: o se impugna el dictamen porque resulta contrario a las bases constitucionales o se demuestra que existe otro más útil y conveniente a la Nación.

Es importante, por otra parte, hacer referencia al aparato administrativo creado para llevar a cabo el nuevo sistema tributario, por cuanto encierra transformaciones importantes referentes al orden político y responde a la concepción territorial del liberalismo incipiente. Así, el sistema de reparto se apoya en una jerarquía de instituciones y secuencias a recorrer hasta llegar a la distribución de la carga que ha de soportar cada contribuyente. El cupo inicial es repartido anualmente por las Cortes en función de la riqueza del censo de 1803.⁴⁰⁰ Las diputaciones provinciales arreglarán el cupo a cada partido; los ayuntamientos constitucionales, por último, arreglarán la cuota de cada vecino. Una vez realizado el reparto, se decreta un tiempo suficiente para que los pueblos puedan realizar las preceptivas reclamaciones.⁴⁰¹

³⁹⁹ Las propuestas concretas son las siguientes:

1.- *Todas las contribuciones indirectas sobre los consumos, conocidas bajo la denominación genérica de rentas provinciales, ora estén en administración, ora en encabezamiento, quedarán extinguidas.*

3.- *También quedarán suprimidas en la Península las rentas estancadas y los efectos sujetos á ellas podrán circular libremente.*

4.- *Las Cortes previo dictamen de la Regencia, determinarán los derechos de entrada y salida de la Península á los citados géneros, y el sobreprecio á que se han de vender a pie de fabrica los que se producen en las que pertenecen a la Nación, ó puedan pertenecer en adelante, combinando la utilidad del erario con la libertad de la industria de los ciudadanos.*

5.- *En lugar de las rentas provinciales y estancadas se establece una contribución directa en todas las provincias de la península, arreglada á la riqueza territorial é industrial de cada una de ellas.*

6.- *Para arreglar el cupo se dividirá la contribución total sobre la riqueza total, y conforme á la que posea cada provincia, será también la cuota de su contribución directa. Ibíd., págs.32-34.*

⁴⁰⁰ *Proposición 7.- Para practicar esta distribución se tomará por regla el censo de la riqueza territorial é industrial del año de 1799, formado de orden del rey, y publicado en el de 1803. Ibíd.*

La Comisión, como se ha visto, advertía meses antes las dificultades encontradas por la falta de datos suficientes y bien averiguados para el arreglo completo del sistema de Hacienda, y justificaba la adopción del Censo de 1803 al no haber encontrado otro medio que *más se acerque á la verdad.*

Toreno, que califica el documento como *imperfectísimo y muy desigual, en que se mezcla á menudo y confunde el capital con los rendimientos, y se juzga como á tientas de los productos y valores de las diversas provincias del reino*, ve los motivos de su adopción en *la premura del tiempo y las circunstancias de entonces* que no permitieron la formación de otro nuevo, *tarea larga y de días sosegados. Historia del levantamiento...*, op. cit., pág.484.

⁴⁰¹ Este aspecto administrativo comprende las proposiciones octava a decimosexta. La concepción de la Nación como una unidad territorial está presente cuando se propone la ejecución del cupo para cada partido, pueblo y vecino en lo que se "llamaba antiguamente" Corona de Castilla, que lo hará de acuerdo a sus encabezamientos por rentas provinciales y en lo que se llamaba Corona de Aragón, donde servirá de base para tal operación las cuotas que hasta ahora se habían calculado para el reparto de Catastro, Contribución real, Talla y Equivalente.

El proyecto presentado constituye el intento de implantar un sistema tributario "racional" en España; de construir, desde la teoría económica, un aparato fiscal interrelacionado con la transformación socioeconómica y política que está sufriendo el país. Nunca la relación Hacienda-Estado fué tan clara para los artífices de una propuesta de cambio. La idea de unidad ha arraigado profundamente, y sólo desde esta perspectiva es posible construir un sistema tributario presidido por un claro espíritu de unidad.

En un régimen - feudalismo desarrollado - definido por la multiplicidad, por la dislocación de territorios, se hacía difícil pensar en la unidad impositiva; resultaría, cuando menos, paradójico. En el nuevo Estado, surgido precisamente en un momento de desarticulación del poder establecido, sí cabe pensar en el sueño de unidad tributaria por excelencia: la única contribución. La eliminación de vestigios de tipo histórico, la nueva ordenación administrativa en torno a las diputaciones y ayuntamientos constitucionales, la unidad de tesorería ..., son los elementos fundamentales para intentar un modelo de reparto contrapuesto a la dispersión existente en el régimen que se acaba de abolir.

En definitiva, se trataba de trasladar los preceptos políticosociales contenidos en la Constitución al terreno económico, persiguiendo la racionalización con la reforma del sistema tributario y contable, la centralización con el establecimiento de organismos estrechamente ligados al secretario de Hacienda y la uniformización con la igualdad de tributos y sistema administrativo para todas las provincias.

5.1.4.- Respuestas al Proyecto.

La rapidez con que aparecen las primeras respuestas tanto de signo positivo como negativo al plan presentado permiten establecer el alcance que para amplios sectores de la sociedad española tiene la reforma tributaria y el interés con que se siguen los debates de cortes.

Precisamente será POLO DE ALCOCER, aludido en el Dictamen, quien impugne el proyecto en escrito firmado en Sevilla el primero de agosto de 1813 y

Se superan, de esta forma, los tradicionales ámbitos tributarios (Castilla, Aragon, Provincias Exentas ...), tanto mas cuanto se afirma que en los pueblos de Castilla que no hayan estado encabezados, en las provincias exentas, y en la de Canarias, sus diputaciones provinciales formaran un estado de la riqueza de sus partidos y pueblos y conforme a este realizaran la distribución del cupo, quedando a cargo de los ayuntamientos realizar el de cada vecino.

Queremos resaltar, además, que se tiene en cuenta la posibilidad de una nueva división territorial, lo que se contempla en la novena proposición, la cual señala como provisional el reparto por la diputaciones provinciales. Dice así: *Las Diputaciones provinciales arreglarán el cupo de cada partido, y por ahora, hasta tanto que una división más conveniente de provincias y partidos facilita la distribución del cupo de cada pueblo en cabezas de cada partido, se arreglará también éste por las Diputaciones provinciales.*

publicado en la Imprenta Mayor de esa misma ciudad.⁴⁰² POLO discute la solidez del proyecto presentado, observando que no se dispone de *datos fixos sino imaginarios* para que resulte la igualdad respectiva de la contribución, lo que dará lugar a un impuesto arbitrario y sujeto a los mismos inconvenientes que la de los actuales encabezamientos. La falta de datos da una gran capacidad a los ayuntamientos en el establecimiento de las cuotas a los contribuyentes. Una buena distribución solo tendría lugar si tanto ayuntamientos como contribuyentes tuvieran la patria y la verdad siempre presentes.⁴⁰³

La reforma del sistema, a su juicio, debía hacerse siguiendo dos máximas fundamentales: que el montante de la contribución se estableciese por una suma equivalente a las necesidades del Estado y que su reparto se llevara a cabo en función de las facultades de que goza el individuo. POLO señala que la Comisión ha seguido las dos máximas, pero ha equivocado el objeto a gravar, por cuanto *quiere que la riqueza inaveriguable sea quien reciba la ley arbitraria del impuesto.*⁴⁰⁴ Su propuesta consiste en que se adopte como base el valor de las haciendas en lugar de la riqueza, lo que garantizaría que cada provincia, cada pueblo y cada contribuyente pagara en razón exacta de sus facultades.

Para valorar el suelo productivo de la nación solo habría que *repetir a un mismo tiempo en todos los pueblos la famosa operacion hecha para la unica contribucion.*⁴⁰⁵ La aplicación de su plan conseguiría *separar toda autoridad, todo individuo de la arbitrariedad en los repartimientos, sin que intervenga en la imposicion otra ley que la de las Cortes, no otra razon que la de los haberes respectivos.*⁴⁰⁶

TORENO, miembro de la Comisión en el momento de la presentación del

⁴⁰² Polo de Alcozer, P.: *Observaciones sobre el sistema de contribucion directa presentado a las Cortes por la Comision Extraordinaria de Hacienda*, Imprenta Mayor, Sevilla, 1813.

En la sesion de 17-4-1813, se da cuenta del pase a la Comision de la memoria de Polo titulada "Breve exposicion historica de las rentas de España, y su administracion hasta nuestros dias, y nuevo sistema que debe sustituirse con arreglo a la Constitucion" (D.S.C.G.E., Tomo VII, pág.5061).

Pedro Polo de Alcozer había sido oficial de la Secretaria del Despacho universal de Guerra y secretario de la Comisión de Cortes, desde su formación por Real Decreto de 8 de junio de 1809 (Archivo de Cortes, Leg. 1) y había demostrado su celo con motivo del traslado a la Regencia de los papeles importantes relativos a la Comisión de Cortes. La Regencia le confirma en su cargo de Secretario y con fecha 10 de febrero de 1810 le ordena que guarde los papeles que obran en su poder. Con fecha de 4 de junio la Regencia le comunica que entregue los documentos y, a la vez, traslade la orden a los sujetos en cuyo poder se encuentren documentos (entre ellos Juan Polo y Catalina, Secretario de la Junta de Medios y Recursos). Polo deja la Secretaría el 12 de junio de 1810.

⁴⁰³ Polo de Alcozer, P.: *Observaciones...*, op. cit., pág.4.

⁴⁰⁴ *Ibíd.*, pág.8.

Para Polo, la única posibilidad de conocer la riqueza industrial sería estimarla a *ojo de buen cuervo*.

⁴⁰⁵ *Ibíd.*, pág.10.

⁴⁰⁶ *Ibíd.*, págs.5-6.

proyecto, lo calificará, años más tarde, como intento de uniformar fiscalmente todas las provincias del reino, pero plan al cabo *especulativo*, al adoptar la contribución directa cuya forma de pago no podía ser bien vista por los pueblos, razón por la que *los gobiernos expertos, prefirieron gravar al contribuyente en lo que compra mas bien que en lo que produce, y confundir así el impuesto con el precio de las cosas*. A su juicio, gravar de forma directa la renta de la tierra y las utilidades de la industria y del comercio, obligaba a dificultosas averiguaciones, a lo que se unía *la falta de un catastro bien individualizado y exacto*.⁴⁰⁷

Esta opinión tan negativa acerca del Informe no es, sin embargo, compartida por amplios sectores de la prensa del momento. Así, el **Tribuno del pueblo español**, en su número 3 de martes, 20 de julio de 1813, recogía con el título *Nuevo sistema de contribuciones propuesto a las cortes por la Comisión extraordinaria de Hacienda* un amplio análisis del plan propuesto por la Comisión extraordinaria, en el que, a su juicio, brillaban *el genio de la beneficencia, la sabiduría y la expresión de los sentimientos del pueblo español*.

El articulista señalaba que una vez establecidos los derechos y deberes del ciudadano y del monarca, proclamada la soberanía del pueblo, sancionada por la constitución la obligación de todos los españoles a contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado y decretado que las contribuciones habían de ser proporcionadas, no podía subsistir el conjunto de derechos que constituían *la Gótica nomenclatura de nuestras rentas*.⁴⁰⁸ El mantenimiento de tan negativo sistema se debía a la existencia de un gobierno arbitrario, pero no podía sostenerse en la *época feliz de la libertad*.

El Congreso Constituyente debía, pues, en su opinión, quitar las trabas que encadenaban la agricultura y las artes y uniformar las contribuciones con las bases de la Constitución, ya que sin ello *la obra grandiosa en que se ocupan las Cortes quedaria imperfecta, la libertad civil seria aerea y la propiedad se veria hollada*. Por tanto, fiel a los deseos de la Nación y buscando su bienestar, a pesar de que el momento exige grandes sacrificios para sufragar los gastos públicos, *dulcifica su vigor y reduce el libro funesto de la Hacienda a una sola pagina*.

Justifica el articulista el fracaso de anteriores intentos en el apego a lo

⁴⁰⁷ Toreno, Conde de.: *Historia del levantamiento...*, op. cit., pág.484.

⁴⁰⁸ El examen de las rentas que componen el sistema refleja un gran conocimiento de la formación como sedimento histórico de estas rentas, dado que la Hacienda tal y como se presenta en el día esta formada por *una mezcla de artículos enteramente contrarios a las máximas fundamentales de la Monarquía. Prestaciones feudales tan esteriles para el erario como barbaras en sus nombres y en su constitucion; restos de los tributos antiguos de la monarquía; contribuciones morunas (...), estancos fatales hijos del despotismo (...), rentas de origen romano; exacciones violentas sobre los consumos, sobre el comercio y hasta sobre los pesos y medidas... contribuciones territoriales sobre la riqueza del ciudadano; reglamentos atroces y dispendiosos para el cobro...*

recibido y en la indiferencia del gobierno, y sostiene que el momento del cambio ha llegado; *a nuestra edad estaba reservada la reforma de la Hacienda muchas veces deseada, muchas emprendida, y nunca llevada a cabo....* A continuación traza las coordenadas en las que debe moverse el sistema de hacienda. La cita, aunque extensa, merece reproducirse:

Las arcas hasta aquí llamadas Reales, son arcas de la Nación; nuestros son los fondos que las enriquecen, porque nuestro es el trabajo que los produce: como propios, a nosotros nos toca fixar las reglas de su inversion y señalar los medios con los que se nos ha de obligar a partir con el erario el fruto de nuestras tareas. El monarca tendrá su cuota fixa que no podrá exceder: la magistratura y la milicia tendrán sus dotaciones: a todos los ramos del gobierno se les proveera de lo necesario para que puedan atender a la extension de sus obligaciones, y la Nación misma se obligara a cumplirlas por medio de contribuciones generales demandadas sobre la riqueza y los haberes de todos los ciudadanos.

El tribuno exhorta a los españoles a adoptar el plan presentado por la comisión, en la certeza de que, sancionada esta ley, el pueblo sera libre, rico y satizfará las cargas de la sociedad sin que padezcan su propiedad y sus derechos. Sancionar la ley, en fin, significará que el pueblo dueño de su cosecha no será perseguido por los empleados de la Hacienda desde que obtenga los frutos del campo hasta que los permute por dinero. Adoptado el plan, *no habra sisas ni cientos ni alcabalas: no habra fieles ni pesquisidores: y entregando las cuotas anuales, que vuestros ayuntamientos os repartieren, a vuestros alcaldes, y estos al tesorero de la provincia, os vereis libres de rapiñas y no sudareis vosotros para que un exercito ambriento de empleados viva en la abundancia.*

5.2.- La discusión parlamentaria del proyecto de nuevo orden tributario.

La discusión que sigue a la presentación, por la Comisión Extraordinaria de Hacienda, del nuevo plan de contribuciones, es una de las más apasionantes que tienen lugar en las Cortes. Su larga duración - comprende los meses de Julio, Agosto y Septiembre - y las reflexiones que en materia económica se vierten a lo largo de las sesiones, dan fiel testimonio de ello.⁴⁰⁹

Del eco con que se acogen las discusiones sobre el nuevo orden tributario da fe la prensa, que dedica largas páginas a dar noticia de todo debate en materia impositiva. Así, el Tribuno del Pueblo Español recoge el comienzo de las

⁴⁰⁹ Así lo vio Toreno cuando, años más tarde, escribió: *Suscito en las cortes el plan de la Comisión extraordinaria largos debates, no escasos de saber y abundantes en curiosas noticias; acabandose por aprobarse aquel en sus principales partes con gran mayoría de votos y general aplauso. Pero al establecerse tocaronse de cerca las dificultades, tantas y tan grandes, que nunca fue dado superarlas del todo, acarreado a las cortes la nueva contribucion directa malquerencia y mucho desvio de los pueblos.* Vid. *Historia del levantamiento...*, op. cit., pág.484.

discusiones con una gráfica expresión: *la lucha entre los errores y los principios exactos de la economía política aparecieron en el Congreso.* ⁴¹⁰

Del análisis de las discusiones se puede establecer una clara constatación: la voluntad general de los diputados es el cambio de sistema tributario. Las escasas oposiciones al proyecto se saldan, en la mayoría de los casos, anteponiendo la urgencia del momento, que no permite dilaciones en la puesta en marcha de soluciones para salvar a la patria de la difícil situación en que se encuentra.

Debemos advertir, por otra parte, que aunque a lo largo de las discusiones está presente el ideal de la única contribución proyectada por ENSENADA, ideal, al cabo, de todos los proyectos reformistas intentados durante el siglo precedente, el intento se inserta ahora en una reforma global del modelo de sociedad. Se pugna por la creación de un nuevo Estado y por la modificación de la estructura socioeconómica del país, por lo que la viabilidad futura del proyecto, al menos en teoría, cobra un nuevo significado. El plan de ENSENADA se pretendía insertar en un marco social especialmente poco propicio para su implantación.

En las páginas que siguen se van a analizar las ideas que en materia económica y, singularmente, fiscal vierten los diputados a lo largo de la discusión del proyecto. A tal fin, los epígrafes que se detallan corresponden a bloques de materias homogéneas, sin que se siga un orden cronológico riguroso, en beneficio de la claridad expositiva.

5.2.1.- La oportunidad del cambio de sistema tributario. La especial significación del momento histórico.

El primer aspecto polémico que se plantea versa sobre la viabilidad del proyecto, cuyo futuro parece fuertemente condicionado por las convulsiones del momento vívido. Contrariamente, habrá diputados que fundamenten la construcción del nuevo sistema tributario en las especiales circunstancias del momento, defendiendo el nuevo modelo fiscal como el sistema congruente con la estructura política nacida de la Constitución.

Representante paradigmático de la corriente partidaria del cambio será el

⁴¹⁰ El *Tribuno del Pueblo Español*, núm.8/M3.8.1813.

diputado aragonés ANTILLÓN,⁴¹¹ quien en sus intervenciones realiza un análisis muy profundo acerca de la relación entre el poder político y el sistema fiscal. Para ANTILLÓN, el momento histórico cobra un sentido preciso, exponiendo, abiertamente, que, aunque el modelo de tributo a implantar sea el mismo que se intentó en otros proyectos - la única contribución con ciertos matices -, ahora es el momento de llevarlo a cabo.

*Clámase, Señor, que no podrá ejecutarse el proyecto de la contribucion directa. Pero esto es menester verlo: la ejecucion queda á cargo del Gobierno. Y si algunos momentos hay propios para establecerle sin repugnancia, son los actuales. Efectivamente, ¿ qué ocasion mas oportuna que la presente, en que el pueblo está convencido de la necesidad de enormes sacrificios para conseguir su libertad é independencia, y cuando la Constitucion sanciona que todos los ciudadanos, sin excepcion ni privilegio alguno, han de contribuir igualmente; que no habrá provincias exentas de este ó del otro impuesto, y que todos los años sabrá paladinamente la Nacion con qué objeto se le imponen ó cargan los tributos, y en que se invierten ?.*⁴¹²

El momento que se vive presenta, para ANTILLÓN, unas circunstancias que lo hacen especialmente favorable a la implantación de tan deseada contribución. Los cambios políticos y la incidencia de la guerra en la toma de conciencia acerca de la unidad nacional son elementos que tienen un efecto catalizador:

⁴¹¹ El aragonés Isidoro de Antillón ha sido considerado por algunos autores como una de las figuras más representativas de la generación de 1808. Este profesor de geografía e historia, colega de Blanco White, fue visto por Alcalá Galiano como *el único que podía medirse con Argüelles en elocuencia*. Acusado de formar parte del jacobinismo español su *trayectoria intelectual y biográfica es paradigmática en muchos aspectos de los valores de aquella generación víctima dramática de la vorágine*. Moreno Alonso, M.: *La generación española de 1808*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, pág.199.

Sarrailh ha expresado de forma dramática el final de este *sabio cuya vida ardorosa, consagrada al estudio, termina prematuramente a manos de los esbirros de Fernando VII...* Vid. op. cit., pág.498.

Toreno escribe que Antillon descolló entre los diputados, pues *adornaban a este diputado ciencia y erudición bastante, no menos que concisa y punzante elocuencia, si bien con asomos alguna vez de impetuosidad tribunicia, que no á todos gustaba. Fueron muy contados sus días, que abreviaron inhumanamente malos tratos del feroz despotismo*. Vid. *Historia del levantamiento...*, op. cit., pág.483.

Precisamente, el mismo autor refiere que sus opiniones llegaron a incomodar tanto a *hombres desalmados del partido antireformador*, que los llevaron a una tentativa de asesinato. *Ibid.*, pág.487.

La animadversion hacia este diputado era tanta que, como escribe Moreno Alonso, sus restos fueron quemados por los realistas en 1822 y la Inquisición prohibiría su "Elogio de Jovellanos" en 1814. Moreno Alonso, M.: op. cit., págs.199 y 201.

Un análisis pormenorizado del pensamiento político de Antillón en Martínez Quinteiro, E.: *Los grupos liberales ...*, op. cit.

Entre la obra de Antillón se encuentran varios trabajos relativos a cuestiones geográficas. Entre sus obras políticas destacamos *Coleccion de documentos ineditos pertenecientes á la historia política de nuestra revolucion*, Imprenta de M. Domingo, Palma de Mallorca, 1811; *Carta de un aragonés residente en Mallorca á su amigo DMJQ establecido en Cádiz sobre la necesidad de asegurar con leyes eficaces la libertad del ciudadano contra los atropellamientos de la fuerza armada ...*, reimpresso en Imprenta de D. Miguel Domingo, Palma, 1811; *Noticias históricas de Dn. Gaspar Melchor de Jovellanos. Conságralas a sus respetables cenizas Y.M. de A.M.*, Imprenta (sic) de D. Miguel Domingo, s.l., 1812.

⁴¹² D.S.C.G.E, sesión de 20 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5755.

Ninguna ocasion habrá mas adecuada, y acaso es la unica, pues no lo fué la época del Marques de la Ensenada, ni podia serlo la de ningun Ministro de un Monarca absoluto. Se necesitaba una Constitucion con la franqueza y responsabilidad que sus sagrados artículos establecen, para que se dijese al pueblo sin miedo y á las claras: 'Tal es la suma de los sacrificios en este año, y tal la suma de las necesidades'.⁴¹³

La afirmación es categórica y, en cierto modo, una opinión compartida, por los analistas anteriores, de las causas del fracaso del intento de ENSENADA, intento que este diputado toma como modelo. La delimitación que plantea ANTILLON entre dos formaciones sociales se apoya precisamente en el conocimiento, por parte del contribuyente, del montante de su participación en la cobertura de las necesidades del Estado. Subyace aquí la idea de un Estado resultado del pacto social. Las características de este sistema de reparto obligan a contar con el apoyo del contribuyente si se quiere llevar adelante el proyecto sin obstrucciones ni resistencias pasivas. ANTILLON va a mostrar como un rasgo característico de la práctica absolutista, por el contrario, la ocultación de la carga que soporta el pueblo por medio de cientos de artilugios de los cuales, las contribuciones indirectas, impuestos menudos inventados al día, por utilizar la expresión de CAILLAUX, son medio refinado:

Quando el gobierno trataba de agobiar y no de grangearse la confianza del pueblo, no se quería esto, sino exigirle mucho sin que lo supiera y sin que viese palpablemente que se le arrancaba toda la sustancia, para cuyo fin servian admirablemente las contribuciones indirectas, recursos miserables de una tirania medrosa...

⁴¹³ *Ibíd.* Los subrayados son nuestros.

⁴¹⁴ *Ibíd.*

A. Puviani ha definido, en una sugestiva tesis, la ilusión financiera como *una representación errónea de las riquezas pagadas o que deben pagarse a título de impuesto o de alguna de sus modalidades*. Vid. *Teoría de la ilusión financiera*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, pág.12.

Y, más adelante, señala como una causa de la desinformación del total de la prestación, *detráida* en nombre del deber de contribuir, al sistema administrativo propio del Antiguo Régimen. La mayoría de los males provenían de que el cobro de gran parte de los ingresos públicos estaban cedidos en arrendamiento, de tal manera que *el Estado, al tener asegurada una determinada renta anual, se preocupaba poco de evitar que el arrendatario aumentase el tributo..* *Ibíd.*, pág.65.

Precisamente, Caillaux incorpora, como elemento fundamental en su análisis de las finanzas de la Francia del Antiguo Régimen, la naturaleza del poder político para justificar la inexistencia de un sistema fiscal propiamente dicho. Un sistema fiscal, dice Caillaux, que *por lo demás, no podía ser otra cosa, ya que libre de toda intervención el poder político no ha pensado nunca más que en aumentar los gastos; la monarquía no ha pedido a los administradores generales sino vivir al día; no ha empleado la habilidad, el talento de aquéllos, sino en encontrar dinero, sin tener para nada en cuenta la elección de medios. Por añadidura les ha encargado el respeto escrupuloso de los privilegios y ha contrarrestado obstinadamente la tendencia que han tenido siempre a restringirlos*. Vid. op. cit. pág.52.

La línea de actuación en semejante marco depende del carácter del ministro, según Caillaux. Si se trata de un ministro mediocre, basará su *política fiscal* en la creación de nuevos impuestos indirectos, cuyas consecuencias serán complicar más y hacer más incoherente el conjunto de tributos del país. Si el ministro es un verdadero hombre de Estado, su reforma se estrellará con unos límites, los de la simplificación y ordenación del caos tributario que tiene ante sus ojos.

Sobre las rentas provinciales y su relación con la naturaleza del poder político, prosigue ANTILLON su implacable crítica:

*desde que estas rentas provinciales se perpetuaron por las supercherias de la córte y la impotencia del pueblo oprimido (...) no han cesado por todas partes casi todos los escritores economicos de clamar contra sus perjuicios, ni los pueblos de pedir incesantemente en las Córtes su abolicion. Mas por desgracia aquellas Córtes, vano simulacro de la representacion nacional, fueron impotentes para conseguir sus deseos, y los Reyes paralizaron todas las quejas y clamores, creyendo tener en las rentas provinciales el medio más expedito para chupar insensible y encubiertamente la sangre de los súbditos.*⁴¹⁵

Para ANTILLON, la defensa de estas rentas, después de que las *luces económicas* han trazado el camino del desarrollo de la agricultura y la industria y, en España, después de los escritos de JOVELLANOS, no puede sostenerse y responde, en su opinión, a un intento de lucir el ingenio, más que al conocimiento de la bondad de éstas. Suprimirlas es un bien para los pueblos, únicos perjudicados y, en definitiva, aquellos cuya miseria *fomentan y perpetúan*.

El ideal del modelo de única contribución proyectada por ENSENADA es una referencia continua a lo largo de los debates; en este sentido, ALONSO Y LOPEZ refiere la experiencia:

A mediados del siglo pasado se volvió á promover la misma necesidad de reforma de rentas, y después de veinte años de consultas, informes, entorpecimientos y oposiciones maliciosas, se decretó por fin un sistema de única contribución, regulada sobre los productos de todos los fondos, Real, industrial y comercial, de todas las clases de personas, suprimiendo enteramente todas las especies y diversidades de contribuciones que forman el complicado sistema de rentas provinciales.

No obstante, se tiene conciencia del origen de las dificultades por las que atravesaron los distintos intentos de sustitución, dado que, a pesar de constituir una *saludable y útil determinación para el Erario y los pueblos* no llegó a consolidarse, porque *los intereses particulares y las perversidades humanas, tuvieron mas fuerza que la razón*

⁴¹⁵ D.S.C.G.E., sesión de 20 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5754. El subrayado es nuestro.

Rechaza Antillon los argumentos historicistas, tan comunes en los debates constituyentes, que han querido ver el origen de las Cortes gaditanas en la época anterior a Austrias y Borbones. La sentencia de Antillon es clara: *vano simulacro...*

Adam Smith, se ha visto, atribuye el origen de estas rentas a la debilidad política de los agravados.

*para su descarado logro.*⁴¹⁶

El momento histórico, como decíamos, se descubre, desde esta posición, especialmente propicio para instaurar un sistema que surge de la voluntad de un pueblo por redimirse tanto del enemigo externo como de las cadenas que en el interior lo oprimen:

*Los pueblos, Señor, que al comenzarse esta tremenda lucha se encontraron sin Gobierno, sin armas y sin dinero, crearon existencias de la pura nada para redimirse y ser gloriosos en su independencia: V.M., animado del mismo espíritu creador, se propuso vencer imposibles, y lo ha conseguido, y es también muy posible proteger cuanto antes los pueblos con un sistema de contribución que jamás pueda arruinarlos, sino enriquecerlos para gloria de V.M.*⁴¹⁷

La mejor garantía de futuro es, para este diputado, el establecimiento de un sistema racional de contribuciones *tantas veces deseado y tantas veces perseguido con sofismas mal imaginados, y con empeños de entorpecimiento.* La *causa pública* es el fin que justifica la tan deseada reforma. El sistema tributario debe ahora adaptarse a bases seguras que fomenten la riqueza nacional.

*La causa pública pide por necesidad esta reforma; los pueblos están ya hartos de gemir bajo el peso del desorden con que se cobran las contribuciones actuales, y el Erario y fomento nacional claman por fondos seguros que no sufran dilapidaciones, extravíos, ni ocupación de brazos ociosos que necesita la labranza y la defensa del Estado.*⁴¹⁸

Precisamente, la existencia de instituciones creadas por voluntad de la nación hace posible que ésta se de a sí misma las contribuciones que necesita para hacer frente a sus necesidades, tanto en tiempo de paz como en momentos tan difíciles como los que se viven. El sistema tributario vigente se torna incompatible con el modelo político implantado, precisamente gracias al vacío de poder existente. Es el momento, por tanto, de establecer con bases solidarias el sistema de contribuciones por el que tanto tiempo se ha clamado, y que no podía ser implantado bajo un régimen político donde el Interés

⁴¹⁶ D.S.C.G.E., sesión de 19 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5744.

Queremos subrayar aquí el sentido que el diputado da al término *interés particular*, consustancial a una comunidad que todavía no ha generado un ámbito público. Turgot había subrayado la importancia de un *interés público* para el logro de proyectos comunes. Ahora bien, el interés por lo público surge de una comunidad plenamente integrada.

⁴¹⁷ *Ibíd.*, pág.5745.

⁴¹⁸ *Ibíd.*, pág.5746.

particular regía las actuaciones políticas.⁴¹⁹

La transformación del sistema político es la base fundamental para la implantación del nuevo sistema tributario. Para PORCEL ha llegado el momento en que por fortuna la Nación tiene *Constitución liberal*.⁴²⁰ La Constitución separa dos realidades totalmente contrapuestas: a un modelo de sociedad basado en el privilegio y en la desigualdad le sucede ahora un sistema basado en el derecho y la igualdad. La Constitución consagra también un modelo político basado en la confianza que sus representantes inspiran en el ciudadano.

El sentimiento de unidad es esgrimido por TORENO para justificar políticamente la adopción del nuevo sistema tributario, que considera necesario en una Nación que se ha dado a sí misma instituciones libres y en la que no puede haber diferencias entre las distintas provincias que la componen. En su intervención se muestra especialmente explícito:

Un pueblo que goza del inapreciable bien de tener instituciones libres, como en el día el nuestro, es más susceptible de recibir esta clase de contribuciones; su gobierno debe ser paternal, unos mismos sus intereses, y grande la seguridad de los individuos de no ser atroyados ni perjudicados. Nuestro principal objeto es el conservarnos independientes; para lograrlo se necesita sostener un ejército respetable, y que la Nación

⁴¹⁹ *Ibíd.*, págs.5745-5746.

En su intervención, Alonso y López expone claramente esta idea: *Los intereses particulares, los razonamientos especiosos, y las malignas trabas que hasta aquí se oponían al bien por el influjo ministerial y el de los empleados, no pueden ya tener lugar, existiendo V.M., para recobrar el suelo español perdidamente invadido, y para proteger sus angustiosos moradores..*

⁴²⁰ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5746.

Porcel subraya el papel fundamental dado a la Constitución para la instauración de un nuevo sistema tributario, así como la importancia de la estrecha relación existente entre la conciencia por parte de los ciudadanos de estar participando en un nuevo modelo de estado y su contribución a la formación del mismo.

En este sentido, y a propósito del informe emitido por Vicente Alcalá Galiano y que, a lo largo de sus intervenciones defenderá el hermano del autor, el diputado Antonio Alcalá Galiano, Porcel sale al frente de una opinión extendida, incluso entre los autores coetáneos, al decir que *es una equivocación también el atribuir al autor de esta Memoria una ciega adhesión a las rentas provinciales y estancadas.*

Galiano consideraba en la misma Memoria - continúa Porcel - que *las rentas provinciales no son conformes a una nación libre.* Además, decía, que *deseaba como el que mas la libertad de la nación; luego si sostenía el sistema de rentas provinciales, era porque creía que no había llegado el momento ni asomaba todavía cuando escribió la deseada Aurora de libertad. Dijo que este sistema no podía variarse hasta que la Nación tuviese una constitución liberal. Dijo además que era menester que la Nación amase esta misma constitución, para que conociendo sus ventajas aspirase al pago de las contribuciones prescritas en ella.*

A continuación expresa Porcel su convicción de que Galiano, en el momento actual, no dudaría en actuar como lo hace la Comisión: *... y yo creo que si el autor de esta Memoria viviese en el día, sería el primero que suscribiese a la abolición de las rentas provinciales; pues previendo este estado futuro en que nos hallamos, y aún deseándole, proponía para este caso la abolición de las rentas provinciales* *Ibíd.*

Acerca de las interpretaciones sobre el pensamiento económico y en concreto sobre las rentas provinciales de Vicente Alcalá Galiano, vid. más arriba. El propio Toreno, en la misma sesión dirá, *D. Vicente Galiano, acerrimo defensor de estas rentas, confiesa en la Memoria ya citada el desfallo que se notó, y la baja que experimentaron en el año 85 con motivo de la nueva instrucción que dispensaba parte de las formalidades. Llegó a tanto, que fue necesario suplir la falta el siguiente año de 86 con la contribución de los frutos civiles,* *Ibíd.*, pág.5741.

*por sí sola lo mantenga; de otro modo, no podemos conseguir la independencia en toda su extensión y cual la desea todo aquel que verdaderamente tiene alma española.*⁴²¹

El diputado LASERNA se muestra partidario de llevar a cabo el proyecto presentado por la Comisión, aunque al recordar anteriores experiencias advierte acerca de los peligros que encierra todo cambio brusco de sistema. En su intervención aclara expresamente que se tropezaría con *las mismas dificultades que se han experimentado siempre en España cuando se ha tratado establecer la única contribución en los ensayos que se han hecho*; y todo ello debido a que *no se ha querido vencer la dificultad, aunque se ha conocido*.

Todos los males vienen originados para este diputado de la falta de "sistema", que alcanza no sólo a la Hacienda sino a todos los demás ramos. Ahora es el momento, pues, de *fixar el sistema de Hacienda en que pende la felicidad de la Nación...* y de que no haya más variaciones, aunque advierte que debe hacerse sobre buenos cimientos para no arrepentirse en el futuro.

Pero LASERNA, una vez más, teme el efecto que puede causar una contribución tan enorme sobre las provincias, precisamente por su método de recaudación que se convierte en un solo pago:

*Es menester no alucinarnos y mirar la diferencia que resulta de los dolores suaves á los agudos, que son insensibles: ¡claro esta la diferencia que media del pago insensible al sensible, y de una vez!*⁴²².

TORENO delimita el alcance de la reforma refiriéndose a la experiencia francesa, cuyos trastornos no son sólo producto de los problemas de la Hacienda sino de las mudanzas políticas y de las oposiciones que han suscitado. Los problemas de la Hacienda, concretamente, se derivaron de las erradas operaciones que ejecutaron en el crédito público y a la inmensa creación de los asignados; en cuanto a las contribuciones el error vino de intentar aplicar el sistema de los economistas.

PORCEL, apoyando la tesis de TORENO, añadirá que la Comisión de cuatro clases de contribuciones no toca más que dos, luego no se puede hablar de una reforma absoluta. Y describe lo que en su opinión fue la crisis de la Constituyente:

la Asamblea constituyente hizo una innovacion por espíritu de sistema, que fue quitar todas las

⁴²¹ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5742.

⁴²² D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5742.

*contribuciones antiguas; y no reconociendo mas riqueza que la riqueza agricola, establecio solo sobre ella todas las contribuciones. Los resultados fueron bien funestos, porque inmediatamente las producciones de la tierra subieron a un precio exorbitante; vino el hambre, detras el decreto escandaloso del maximun, y al fin el trastorno universal.*⁴²³

De la opinión vertida por estos diputados se puede extraer una clara conclusión: la conciencia de la oportunidad histórica que les brindaba el profundo cataclismo que sacudía al país para instaurar un nuevo modelo de sociedad. El vacío de poder y la independencia nacional son dos poderosos argumentos esgrimidos por la Comisión a la hora de justificar la implantación del nuevo orden tributario. Sólo a partir de la existencia de un nuevo orden, tanto político como social y económico, podía entenderse una reforma estructural del sistema tributario.

5.2.2.- La oposición al cambio de sistema tributario.

En este apartado se van a analizar las distintas posiciones mantenidas por los diputados críticos al proyecto presentado por la Comisión.⁴²⁴ A este respecto, se pueden observar dos posiciones claramente diferenciadas: por un lado, la oposición al proyecto apoyada en la defensa del anterior sistema tributario, postura que mantiene el diputado ALCALÁ GALIANO; por otro, la oposición al proyecto basada en el peligro que supondría incorporar un elemento más de incertidumbre al proceso histórico que está viviendo la Nación, postura mantenida, a su vez, por el diputado MORAGUES.

Con motivo de la discusión del primer artículo del informe propuesto por la comisión, ANTONIO ALCALA GALIANO reaviva la vieja polémica rentas provinciales-contribución directa, ya que, apoyándose en la Memoria que años atrás emitiera el tesorero General VICENTE ALCALÁ GALIANO, con motivo del decreto de 7 de agosto de 1809, por el que se suprimían las rentas provinciales, va a asumir la defensa del sistema antiguo de rentas.⁴²⁵ El mantenimiento de las tesis de VICENTE ALCALÁ GALIANO en las

⁴²³ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5746.

⁴²⁴ *El Tribuno del Pueblo Español*, en su núm.8/M3.8.1813, al comentar la oposición al proyecto, escribirá que *los rutineros amantes del desconcierto intentaron impedir la sancion de una ley enteramente conforme con la constitución.*

⁴²⁵ *El tribuno del pueblo español*, en su núm.33/M23.2.1813, publica un artículo, remitido por "el patriota aprueba", como respuesta al firmado en *El Redactor* de 9.2.1813 por Antonio Alcalá Galiano (ex ministro del extinguido Consejo de Hacienda). El autor lo califica como miembro de la *comparsa de Bayona* y le dirige unas duras palabras: *Sr Antonio A. G. usted y su difunto hermano no estarían disfrutando los empleos que obtuvieron del rey intruso a costa de su infamia. Los empleos se dieron siempre a los que se mantuvieron fieles al partido vencedor.*

En sus Memorias (Vid. *Obras escogidas*, op. cit., pág.388) Antonio Alcalá Galiano confirmará la opinión que se tenía de ellos. Se les había calumniado achacándoles a él (Vicente) y a su tío (Antonio) *haber sido servidores voluntarios del gobierno intruso*. Antonio, dirá su sobrino, le sobrevivió algunos años y participó de sus ideas.

argumentaciones del diputado ANTONIO ALCALÁ GALIANO parece que viene a desmentir la voluntad que expresaba el primero sobre su inclinación por el modelo de rentas provinciales, basada en la inexistencia de una constitución libre.

Desde el principio advierte GALIANO de los peligros que encierra cualquier transformación profunda y brusca del sistema de rentas. Desde un punto de vista teórico, al analizar la interrelación existente entre el sistema de rentas y la estructura social en que este se halle inmerso, observará que cualquier cambio tendría efectos negativos tanto sobre el sistema de relaciones interiores como en el de relaciones comerciales con los demás países. De la experiencia francesa, y con el soporte teórico que le da la autoridad de LA-CROIX, llega a la conclusión de que no se puede implantar en ningún estado un sistema tributario basado, principalmente, en la imposición directa.

Refiriéndose concretamente al proyecto, observa que la Comisión no ha seguido en su elaboración los principios que sobre la imposición enunciaran SMITH y GIRAUDET. De ahí que éste incumpla una serie de máximas que son fundamentales. Estas se pueden resumir del siguiente modo:

- Las contribuciones, para ser justas, deben imponerse sobre los fondos que se consumen o destruyen y que no producen riqueza sucesiva. Por lo tanto, los tributos sobre los fondos que sirven o pueden servir para las producciones futuras son perjudiciales.

- Ningún Estado debe considerar como base de las contribuciones las utilidades de los fondos empleados en el comercio e industria, puesto que, al estar constituidos esos fondos por cantidades variables, resulta difícil su cálculo. La forma más segura de fomentar la industria y el comercio consiste en no gravar sus capitales con ningún género de contribución directa.

Por último, y pasando del terreno teórico al práctico, GALIANO observa numerosas dificultades para la implantación de un sistema basado, fundamentalmente, en la contribución directa, dado que exigiría superar al menos dos obstáculos fundamentales: la elaboración de una estadística de la riqueza a gravar - en la época en que se intenta ello está muy alejado de la realidad -, por una parte, y, por otra, la oposición al cambio derivada de la opinión del contribuyente, es decir, el impacto psicológico que experimentaría éste por efecto de la implantación del nuevo tributo.⁴²⁶

El Conde de Toreno, años más tarde, comenta la participación de Antonio Alcalá Galiano como juez de policía en la detención de los diputados liberales a la llegada al trono de Fernando VII. Toreno, Conde de: *Historia del levantamiento* ..., op. cit., pág.522.

⁴²⁶ La primera intervención de Galiano y sus análisis corresponden a la sesión del 18 de julio de 1813, (D.S.C.G.E., Tomo VIII, págs.5726-5732). Las siguientes intervenciones recogen oposiciones particulares al proyecto, al hilo de la presentación de los distintos artículos del Informe de la Comisión.

Disiente, por tanto, de la base estadística propuesta por la Comisión, dado que la disparidad de los datos que presenta el Censo se ve agravada con los años de guerra, haciendo totalmente ineficaz la información en él contenida. Esta dificultad puede ser insalvable, pero, además, con la contribución directa se puede incurrir en una gran injusticia en función de las fuentes de riqueza que se gravan y de la forma de gravarlas. Así:

*Si la riqueza territorial a de pagar la contribución con la igualdad que aparece del proyecto, se verificará sin recurso que al pequeño propietario se le priva de lo que necesita para vivir; y que al grande no le causa perjuicio de grande entidad en razón de su mayor caudal.*⁴²⁷

Esta es una máxima que según GALIANO hizo a los economistas del siglo XVIII inclinarse por las contribuciones sobre los artículos de lujo y bienes de consumo por gravar más a los grandes propietarios que a los pequeños⁴²⁸, ya que, según estos, el hombre gasta casi siempre en función de sus facultades. La explicación que da GALIANO de su aserto es la siguiente:

*si à un propietario que disfruta de cien mil reales de renta se le impone veinte mil de contribución, queda aún con ochenta mil, con los que puede pasar una vida cómoda y tranquila; pero si à un pequeño propietario que sólo tiene diez mil reales de renta, se le carga con dos mil, se le priva de lo absolutamente necesario para vivir y se le destruye e impide que prospere.*⁴²⁹

Cuestiona el diputado el modelo de reparto basado en la proporcionalidad del gravamen, argumento básico del modelo de acumulación liberal. Por este método los distintos tramos de renta son gravados con idéntica proporción, lo que implica que las rentas más altas son relativamente menos gravadas, hecho que constituye un cauce abierto a la acumulación.

Por lo que respecta al segundo punto, GALIANO refiere la opinión de los pueblos como otro claro impedimento en la sustitución de tributos, ya que los hombres suelen oponer menos resistencias a pagar impuestos sobre los que están acostumbrados, por lo que cualquier cambio sería considerado como excesivo.

⁴²⁷ D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5794.

⁴²⁸ De esta opinión participa Carande, quien comparte la idea de Shumpeter y ha visto en la alcabala un aspecto positivo, cual es, la *casi absoluta universalidad de este gravamen en lo que se refiere a la obligación de contribuir*. Carande, R.: "Las llevaderas alcabalas", *Moneda y Crédito*, núm.13/Junio 1945, pág.21.

⁴²⁹ D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5794.

Otro argumento aducido por GALIANO es la potencia recaudatoria que le atribuye al sistema vigente, señalando que las contribuciones ordinarias, tal como se hallan en la actualidad, cubrieron en la anterior guerra con Francia la mayor parte de los gastos, que debieron ser mayores que los actuales en vista de lo cuantioso del ejército y marina que se sostenía. En su opinión, la recaudación ascendió a tal cantidad que presentó un superavit de 300 millones a la hora de fijarse la paz de Basilea, lo que permitió suprimir la contribución del servicio ordinario y extraordinario.⁴³⁰

Frente a la opinión generalizada, GALIANO sostiene que la razón del crecimiento económico de Cataluña, atribuida al sistema de repartimiento al que está sujeta, no es real. El desarrollo experimentado no se debe al método de exacción de sus

⁴³⁰ Acerca de estas aseveraciones de Galiano, primero Toreno y, más adelante, Porcel saldrán al paso desmintiendo las cifras aportadas por aquel diputado.

En concreto, Toreno subraya que no comprende la sorpresa de Galiano ante la situación actual, en la que las rentas ordinarias de la Nación no cubren los gastos, cuando el año de 1793, con un ejército tan formidable, no sólo se cubrieron los gastos, sino que en 1795 había un sobrante en tesorería de 300 millones, sobrante que él afirma desconocer. En opinión de Toreno, Galiano no debía ignorar, sin embargo, y es algo de todos conocido, que *los gastos no se cubrieron con las entradas ordinarias..., las remesas de América, ahora nulas, eran entonces muy cuantiosas: se hicieron tres creaciones de vales, la primera de 30 millones de pesos en el año de 1795, y las otras dos en el de 94, una de 16 millones y otra de 18*, lo que demuestra que fue el recurso al crédito el que sufragó los gastos.

En la supresión de la contribución de servicio ordinario y el extraordinario que recaía sobre el estado llano y nada producía, ve Toreno más un motivo político que hacendístico: *el erario poco perdía y procuraba en aquel tiempo captarse la voluntad de los pueblos, y perdió en su abolición lo poco que le rendía, pues en el año anterior se había dado nueva forma a la de frutos civiles llamandola extraordinaria de guerra, convirtiéndola en productiva una contribución que hasta entonces había sido poco menos que nominal....* D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio, Tomo VIII, pág.5739.

La defensa de Porcel es mucho más pormenorizada por su calidad de funcionario de la Real Hacienda durante el período de la guerra con Francia. Estas son sus palabras de réplica a Galiano:

Yo que ya en aquella epoca estaba al lado del Gobierno, y que cobraba mi sueldo de la Tesorería general, me admire trayendo a la memoria la penuria y atraso con que se nos pagaba en ella la mesada. Conservaba también la idea de que el producto ordinario de todas nuestras rentas, año comun, no paso de 460 a 480 millones de reales, y no podia comprender como con esto se habia podido pagar un ejército de 130.000 hombres en campaña, 70 navios de linea armados ... y sobrar ademas 300 millones. Aseguro a V.M. que ayer me pareció que estaba presenciando el milagro de pan y peces. Manifestare a V.M como se obro este milagro y cuan vituperables deben ser a los ojos de la Nación los que tuvieron parte en el.

Mostrando una copia de la cuenta presentada al rey, sobre los costos de la guerra, Porcel aclara: *el costo ascendió a 4.741.501.940 rs. y el producto de las rentas á 1.974.337.672, con un deficit de 2.767.164.268, ya va desapareciendo el milagro; veamos ahora como se cubrio este deficit y resulto el sobrante, no mas de 300 millones, sino 237.638.405.*

Según las cuentas aportadas por Porcel, el fondo de 3.004.802.673 rs que generó el superavit después de cubrir los gastos, se obtuvo de la creación de 963 millones de vales reales y por préstamos, donativos, recargo de géneros estancados y anticipaciones del Banco Nacional de los Cinco Gremios. D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5747.

Las investigaciones de Fontana, primero, y Comín, más tarde, han demostrado que el recurso a las rentas extraordinarias y en especial al crédito era una práctica habitual de la monarquía a finales del XVIII y principios del XIX, lo que parece acercarse más a las tesis de Porcel y Toreno. Comín resume las conclusiones de Fontana cuando afirma: *La evolución descendente de los ingresos internos y externos, condujo al abuso de las rentas extraordinarias: hasta el inicio de la Guerra de la Independencia, el perfil de los ingresos extraordinarios (que también incluye la procedente de la venta de bienes desamortizados desde 1798) es inverso al de los ordinarios, lo que muestra el efecto compensatorio que los extraordinarios tenían en esa etapa, contribuyendo a la estabilidad de los ingresos totales de la Real Hacienda.* Comín Comín, F.: *Hacienda y economía*, op. cit., Tomo I, pág.104.

Por otro lado, y con respecto a la composición de los ingresos del Estado, Comín sostiene con Fontana que *en las dos décadas previas a 1807 los ingresos tributarios perdieron importancia relativa, los caudales de Indias los mantuvieron y la Deuda pública pasó de representar en torno al 11 por ciento de los ingresos totales entre 1788 y 1791 a suponer un 36 por 100 de los ingresos totales entre 1803 y 1806*, concluyendo que la expansión del gasto se financió, casi exclusivamente, con endeudamiento del Estado. *Ibid.* pág.106.

tributos sino a la levedad de sus cuotas.

Por tanto, y en base a que el informe presentado por la comisión no es conforme a los principios económicos que ha sentado; a que no es tanta la maldad de las rentas provinciales como se quiere ver; a la inexistencia de una estadística fidedigna, condición indispensable en el reparto de contribuciones directas; y a que un cambio tan brusco de sistema es una materia demasiado espinosa que necesita mucho tiempo y no puede ser analizada tan a la ligera como se está haciendo,⁴³¹ GALIANO se opone a la implantación del plan de contribuciones propuesto.

La visión de MORAGUES es pesimista, habida cuenta de la experiencia que da la historia acerca de los fracasos con que terminaron todos los intentos de sustitución del sistema de rentas provinciales, advirtiendo que *un solo error en esta materia, nos puede causar mas males en un dia que los que se quieren evitar causaron en siglos...* La conciencia de la magnitud del proyecto lo lleva al escepticismo:

*cuando yo considero las inmensas obligaciones que tiene hoy día la Nación, y que sustituyendo en un tributo directo, no solo las rentas provinciales, como es justo, sino tambien las estancadas, y cubriendolas todas por medio de la contribucion directa, damos á esta una extension muy extraordinaria, superior á la posibilidad de los contribuyentes, no puede menos de arredrame la aprobacion repentina del articulo, temiendo por un lado el disgusto general de los pueblos, por lo muy sensible que les ha de ser tan considerable recargo, y por otro la imposibilidad absoluta en que se han de ver para poderlo sobrellevar por un medio tan directo y ruinoso, como que carga y ataca las fuentes mismas de la pública felicidad, y más particularmente la primera y mas fecunda de todas, la agricultura.*⁴³²

MORAGUES invoca de nuevo los peligros de implantar una contribución que, por las circunstancias del momento y por su propia naturaleza, supondrá un fuerte desembolso para los pueblos. La conclusión no puede ser otra: las circunstancias no permiten implantar la contribución directa.

⁴³¹ La cuestión de la falta de tiempo aducida por Galiano es fuertemente contestada por el diputado Villanueva que refiere que *pronto ha olvidado este señor que el proyecto sobre la contribucion directa es uno de los que mas larga y maduramente se discutieron en aquellas Cortes*. Villanueva escribe que el 20 de julio se declaró aprobado por 159 votos (incluido el Sr. Galiano) la abolición de las rentas provinciales, y *duro la discusion de los demas articulos del proyecto hasta la sesion de 8 de agosto en que se aprobo el 18 y ultimo. ¿es esta precipitacion?* Villanueva, J.L.: *Nuevos apuntes del Diputado ---, sobre las cartas del Sr Alcalá Galiano*, Madrid, imprenta de D. Mateo Repullés, 1821, págs.43-44.

Para el articulista del Tribuno del pueblo español (núm.8/M 3.8.1813) se trata de un pretexto frívolo pensar que es precipitado el proyecto, toda vez que las cortes remitieron a la Regencia una memoria de Alonso y Lopez, dando la Regencia su dictamen en 21-9-1811, totalmente favorable a las bases que ahora se discuten. Además, desde que la Junta Central abolió las rentas provinciales, postergándolo para cuando se hallase un medio que las supliese *todo español amante del bien estar del pueblo, debio dedicar sus tareas y sus luces á la resolucion del problema*.

⁴³² D.S.C.G.E., sesión de 21 de julio, tomo VIII, pág.5767.

*Sea enhorabuena la contribucion directa la renta principal del Estado, y la única cuando posible sea: este es mi modo de pensar; pero en las grandes obligaciones y circunstancias en que hoy día se halla, no permitir otras rentas que le ayuden á sufrir la carga, aun aquellas cuyo pago es voluntario al contribuyente, lo tengo por muy arriesgado, y en un asunto, en mi concepto, que, tanto por su naturaleza, como por su delicadeza y trascendencia , exige de nosotros la mayor circunspeccion.*⁴³³

En la sesión de 25 de julio reitera su idea en cuanto a las dificultades que plantea alcanzar la recaudación necesaria para cubrir los gastos.

*... extender la contribucion directa á cubrir todos los gastos del Estado, que se supone ascienden a 1.200 millones, á más de imposible, lo tengo por un desacierto, y me parecia que en las extraordinarias circunstancias en que la Nacion se halla, interesa más el que las provincias paguen por el medio que sea más fácil, más seguro y menos gravoso el cupo ó cuota de la contribucion que les corresponda de la total que sea necesario imponer, que no el que lo paguen de esta ó de otra manera, por este ó por el otro medio...*⁴³⁴

La crítica de GALIANO acerca de la omisión por parte de la Comisión de las máximas de SMITH es agriamente contestada por TORENO, quien afirma:

¿ y como era posible que se apartase de la doctrina de este santo padre de la economia política?

Después de reproducir las máximas de SMITH⁴³⁵ y señalar que éste en ningún momento se pronuncia en favor de ninguna de las dos clases de contribuciones, sino que opone sus reparos, sobre todo a las que recaen sobre productos de primera

⁴³³ *Ibíd.*

⁴³⁴ D.S.C.G.E., sesión de 25 de Julio de 1813, tomo VIII, pág.5798.

⁴³⁵ Según Toreno, Smith sentó cuatro reglas o máximas de carácter general, principios según los cuales debía regirse todo sistema tributario, máximas que Toreno reproduce en su intervención:

Primera, que los súbditos de un Estado paguen en proporción á las rentas que disfrutan; segunda, que la contribución señale en su pago el tiempo, el modo y la cantidad; tercera, que se exija del modo más comodo al contribuyente; y cuarta, que no se saque al pueblo mas de lo que entra en el Erario, esto es, lo menos posible de lo que deba entrar, como sucede, ya cuando se emplean muchos dependientes, ó ya cuando se obstruye la industria. Vid. D.S.C.G.E., sesión de 19 de Julio de 1813, tomo VIII, pág.5738.

Entre las máximas de Smith destacamos la que se refiere a la certeza por parte del contribuyente de sus deberes de pago. La claridad de la legislación para su mayor entendimiento por parte del contribuyente es un objetivo que ha ocupado un lugar privilegiado en la crítica al sistema de contribuciones indirectas por su enrevesada administración. Caillaux destaca en este sentido la opinión de Letrosne, quien afirma:

No trataré de entrar en los detalles de la percepción de todos los impuestos que entrañan los consumos. Me contento con una nota de la nomenclatura espantosa de todos estos derechos. No hay impuesto tan complicado como los consumos; su percepción ha exigido una legislación inmensa, cuyo conocimiento es imposible de adquirir por los ciudadanos... Caillaux, J.: op. cit., pág.51.

necesidad y las que gravan los salarios, concluye TORENO:

*la comision no se ha separado de la doctrina de Smith, quien ni aprueba ni desaprueba las contribuciones directas é indirectas, sino que discurre sobre los males de todas, ofrece las mejoras de que son susceptibles, y sienta ciertos cánones ó reglas á que deben ajustarse. La comision ha procurado aproximarse á ellas en lo posible, y ha estado muy lejos de cometer los errores que se le quieren achacar.*⁴³⁶

Para TORENO una prueba de la observancia de las reglas de SMITH es que la Comisión coincide con este autor en su crítica a la alcabala, a la que reputaba como *perjudicialísima*, dando con ello muestras de su apego a las tesis de este autor.

La opinión de ARGUELLES entendemos refleja bien el sentir de la Comisión y, precisamente, el convencimiento de que las circunstancias obligan a sustituir el sistema, aún en la certeza de las limitaciones que existen. En la sesión de 26 de julio emite su juicio favorable a la viabilidad del proyecto:

*Todo punto de Contribuciones es de la mayor gravedad y trascendencia; nada debe omitirse en semejantes cuestiones para adquirir cuanta ilustracion sea necesaria; pero no debemos desentendernos al mismo tiempo que hay casos en los cuales aspirar á una perfeccion tal vez ideal, es aventurar, no solo el acierto de la resolucion, sino tambien la existencia del Estado.*⁴³⁷

5.2.3.- La continuación de un viejo debate: la crítica a las rentas provinciales y estancadas.

Las rentas provinciales son el blanco de las principales críticas. Por más que los *defensores del desarreglo sistematizado*, en expresión de ALONSO Y LOPEZ, quieran buscar apoyos a su doctrina en *raciocinios cabilosos*, nunca podrán evitar los perniciosos efectos que derivan de la naturaleza de estas rentas.

⁴³⁶ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5738.

Toreno, miembro de la Comisión y analista cualificado del período, enjuiciará el contenido del proyecto años más tarde y, desdiciéndose, en parte, de las radicales afirmaciones que emitirá a lo largo de los debates sobre el proyecto analizado, dirá que: *Disculpabase ahora en España la introducción de un impuesto directo (a pesar de que los economistas teóricos al modo de Smith y Say suelen graduar de error el establecimiento de una contribución directa y exclusiva) y único con estar destruidos y sin fuerza, a causa de la guerra, casi todos los antiguos llevando ya el último la ventaja de igualar desde luego a todas las provincias del reino en la cuota y distribución de sus respectivas cargas ...* Toreno, Conde de: *Historia del levantamiento...*, op. cit., pág.484.

⁴³⁷ D.S.C.G.E., Sesión de 26 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5805. El subrayado es nuestro.

PELEGRIN recuerda en su intervención que las rentas provinciales ya están suprimidas por la Junta central y desvía la atención hacia otro aspecto fundamental cuando afirma: *No se necesita meditar mucho para conocer la incompatibilidad de este sistema con el de la Constitución.* ⁴³⁸ Su sistema administrativo pugna, a su juicio, con la libertad de los pueblos. De la enumeración de los vicios que presenta - continuas delaciones, registros, penas... - deduce que se trata de un sistema concebido para esclavos, señalando que sería una quimera hablar de la tan proclamada libertad de tráfico interior, ya que mientras *la mano fiscal entre en todas partes, y aun en las negociaciones más reservadas, son estériles los anuncios de la seguridad individual.* ⁴³⁹

Alcabala y millones centran el grueso de la crítica por tratarse de las figuras más señeras de entre las que componen las rentas provinciales. En la alcabala ve TORENO los suficientes motivos como para que sea abolida. Amén de los testimonios aportados por SMITH, la alcabala constituye, en su opinión, un grave impedimento de la prosperidad pública, porque recae de tal modo sobre el capital que a las pocas ventas lo consume y, además, supone un obstáculo a la libertad de cambio y tráfico de las cosas.⁴⁴⁰ Por lo que respecta a la contribución de millones, se dirá que complica el

⁴³⁸ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5748.

⁴³⁹ Ibíd.

Pelegrín resume las características del sistema administrativo que se mantenía para dar testimonio de sus perjuicios. A tal fin, prescinde de comentar las rentas en administración ya que muestran en toda su crudeza sus negativos efectos y se refiere a los encabezamientos por reputarse los más favorecidos.

Todos saben que en el encabezamiento ó ajuste con los agentes de la hacienda pública convenían los pueblos en el pago de una cantidad compuesta de las que estipulaban por cada ramo, y el resultado era que el pueblo se ofrecía á satisfacer una cantidad x... para deducir esta cantidad de los pueblos estaba prevenido que se arrendasen los puestos publicos de vino, carne, aceite y demás que por antonomasia se llaman ramos arrendables, y solo en el caso de no cubrir por estos medios el importe del encabezamiento, se repartiese entre los vecinos.

De este método se deduce que al comprar al menor el pobre y no el rico, aquél soportaba la carga del impuesto. Más adelante comenta que por medio de este sistema.

...por todas partes persiguen á la agricultura y á la industria en el comercio interior; parece que levantado el hombre contra el hombre, se espían á porfía sus acciones, se le turba la paz doméstica, se hacen públicos los secretos en que está consignada la seguridad individual, y se ve una sociedad de enemigos en lugar de tratarse como hermanos. No hay un gasto el más precioso, no hay una operacion la más pequeña en el trato y comercio de los hombres, en que no tenga parte este género de contribuciones, y lo peor es que la tienen sus severos exactores.

El método de administración que se sigue en su provincia (Molina) es para Pelegrín una forma de evitar estas tropelías, pues

allí cobran las contribuciones los Diputados nombrados por los mismos pueblos, y al menos se logra la ventaja de no robar á las clases útiles las personas que en otras partes se emplean en estas odiosas ocupaciones. Ibíd.

⁴⁴⁰ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5740.

Sobre el efecto acumulativo de la alcabala son clarificadoras las palabras de Florez Estrada:

La alcabala obliga a todo productor, no solo a pagar un recargo proporcionado al valor primitivo del producto, sino tambien al aumento de precio que le han dado las alcabalas cobradas en las precedentes transmisiones; de modo que a proporcion que se ha contribuido mas, se exige mas, i por tanto, sobre ser sumamente pesada, es sumamente desigual. Su recaudacion es tambien extremadamente dispendiosa, pues no es posible formar razon de todas las compras i ventas que en un pais se hacen sin tener un ejercito de rentistas que atendidas sus funciones i sus cualidades morales, provocan el odio del pueblo contra la autoridad suprema.

panorama tributario por lo injusto de su gravamen y por la calidad de los géneros a ella sujetos, fundamentalmente bienes de primera necesidad. A pesar del sistema que se aplica de encabezamientos, lo que simplifica enormemente la recaudación, TORENO ve, todavía, en ellos, embarazos al tráfico y a la libre circulación, ya que

*con los puestos publicos se hace un monopolio que prohíbe la venta por menor de ciertos generos, y con los ramos arrendables se conserva entre otra cosa la alcabala para los forasteros.*⁴⁴¹

Estos aspectos reseñados no pudieron salvarse, a su juicio, con la relajación del control de estas rentas como fruto de los reglamentos de 1785, que no produjo grandes efectos por la propia naturaleza de éstas, dado que son consustanciales al sistema *Las guías y tornaguías que obligan las instrucciones a llevar a todo traginero que conduzca las especies de millones, causan vejaciones, quitando la libertad, y haciendo perder un tiempo preciosísimo que con nada se indemniza.* Por tanto, en su opinión, a pesar de las mejoras registradas subsiste la raíz del mal: la multitud de reglas que da lugar a interpretaciones dispares por parte de los ejecutores, con grave perjuicio del contribuyente. Su conclusión es que *es tan inherente a las rentas provinciales el regimen fiscal, que nada poducirian si se relajase su rigor.*⁴⁴²

Aún recaerán más críticas sobre rentas provinciales y estancadas; la apreciación de ARGUELLES es significativa del sentir general hacia este sistema. Para este diputado, la virtualidad del método propuesto por la comisión es tal que, por una parte, cubre las necesidades de la Nación y, por otra, y no menos importante, la redime del *tiránico y antipolítico sistema de rentas provinciales y estancadas, esencialmente*

Y, mas adelante, *La alcabala es , entre todas las contribuciones conocidas, la que mas se aparta, no solo de la regla de Macanaz, sino de las cuatro que Smith ha sentado.* Florez Estrada, A.: *Curso de Economía Política*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, edición y estudio preliminar de Salvador Almenar, Tomo II, pág.966. Los subrayados son nuestros.

Por su parte, Franco Salazar dirá que la contribución establecida sobre ventas y cambios conocida en España como alcabala, es un derecho considerado por *los mas de los políticos y economistas por enemigo capital de la agricultura, industria y comercio, respecto de exigirse cada vez que las cosas sujetas a alcabalas pasan de una mano a otra.* Vid. *Restauración política* —, op. cit., pág.101.

⁴⁴¹ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5740.

⁴⁴² Toreno sale también al paso de los cálculos efectuados por Vicente Alcalá Galiano - en su Informe de 1809 - sobre la diferencia contributiva entre Galicia y Sevilla, (visto anteriormente) y describe entre otras equivocaciones de Galiano las siguientes: la riqueza de Galicia es mayor que la de Sevilla; en Sevilla hay muchos pueblos administrados, mientras que en Galicia, por la pequeñez de sus pueblos, están casi todos encabezados; en Galicia hay muchos más propietarios que en Sevilla, aunque pequeños, y no van a comprar por menor en tanto número como en Sevilla, en que son infinitos los jornaleros. De todo lo cual se infiere lo contrario de lo que sienta D. Vicente Alcalá Galiano. *Ibid.*, pág.5741.

incompatible con la libertad civil, y con el principio elemental de la prosperidad publica. ⁴⁴³

En todo caso, la necesidad de abolirlas no es cuestionada por ARGUELLES, quien afirma con rotundidad:

Nuestro sistema de rentas provinciales y estancadas es el origen de todos los males, y en tal manera que arrancando de los contribuyentes una suma enorme de tributos, consume la mayor parte entre los recaudadores, despues de haber causado mil vejaciones en la recaudacion, y haber atacado en su principio la industria nacional en todos sus ramos. ⁴⁴⁴

La abolición de las rentas provinciales se aprueba, unánimemente, por los 156 diputados asistentes a la sesión del día 20 de julio.⁴⁴⁵

En cuanto a la propuesta de abolición de rentas estancadas, la Comisión comienza dando cuenta del excesivo coste que conllevaría su gestión eficaz - *sólo en un país regido por un Gobierno arbitrario que prescindiera de analizar el sacrificio del contribuyente, deja de preocupar el gasto que supone la recaudación de una renta-* y el fomento del contrabando, por efecto de lo alzado de su precio, considerados los dos grandes defectos atribuidos a estas rentas y reiteradamente expuestos por los partidarios de su abolición.

Por otro lado, se aduce que, la magnitud del coste que supone la gestión de estas rentas, refleja de manera meridiana la cantidad de funcionarios que necesitan.⁴⁴⁶ Además, la continua guerra entre éstos y los contrabandistas ha sido causa de *la despoblación del reino, el deshonor de las familias y la corrupción de la moral pública* Difícilmente se podrá lograr un espíritu público - común y visible en palabras de TURGOT - si la recaudación de una renta enfrenta a la población de tal manera que se establezca una verdadera guerra *civil* entre funcionarios y contrabandistas.⁴⁴⁷

⁴⁴³ D.S.C.G.E., sesión de 26 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5806.

El juicio emitido por Argüelles a propósito de las rentas provinciales tiene lugar unos días más tarde de su abolición por el Congreso y se inscribe en su defensa de las virtualidades del sistema de reparto propuesto por la comisión.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, págs.5805-5806.

⁴⁴⁵ D.S.C.G.E., sesión de 20 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5755.

⁴⁴⁶ En la lectura del *Informe de la Comisión extraordinaria* ... Porcel aportaba datos significativos a este respecto, a saber, la renta del tabaco tiene unos gastos de recaudación que absorben un 28 y 1/4 por ciento del ingreso; la de la sal un 27 y 3/4; la del plomo 30 y 1/4; la de naipes 48 y la de azufre 55 y 1/2, respectivamente. Vid. D.S.C.G.E., Sesión de 6 de Julio de 1813, tomo VIII, pág.5631.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

Véase la desgarrada declaración del diputado Mejía, quien después de afirmar que las rentas estancadas son atroces y no sólo atentan contra la Constitución, sino incluso contra la religión por la cantidad de

Hechas estas consideraciones, la Comisión señala que:

*Desestancando estas rentas, y trasladadas a las clases de las generales, pueden sin extinguirse sus productos, quedar sujetas a los derechos de entrada ó de salida del reino, dejando enteramente libres su venta y comercio en lo interior.*⁴⁴⁸

El día 21 de julio comienza la discusión de las propuestas tercera y cuarta de la Comisión Extraordinaria y, aunque desde un primer momento se echa en falta un autentico informe sobre el tabaco, principal género estancado⁴⁴⁹, el diputado MEJIA salda la cuestión al advertir que si hubiera de examinarse con detalle el informe, como condición imprescindible para llevar a cabo el proyecto, éste *no podrá acabarse ni en estas Cortes ni en las otras*. MEJIA señala que las oposiciones al proyecto de desestanco provendrán, en todo caso, sólo de *quienes tengan intereses pecuniarios ó políticos en las rentas que ahora se intenta extinguir*.⁴⁵⁰

La virtualidad de las rentas estancadas como frenos del lujo y, en otros casos, del vicio, recibe de MEJIA una feroz crítica, argumentando que, si bien es cierto que existen el tabaco y el aguardiente y puede tener cierta lógica limitar su consumo mediante la imposición de derechos,

es menester no olvidarse que ahora no se trata de formar a los hombres, sino de dirigirlos como existen, deseando mejorarlos hasta donde la flaqueza de nuestros medios puede alcanzar. ¿Qué familia hay en España que no cuente fumadores, y quiénes beban (se supone moderadamente)? si se quiere castigar el vicio, lejos de que tales medios contribuyan á este objeto

vejámenes que causan a las familias, refiere el siguiente caso:

Me estremezco Sr. cuando me acuerdo de un expediente que pasó por mi mano siendo yo oficial de la Contaduría General de Indias, en el cual resultaba de los documentos que por un frasco de aguardiente habia estado tres años ausente de su familia un padre. Y ¿por un miserable frasco de aguardiente se ha de arruinar un hombre? ¿se ha de dejar perecer a una familia inocente? Vid. D.S.C.G.E., sesión de 21 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5768

⁴⁴⁸ D.S.C.G.E., sesión de 6 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5631.

El Tribuno del pueblo español de martes 20.7.1813, recogía la propuesta de desestanco como una medida que *franquea a la industria y al comercio los canales de su prosperidad. Todos los objetos sobre los que ejercía un monopolio la Hacienda quedan libres al comercio*.

⁴⁴⁹ El diputado Moragues plantea la posibilidad de postergar la discusión hasta no esté en poder del congreso el informe que sobre el ramo del tabaco se solicitó al Gobierno, ya que de su lectura detallada se podrán inferir las ventajas o desventajas de llevar a cabo el desestanco. La respuesta es concluyente y corre a cargo de Mejía que argumenta que no hay que esperar la presencia del Gobierno ya que *el ministro y el gobierno son una misma cosa en el congreso, y, además, el Secretario de Hacienda es uno de los individuos que ha presentado el informe, luego no hay que esperar la opinión del Gobierno*. D.S.C.G.E., sesión de 21 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5768.

⁴⁵⁰ D.S.C.G.E., sesión de 21 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5767.

moral y laudable no hacen más que aumentarlo. ⁴⁵¹

Advirtiendo que entre los géneros estancados los hay también de primera necesidad como la sal, género de cuyo consumo es difícil excluirse.⁴⁵² Otra razón aducida por la Comisión es que las rentas estancadas son beligerantes con el modelo de administración propuesto, en el que la Diputación va a jugar tan importante, y ya señalado, papel. La propuesta de MORAGUES, en el sentido de dejar subsistir los estancos, responsabilizando de su recaudación a las diputaciones provinciales, es considerada por el CONDE DE TORENO como un *desvario*, argumentado que las peculiares características de estas rentas exigen un especial conocimiento de sus reglamentos y, además, su gestión no puede confiarse a unos cuerpos compuestos por elementos que se renuevan periódicamente.

Su supuesta incompatibilidad con la Constitución también será esgrimida por el CONDE DE TORENO para subrayar su propuesta claramente a favor de la abolición. Reitera la crítica ya expuesta, que ve las rentas estancadas como fuente de contrabando por los altos precios de los géneros, derivados de su carácter de monopolio y de los gastos de su gestión y su escaso rendimiento, argumentando, además, que un proyecto de libertad global, como el que se está planteando en el momento presente, choca con la inmovilización de cualquier tipo de géneros, ya que supone un grave atentado contra la libertad de tráfico, por lo que concluye: *el congreso no debe detenerse en abolirlas.* ⁴⁵³

En efecto, el Congreso aprueba su abolición en la sesión de 22 de julio por unanimidad, adoptando la propuesta de la Comisión que, como se ha advertido,

⁴⁵¹ *Ibíd.*, pág.5768.

⁴⁵² En las *Cartas* ... de Cañedo, ya citadas, concretamente en la Carta II, la opinión vertida sobre la renta del tabaco es radicalmente contraria a la expuesta por la Comisión. En ella se sostiene que el tabaco, por su capacidad de adaptarse al clima, llegaría a ser tan abundante que, en caso de no estancarse *envilecería su precio hasta tal punto que llegaría a darse en la plaza mas barato que el perejil*, por lo que su desestancando no beneficiaría ni a la nación ni al Estado. Al Estado porque dejaría de ingresar una cantidad que el autor estima entre los 70 u 80 millones de reales, ya que *ningun impuesto pudiera establecerse sobre objeto tan mezquino, ni aun sería facil sujetarlo a el, derramados por todas partes su comercio y produccion y a la nación, porque ganaría el mayor fomento y extension de un vicio que por lo menos destruye diariamente la salud de muchos individuos.*

Para Cañedo el estanco coarta el comercio pero no lo excluye, porque, en principio, nadie está excluido de competir con el Estado, el problema está en realizar la mejor oferta. En su opinión, el tabaco es un género muy a propósito para ser gravado, porque no se trata de un género necesario para la subsistencia y su consumo es fruto del vicio. Cañedo concibe este género como objeto de lujo y, por tanto, susceptible de ser gravado con los derechos más altos *que ejerzan el efecto de una ley suntuaria, inclinando a la parsimonia y al ahorro, y no influyen en el alza de jornales.* A su juicio, el impuesto sobre el tabaco no grava capital alguno productivo ya que no recae sobre los abjetos de expeculación e industria de ningún particular.

El poder recaudatorio es también un elemento de primer orden, para este autor, a la hora de juzgar los aspectos positivos del estanco del tabaco, ya que puede producir *insensiblemente una suma de contribuciones que de ningun modo se podrían sacar sin arruinar tal vez a la nacion.*

También se manifiesta a favor del estanco de la sal. La forma de pago, unida a la dificultad de su contrabando, hacen de la sal un género susceptible de ser estancado, ya que cada uno consume *segun sus facultades*, y su carácter de género de primera necesidad se ve compensado por lo pequeño de su precio que deriva de su abundancia. (págs.26-29)

⁴⁵³ D.S.C.G.E., sesion de 21 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5769.

consistía en recargar la sal a pie de fábrica y el tabaco a su entrada a los puertos, observando que el gravamen debe ser el mínimo posible para, por una parte, obtener algún producto y, por otra, no fomentar el contrabando. Se acuerda el traslado de los géneros antes estancados al ramo de las rentas generales, pero se plantea un problema adicional: determinar los derechos que deben serles impuestos a su salida del reino.

El diputado ALCALA GALIANO, analizando el problema, realiza unas agudas reflexiones, relacionando los géneros estancados con el papel que debe jugar una política arancelaria: si se quiere proteger la industria nacional - en este caso de ultramar - frente a la de Brasil o Francia, los otros dos lugares de donde procede el tabaco, habría que imponer fuertes derechos aduaneros a la entrada de este género; no obstante, seguir esta política arrastraría efectos perniciosos derivados del aumento del contrabando, lo que a su vez, aumentaría el gasto de gestión por el incremento del número de empleados necesarios para vigilar, teniendo en cuenta la extensión de las costas. Por el contrario, con bajar los derechos nada se adelanta, en su opinión, puesto que si Brasil o Francia disminuyen sus precios, arruinarían la industria nacional. Su conclusión es que el contrabando sólo se evita con la educación pública, esto es, haciendo ver a los ciudadanos que es un robo a la sociedad. El artículo, en los términos propuestos por la Comisión es, por lo tanto, impracticable, de ahí que no acepte su aprobación.⁴⁵⁴

La solución, para PORCEL, pasaría por establecer los derechos con justicia y teniendo en cuenta los principios que deben regir en materia de aranceles. Con respecto al tabaco, se arguye que si se quiere liberar y, además, sacar cierta ganancia el Erario, la única forma de imponer un sobrecargo consiste en gravarlo a la entrada al reino, única posibilidad que existe, ya que se trata de un producto de ultramar, con la condición de que el gravamen se imponga de tal manera que no fomente el contrabando, esto es, lo más pequeño posible.

Para CREUS surgen varias dudas de lo manifestado por PORCEL; en primer lugar, porque el desestanco del tabaco en América será un desestanco *imaginario*, ya que, si bien, un recargo a la entrada tiene efecto en la península, estando expedita en América su fabricación y teniendo en cuenta que allí es donde se realiza el mayor consumo, todo el mundo puede poner fábricas y necesariamente resulta un fuerte déficit para el Erario. La única forma de cubrirlo es imponer el sobreprecio a pie de fábrica. En segundo lugar, el recargar la sal implicaría, a su juicio, destruir el comercio con el extranjero.

⁴⁵⁴ La intervención del diputado Galiano en D.S.C.G.E., sesión de 22 de Julio de 1813, Tomo VIII, págs.5774-5775.

Galiano prevé que la Comisión *destruirá sus objeciones*, y justifica su intervención señalando que en las máximas presentadas no ha tenido en cuenta *las especies y doctrinas que apuntó en su Memoria mi difunto y amado hermano Dn. Vicente*, habida cuenta la suerte que corrieron en su exposición de 18 de Julio del mismo año.

VALLEJO, al referirse al comercio de sal con el extranjero, y a partir de las características del país, considera que bajo ningún concepto debe imponerse sobreprecio a un género como este, por cuanto impediría extraer del país una gran cantidad que sobra. La situación local hace que este género se produzca en tal abundancia que España se pueda convertir en el principal productor de Europa por sus bajos costes de extracción, *dando la ley en el mercado con grandísimas ventajas de la Nación.*

Del mismo modo, no se justifica, en su opinión, la imposición de un derecho sobre el tabaco si no se hace sobre la caña de azúcar. Impedir el cultivo de un género en el que, con diferencia, España aventaja a las demás naciones, es darles ley en este punto. No hay razones, dirá, para pensar que

*por disminuir algun tanto la cuota de la contribucion directa a algunos particulares, sea necesario obstruir los verdaderos manantiales de la riqueza nacional.*⁴⁵⁵

La mejor forma de no disminuir las cuotas es aumentar el número de propietarios ricos. No se deben adoptar medidas que se constituyan en impedimentos de ese aumento.

*Señor, nosotros no debemos poner trabas a la industria; lo que nos acomoda es que haya muchos propietarios ricos en la Nación, pues en habiendo propietarios ricos, entonces podremos poner contribuciones sin miedo; que el que tenga bien puede dar, pero el que no tiene, dice un refran que 'el rey lo hace libre'.*⁴⁵⁶

En fin, la preocupación por el aumento de la riqueza y eliminación de todo tipo de trabas que lo impidan, dan idea de las convicciones profundamente liberales de VALLEJO. Su concepción de la renta de aduanas como instrumento proteccionista de la industria nacional, lo lleva a considerar los derechos a la extracción como necesarios para equilibrar el precio de los géneros con las demás naciones, pero en ningún caso como un medio de compensar el déficit creado por el desestanco. El intento de compensación implicaría, en todo caso, por su alzado precio, poner un freno a la exportación. Considerar el derecho como factor de equilibrio significaría que

al extranjero le acomode introducir en nuestro país todo lo que nos falte, y extraer en retorno lo que nos sobre; y de este modo se enriqueceran los particulares al mismo tiempo que la nacion que es el gran objeto que

⁴⁵⁵ D.S.C.G.E., sesion de 30 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6088.

⁴⁵⁶ *Ibíd.*, pág.6087.

nos debemos proponer. ⁴⁵⁷

Para este diputado es un error de economía utilizar los derechos a la extracción como fuentes de renta, por lo que su mira debe ser equilibrar la industria. Y refiriéndose a la sal concluye que los derechos establecidos sobre este género deben cubrir el objetivo de facilitar su exportación por sus ventajas frente a otros países y nunca guiarse por la obtención de una renta.⁴⁵⁸

SILVES, a propósito de la discusión de la minuta de decreto presentada por la Comisión en la sesión de 30 de Agosto, aporta un nuevo argumento de gran alcance político: si se suprimen las contribuciones indirectas en virtud de la Constitución, así como las aduanas interiores, gravar los géneros que circulan entre la península y las provincias de ultramar, es mantener esas mismas aduanas interiores. El argumento está claramente fundamentado:

Ya no hay distincion entre americanos y españoles; ya todos forman una sola Nacion, una sola Monarquia; ya somos iguales en los derechos y en las cargas: y si material o fisicamente nos hallamos separados y distribuidos en dos continentes, la Constitucion nos ha unido civilmente como si habitasemos en uno solo. Para el efecto pues, lo mismo es que yo lleve mis frutos de Sevilla a Mejico que si los llevase a la Coruña o Burgos. Que lo transporte por agua o por tierra es tan accidental como llevarlo a Valencia o Mallorca.

De ahí que se plantee la duda:

¿Inferiremos de aquí que son injustos y deben abolirse como opuestos a la Constitución y a la igualdad todos los derechos que se imponen en los puertos a los frutos o manufacturas, que de la España europea van a la americana o de la americana vienen a la europea?. ⁴⁵⁹

La crítica a las rentas estancadas, con sus negativos efectos sobre la libertad de comercio a que aspira el sistema tributario que se pretende implantar, deriva en el transcurso del debate parlamentario en una interesante polémica que, una vez más, viene a subrayar el espíritu liberal que informa las propuestas de la Comisión Extraordinaria de Hacienda. En el proceso de desmantelamiento del esquema tributario del régimen anterior surge un escollo que hay que salvar; se trata de uno de los residuos del sistema

⁴⁵⁷ D.S.C.G.E., sesión de 22 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5778.

⁴⁵⁸ D.S.C.G.E., sesión de 30 de Agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6087.

⁴⁵⁹ D.S.C.G.E., sesión de 30 de agosto de 1813, Tomo VIII, págs.6083-6084. Silves refiere, en apoyo de sus asertos, la opinión de Smith y la Memoria presentada por Beramendi, Chone de Acha y Ramón Vítón.

mercantil: las fábricas del Gobierno.

Ya el 6 de mayo de 1813, la Comisión de Hacienda, con ocasión de tratarse del establecimiento de una fábrica de crisoles en Coín, daría muestras de su pretensión de limitar la intervención del Estado en el proceso económico, declarándose que:

*toda la protección que el Gobierno debe dispensar a la industria, conviene se limite a no embarazar la acción de los particulares y a proteger su libertad.*⁴⁶⁰

La propuesta de la Comisión se enmarca en una línea profundamente impregnada de unas ideas muy arraigadas en la defensa del interés particular como principal instrumento para conseguir fomentar la riqueza y, derivado de ello, el bienestar de la población.

La polémica se inicia al cuestionar MEJIA la propuesta de la Comisión en la que se plantea el destino de los géneros que serán desestancados. Para unos - el tabaco - se aplicarán aranceles - en su calidad de agregado de las rentas generales - a la salida o entrada al país; para otros - salinas, azufre, ... - se fijará un sobreprecio a pie de fábrica, concretamente los géneros producidos en fábricas pertenecientes a la nación, o que *puedan pertenecer en adelante.*⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Citamos por Artola, M.: *Los orígenes...* op. cit. Tomo I, pág.562.

⁴⁶¹ Aunque a lo largo de la obra de Smith no hay una referencia explícita al papel del gobierno o el soberano como fabricante, sí se encuentran pasajes en los que se hace alusión, con crítica negativa, a determinados príncipes que, *buscando acrecentar su fortuna, se han involucrado en negocios mercantiles actuando como personas particulares.* Negocios de los que rara vez han obtenido resultados positivos. La razón para Smith está en la negligencia con que se manejan los negocios de los príncipes. Así:

los administradores de los príncipes consideran la riqueza de su dueño como si fuera inagotable; se preocupan muy poco del precio a que compran, y aun menos del precio a que tienen que vender, no reparando jamás en el monto de los gastos de transporte de una plaza a otra Vid. op. cit., pág.721.

Y mas adelante sentencia: *no existen dos caracteres más incompatibles que el de soberano y el de comerciante. Si el espíritu mercantil de la compañía oriental inglesa hace a sus individuos malos soberanos, el de soberanía los hace peores comerciantes.*

En última instancia, de la gestión que realice un particular de su riqueza se puede esperar en el peor de los casos la ruina, pero la prodigalidad y la imprudencia públicas son mucho más de temer que las privadas. (Ibíd., pág.310).

La misma idea sostiene Say cuando afirma que un error del gobierno puede causar la decadencia de la nación. Vid. op. cit. pág.297.

Se puede extraer una idea clara del papel que le reserva Smith al soberano en una de las partes más conocidas de la obra, y por consiguiente, más reiteradamente citadas. Cuando describe lo que él llama *sencillo y obvio sistema de libertad natural*, plantea las condiciones en las que debe estar el hombre, el cual siempre que no cometa actos que violen las leyes *debe quedar en perfecta libertad para perseguir su propio interés como le plazca, dirigiendo su actividad e invirtiendo sus capitales en concurrencia con cualquier otro individuo o categoría de personas.* Subrayamos la frase porque nos parece de especial trascendencia en el contexto de lo analizado. Smith parece querer indicar aquí la idea de competencia en las mismas circunstancias, de individuo con individuo; y la expresión categoría de personas parece excluir toda institución.

Y más adelante escribirá: *el soberano se verá liberado completamente de un deber, cuya prosecución forzosamente habrá de acarrearle numerosas desilusiones, y cuyo cumplimiento acertado no puede garantizar la sabiduría humana ni asegurar ningún orden de conocimiento, y es, a saber, la obligación de supervisar la actividad privada, dirigiéndola hacia las ocupaciones mas ventajosas de la sociedad.* Vid. op. cit., pág.612.

MEJIA deduce que la aprobación del sobreprecio parece indicar que continúan las fábricas del Gobierno, cuestión que, a su juicio, no se ajusta a los principios de la buena economía, y en la que observa la separación de la Comisión de la línea de acción que subyace en el espíritu del Gobierno.⁴⁶²

La duda planteada por MEJIA que, en palabras del secretario de Hacienda, expresa *sus ideas liberales*, puede resolverse, en su opinión, sustituyendo la expresión *o puedan pertenecer* por *mientras subsistan*. En todo caso, de existir, conviene el secretario que no tienen que ser de condición inferior a las de particulares y que el estado de guerra no permite que se enajenen fábricas de elementos que, como la pólvora, son tan necesarios para la guerra.

En este sentido PORCEL, como representante de la Comisión, es del parecer que no resulta conveniente que el Estado disponga de fábricas de su cuenta, *si fuera posible hasta la de cañones sería mas útil que corriera por cuenta de particulares*⁴⁶³; no obstante, señala que no deben abandonarse sin antes sacarle toda la rentabilidad posible y además dando tiempo a los particulares para ejercitarse en su gestión, siempre más económica que la del Estado.

Ante la posibilidad de que poner el sobreprecio a pie de fábrica pueda interpretarse como una sustitución de estancos mayores por estancos menores, PORCEL propone la subrogación del término derecho y utilizando argumentos, como el de la insensibilidad, tan denostados en su oposición a las contribuciones indirectas, argüirá que de esta manera el Estado fijará a los géneros por él producidos el precio que le interese,

El párrafo sigue describiendo las ya conocidas y tradicionales atribuciones del soberano en ese sistema de economía natural.

El soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir; los tres muy importantes, pero claros e inteligibles al intelecto humano: el primero, defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes; el segundo, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudieran ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no puede interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o grupo de éstas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social. Ibíd., págs.612-613.

⁴⁶² D.S.C.G.E., Sesión de 22 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5769.

La solución propuesta por la comisión de fijar un sobreprecio a pie de fábrica a los generos que se produzcan en las fábricas de la nación no es bien recibida por el articulista del *Tribuno*, quien manifiesta que tal decisión supondría destruir el principio de libertad, dado que, por una parte, se suprimen los estancos, pero, por otra, se mantienen las fabricas del Gobierno. Si se conservan estas fabricas en poder de la Nación *se mantiene el monopolio y los estancos de que vamos huyendo, se mantienen los resguardos y los empleados, y se destruye el principio benéfico de la contribucion territorial...*; y, por ende, *del mantenimiento de fabricas a cargo de la nacion no puede esperarse gran provecho*. Por lo tanto, una vez declarada la libertad de estancos, a juicio del articulista, *deben declararse tambien extinguidas las fabricas de la nacion, dexando todos los articulos, sean de la clase que sean, al espontaneo interes de los particulares: esto sin perjuicio de que la nacion ponga en venta las fincas que hoy posee, en lo qual tendra un nuevo y abundante recurso para saldar las cuentas atrasadas del Erario, o sea para pagar la deuda y restablecer el credito publico*. Vid. *El Tribuno del pueblo español*, núm.3/M20.07.1813.

⁴⁶³ D.S.C.G.E., sesión de 22 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5769.

enmascarando el derecho en el precio, y se estará a lo dispuesto por las leyes del mercado.

MEJIA reitera su crítica y además añade un elemento fundamental: si el sobreprecio no se considera impuesto ni contribución, sino un aumento del valor de los géneros, *esta asignación no corresponde a las Cortes.*⁴⁸⁴ Ante la validez de las dudas planteadas por MEJIA, la Comisión llega a proponer la supresión de la expresión y *puedan pertenecer*, que dio origen a la polémica. El diputado ANTILLON es más radical en su intervención, en la que se muestra firmemente partidario de la libertad de fabricación y venta de cualquier género por parte de los particulares. En este sentido declara que las Cortes no pueden fijar sobreprecio ni precio a pie de fábrica, ya que mantenerlo supone la pervivencia del estanco que se considera abolido.

La cuestión para ANTILLON es muy simple: *o el Gobierno trata de tener estas fabricas exclusivamente, o de alternar con cualquier otro propietario.* En el primer supuesto, el Estado, como monopolista, podría implantar el sobreprecio a sus géneros pero *autorizaria un verdadero monopolio, contrario a la libertad que esta ley trata conceder.* En el segundo, si los géneros producidos en sus fábricas entraran en competencia con los producidos por particulares, no podría establecer ningún sobreprecio, sino que

tendrá que acomodarse al que tengan los de las demás fábricas. Y así no puede decir: 'el tabaco y la sal este año han de valer á tanto'. Esto solo podrá tener lugar mientras el tabaco y las salinas esten estancadas; pero en tratando estos productos como materia comerciable y de libre circulacion, no puede decir el Gobierno: 'se venderá á tal ó tal precio' porque ¿ como ha de saber á que precio los dará el otro particular? ⁴⁸⁵

De la persistencia del sobreprecio, por tanto, resulta una incoherencia ya que, una vez liberados los géneros, si los ciudadanos pueden fabricarlos y venderlos, entrarían en colisión con los fabricados y vendidos de cuenta del gobierno y, en este caso, no puede fijarse un precio. El Gobierno no puede ya intervenir en un asunto sujeto a las mismas reglas que los demás géneros, y, por lo mismo, tan aleatorio. La confianza en la gestión gubernamental es mínima para ANTILLON cuando apostilla:

Desde el momento que los géneros de las fábricas del Gobierno entren en concurrencia con los de los demás fabricantes que pueden venderlos á precios mas bajos, tendran que arruinarse las fábricas del Gobierno, ó suplir sus defalcos á expensas del Erario, á no ser que

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ D.S.C.G.E., sesión de 22 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5773.

puedan dar sus manufacturas al mismo precio que los fabricantes particulares, cosa que en el orden regular no puede verificarse, y por eso las fábricas Reales son establecimientos antieconómicos, sostenidos por principios falsos, y creados comunmente por el capricho ó mezquino interés de una corte sin plan y un Ministerio sin sistema. ⁴⁶⁶

Los géneros destinados a la defensa son reiteradamente defendidos como objeto de fabricación por parte del gobierno en virtud de su baratura y por la situación de las fábricas, siempre en lugares estratégicos. Se argüye, además, que todas las naciones tienen fábricas de los elementos necesarios para su defensa. La razón que va a aportar ARGUELLES se fundamenta en el destino de los productos fabricados, así el Estado no debe tener fábricas cuyo producto se destine a la venta a particulares, pero sí para autoabastecerse, siendo un claro ejemplo los útiles de defensa.⁴⁶⁷

GALIANO, partiendo de la idea de que en ningún caso debe el Estado ni ser fabricante ni tan siquiera cuidar de fábricas, plantea el problema que surgirá del desmantelamiento de la fábrica de tabacos de Sevilla, introduciendo un aspecto de capital importancia, cual es el destino de las familias ocupadas en ella. En este caso concreto, a su juicio, se torna difícil conciliar los problemas del Erario con los perjuicios ocasionados a dichas familias.⁴⁶⁸

La solución propuesta por el diputado AGUIRRE estriba en considerar en las mismas condiciones la producción de las fábricas del Gobierno y las de particulares, y que la libre competencia haga el resto. La experiencia determinará la utilidad o perjuicio de la elaboración por cuenta del Estado, resolviéndose en consecuencia la oportunidad de enajenarlas. Así, refiriéndose a las salinas propiedad del Estado:

... siendo gravadas con igualdad en la imposición a favor del erario público, la concurrencia libre de la producción en el mercado doméstico de los pueblos demostrara si la administración de las dirigidas por el gobierno es perjudicial, y le es útil la venta o enajenación del capital valor de la salina. ⁴⁶⁹

El CONDE DE TORENO distingue, en su intervención, entre fábricas que, aun corriendo por cuenta de la Hacienda Pública, nunca estuvieron estancadas y fábricas pertenecientes a la Hacienda Pública correspondientes a géneros estancados. La solución

⁴⁶⁶ *Ibíd.* Los subrayados son nuestros.

⁴⁶⁷ D.S.C.G.E., sesión de 22 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5774.

⁴⁶⁸ *Ibíd.*

⁴⁶⁹ *Ibíd.*

del problema será distinta en ambos casos: las primeras deben entregarse a particulares; en cuanto a las segundas - y apoyando su testimonio en la constitución, la cual previene que los géneros desestancados deben pagar derechos a la entrada y salida, pero también los consumidos dentro del reino, como la sal - propone la imposición de una contribución a pie de fábrica a estos géneros y que sea la experiencia dictada por la concurrencia con los géneros fabricados por particulares la que dicte sentencia.

En función del resultado, el Estado deberá venderlas o arrendarlas, según su conveniencia. Aunque advierte que en casos como el tabaco, el secreto de su elaboración es una clara ventaja del gobierno respecto a particulares y no algo negativo como sostiene GALIANO. La propuesta, en fin, de TORENO, es que el artículo quedará más inteligible si se expresa explícitamente que la contribución sobre estos géneros ha de cobrarse al pie de fábrica.⁴⁷⁰

La opinión de TORENO es rebatida por un compañero de Comisión, el señor TORRES MACHI, el cual contesta, en buena lógica, que si se han de imponer contribuciones al pie de fábrica a los géneros que se acaban de desestancar, las Cortes debían imponerlos también a los demás ramos de la industria y manufacturas, lo que implicaría autorizar, de nuevo, el monopolio de los estancos.⁴⁷¹

Aprobar la tesis del sobreprecio tendría, a juicio del diputado VALLEJO, efectos negativos tanto para la industria interior como para el comercio con el exterior. El sobreprecio haría que las personas dedicadas a la producción del género gravado, se vieran obligadas a abandonarlo, dirigiéndose hacia la producción de otros géneros no gravados por resultarles más rentables. De esta forma, el gravamen, que en principio se pensó para el género desestancado, recaerá sobre otros ramos de la industria. Quitar el sobreprecio, por otra parte, significa, en su opinión, abaratar los géneros de cara a posibles compradores extranjeros; mientras que imponerlo supondría eliminar los efectos beneficiosos sobre el comercio exterior que vendrían de no gravar los géneros a la salida.

Otro aspecto importante debidamente considerado por el diputado es que se incurriría en la doble imposición, ya que gravar un género como la sal con el sobreprecio no evitaría que, al ser considerada como riqueza territorial, industrial o comercial por el reglamento de la contribución directa, tributara más tarde por este concepto.

SILVES, partiendo de la idea de que suprimir los estancos y fijar sobreprecios era opuesto a la libertad y a la igualdad prevista en la Constitución, realiza

⁴⁷⁰ D.S.C.G.E., sesión de 22 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5777.

⁴⁷¹ D.S.C.G.E., sesión de 22 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5774.

una importante distinción entre género estancado y gravado con una imposición o tributo. En el primer caso, el Rey como jefe y supremo administrador de la nación, se hace el único comerciante del género, lo vende a su libre albedrío y a la vez prohíbe que alguien lo venda; en el segundo, cualquier persona puede ser comerciante, circulando el género entre todo el que tenga interés en comprar o vender. Su planteamiento como fruto de la comparación de unos y otros géneros es el siguiente:

*Todos los frutos y efectos que de la Península van a la America y de la America vienen a la Península, ¿no pagan a su salida y entrada ciertos derechos al erario nacional? ¿es esto mas que un tributo o una contribucion con que se gravan estos generos aunque jamas hayan sido estancados? ¿se dira por eso que se estancan directa ni indirectamente? Se dira tampoco que es opuesto a la Constitucion ni a la igualdad que ella apetece el gravar un genero con algun tributo en recompensa de la utilidad que dejaba cuando estaba sujeto al estanco? si no se opone a gravar los que no lo han estado , ¿ como se ha de oponer gravar a los que lo estaban?.*⁴⁷²

Refiriéndose al estanco de la sal, SILVES señala que no puede considerarse entre las rentas estancadas; lo que sucede es que la Nación es la única propietaria de las salinas de la península. Se trata, pues, de un propietario pero con la particularidad de ser el único. De ahí que no haya razón para exigirle liberar su comercio. Exigirlo supondría un ataque directo al derecho de propiedad y una violación de los más solemnes contratos. No hay, por tanto, que liberar el comercio de la sal, ya que

*medida por la verdad prudente que segun vaya mejorando la suerte de la nacion proporcionara gradualmente mayores alivios y rebajas; medida la mas analoga a la indole y naturaleza de una renta que no dimana de un comercio exclusivo como el del tabaco y otros efectos, sino de los productos de unas fincas propias de la Nacion; y medida por fin que evitara los gravisimos inconvenientes y perjuicios que de lo contrario han de ser inevitables.*⁴⁷³

Así, la razón esgrimida por SILVES es la propiedad inviolable, en este caso referida a la nación. Argumentando que si uno de los grandes vicios del anterior sistema de rentas era la limitación de la libertad que suponía la intromisión del fisco en los asuntos particulares, no debe criticarse ahora la acción fiscal en defensa de su propiedad. Definitivamente, si la sal ha de quedar en libertad, es conveniente fijarle el sobreprecio tan denostado.

⁴⁷² D.S.C.G.E., sesión de 30 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6083.

⁴⁷³ *Ibíd.*, pág.6085.

SILVES sustenta su defensa del sobreprecio en base a dos argumentos: la pesada carga que caería sobre el contribuyente, en caso de existir sólo una contribución directa, y la sensibilidad y la costumbre del pueblo español a contribuciones indirectas más suaves. En fin, y apoyándose en la autoridad de SMITH, destaca lo universal de la contribución de la sal, a pesar de tratarse de un género de primera necesidad.⁴⁷⁴

Tras estos debates y consideraciones al proyecto presentado, la Comisión, en palabras de PORCEL, resume de forma explícita sus propuestas:

*La voluntad de la comision no es abandonar las salinas al primer postor sino sacar el maximo producto de ellas. Esto se consigue obteniendo del Congreso a propuesta del Gobierno el precio de venta al que debe enajenarse a pie de fabrica. Esto sucede en todos los paises en que existen estos estancos o en aquellos en lo cuales el Gobierno es el dueño de la salina que pone el precio que entiende mas conveniente. La Comision propone liberarlos y no entiende que poner un pequeño sobreprecio a pie de fabrica sea lesionar la libertad de los particulares que ahora se dediquen a explotarla.*⁴⁷⁵

5.2.4.- Aspectos económico-políticos de los dos sistemas de reparto: contribución directa versus contribución indirecta.

Realizada la crítica del principal apartado del conjunto de figuras impositivas vigente, se procede a la valoración sistemática del tributo o tributos susceptibles de subrogarse en las rentas suprimidas. A lo largo de la discusión parlamentaria se pondrá de manifiesto lo más representativo de las ideas liberales, en ese momento predominantes, tanto en la esfera política como económica del país. También se observa la pervivencia de las ideas fisiocráticas aunque, en este caso, sólo sea como víctimas propiciatorias de la crítica. En cualquier caso, subsisten, tanto en el panorama parlamentario como en el extraparlamentario. Valgan como ejemplo los casos de ANTILLON, CASIMIRO DE ORENSE y URIORTUA.

Se va a seguir el proceso de construcción del "nuevo orden tributario" ajustado a los principios emanados de la Constitución, a las enseñanzas de la economía

⁴⁷⁴ La cita a que se refiere silves es desde tiempos muy antiguos la sal ha sido un artículo sometido a tributacion ... Vid. Smith, A.: op. cit., pág.772.

⁴⁷⁵ D.S.C.G.E., sesión de 30 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6086.

En réplica a Silves, Porcel dirá: *Si ponemos 10 reales por una fanega de sal , la recargamos todavia mas que en Inglaterra, y estoy seguro que si Smith hubiera visto que en Inglaterra hubiese tenido una subida como de uno a 10, no hubiera abogado por el estanco de la sal.* Y concluye que poner un pequeño sobreprecio saca beneficio el erario y no constituye impedimento a la exportación. *Ibid.*

política y a las características de la riqueza nacional. A partir de estas bases se centra la discusión acerca de la elección de un modelo de contribución que se ajuste a los principios de proporcionalidad, igualdad y generalidad.

El debate suscitado sobre la elección del sistema de reparto va más allá de una simple reforma o transformación fiscal. Se está modelando una nueva forma de concebir el Estado y un modelo de desarrollo económico.⁴⁷⁶ El sistema de reparto por medio de contribuciones indirectas es compatible con un aparato administrativo disperso por el territorio. Su finalidad netamente fiscal, es decir recaudatoria, busca ajustarse lo más posible a las necesidades. Su insensibilidad, tan defendida como se verá por sus apologetas, es, para sus críticos, un síntoma de arbitrariedad. En un estado libre, el ciudadano, que no el súbdito, participa y, por lo tanto, tiene vocación de conocer, por una parte, el sacrificio que supone su participación y, por otra, el destino de ese sacrificio.

Se va a contraponer aquí modo de reparto basado esencialmente en contribuciones indirectas, como propio del régimen caracterizado como feudalismo desarrollado, frente a modo de reparto basado en la contribución directa, como sistema al que aspira el incipiente régimen liberal. En este sentido, cobra un especial significado la interpretación de H. LAUFENBURGER, a partir de la conceptualización de CLAMAGERAN, sobre la relación entre poder político y aparato fiscal. El impuesto directo se concibe como un instrumento de unificación en las manos de un poder fuerte, ya que el aparato administrativo y estadístico exigido para percibir impuestos sobre la renta o la riqueza implica un mínimo de centralización; por el contrario, las contribuciones indirectas son las convenientes a un régimen anárquico en un país dividido, donde las barreras son suficientes para percibir la mayoría de los impuestos indirectos, puesto que nacen donde el poder se divide.⁴⁷⁷

ANTILLON ve en la contribución directa el tributo básico del nuevo sistema, ya que ésta es la única contribución que puede seguir a la riqueza de forma proporcional y que, además, cumple los preceptos constitucionales. Por otra parte, la igualdad que reclama la Constitución, fruto del nuevo pacto social, sólo se puede hallar en los gravámenes directos, afirma. Tenemos ya presentes las bases fundamentales para la construcción de un nuevo orden tributario. Si añadimos un tercer elemento, el esquema estará acabado. Este tercer elemento será la naturaleza de la riqueza. La cuestión para TORENO no es debatir sobre un tema en abstracto, el problema que se plantea es aplicar en España un sistema de contribuciones acomodado a su situación, a la clase de su

⁴⁷⁶ El debate comienza en la sesión de 25 de julio, al proponer la comisión la contribución directa sobre la riqueza territorial e industrial. D.S.C.G.E., tomo VIII, pág.5793.

⁴⁷⁷ Laufenburger, H.: *Histoire de l'impôt*, Presses universitaires de France, Paris, 1954, pág.10.

riqueza y a su constitución política.⁴⁷⁸ Se liga, pues, el proyecto a los preceptos constitucionales: proporcionalidad e igualdad; a lo que se añade su necesaria adecuación a la naturaleza de la riqueza.

ALONSO Y LOPEZ establece los términos de reparto cuando, en su intervención, sostiene que los tributos deben ser sufragados de forma proporcional a las facultades de cada individuo y, además, en función del interés que tenga cada uno en las instituciones de la sociedad. En este esquema es claro que no entran unos impuestos sobre consumos que recaen sobre los pobres por ser los que más artículos de primera necesidad adquieren.

El mismo diputado expone sus argumentos en pro de la proporcionalidad en los siguientes términos:

La principal y mas justísima máxima de los economistas es que los individuos que componen la sociedad deben contribuir para sostener su gobierno con una proporcionalidad, regulada en lo que sea posible, sobre las facultades de cada individuo.

Añadiendo que si el fundamento de la imposición se encuentra en la necesidad de sufragar las cargas del Estado,

*parece que dicta la justicia que aquel que tenga más intereses incluidos en las instituciones de la sociedad, haya de participar más del interes de conservacion de estas mismas instituciones , por medio de esfuerzos y contribuciones reglamentarias que las conserven.*⁴⁷⁹

En su opinión, si las instituciones del Estado están creadas para defender y proteger los derechos civiles y personales de los ciudadanos, logrará mas beneficio quien más posea; no obstante, con el sistema vigente, *El pobre, el jornalero, el afanado, el industrial, aún careciendo de toda posesión, contribuyen en sus consumos y otros ramos para asegurarlas á los que las gozan, diez y nueve veces, y trescientas dos veces más desproporcionalmente que sus comodidades lo permiten, respecto á la fortuna del rico y opulento.*⁴⁸⁰

Por lo tanto, si sus consumos coinciden, ya que las necesidades son

⁴⁷⁸ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, tomo VIII, pág. 5737.

Aunque el debate sobre el sistema de reparto comienza en la sesión de 25 de julio, traemos a este apartado aspectos relevantes relativos el mismo tema, expuestos por los diputados, días antes, al ser presentado el proyecto por la Comisión.

⁴⁷⁹ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5744.

⁴⁸⁰ *Ibíd.*

las mismas, no lo hacen así sus fortunas:

*... en calidad de hombres ambos deben hacer para subsistir casi iguales consumos respecto á su cantidad, siendo así que las facultades pecuniarias ó de conveniencias que los distingue son extremadamente desproporcionadas, y una tal desproporcion de pagos, sistemáticamente instituido, choca á la razon más ofuscada y cavilosa, pues que es muy injusto imponer derechos sobre consumos iguales, y no sobre facultades desiguales*⁴⁸¹

Los aspectos económicos de ambos sistemas son examinados por el CONDE DE TORENO, quien, en su intervención, da una visión magistral de la concepción liberal de la imposición y sus efectos sobre la acumulación de capital. Para TORENO, los consumos públicos, en todo caso, son improductivos, por lo que, aún admitiendo la necesidad de éstos, su carácter de improductivos obliga a que sean mínimos para no atacar las fuentes de la riqueza. Se está legitimando la alta capacidad de la economía privada para generar riqueza y por consiguiente la necesaria neutralidad del sistema fiscal.

Para el diputado y analizada desde el punto de vista económico, cualquiera que sea la contribución

es un mal y un ataque que se da á la riqueza de las naciones; es quitar una parte de la produccion al aumento de los fondos productivos, invirtendola en objetos estériles: á un particular se le sustrae esta parte de sus rentas para acudir á los gastos del Estado, que si bien son necesarios no por eso dejan de privar á los capitales del aumento que pudieran recibir con aquella, y de menguar la acumulacion de los fondos con la que pgrsivamente crecen las producciones y riquezas de un Estado.

Así, pues, entendiendo la inevitabilidad del mal, lo que se trata, en todo sistema de contribuciones es de disminuirlo, *conciliando en lo posible la conveniencia del Erario con la de los particulares*⁴⁸²

Divididas las contribuciones en directas - recaen sobre las rentas que se supone gozan los particulares - e indirectas - recaen sobre los consumos -, TORENO destaca dos virtualidades de las directas: *no necesitan gran numero de empleados ni ponen trabas a la industria*. Las indirectas, al recaer, bien sobre artículos de primera necesidad o bien sobre bienes de lujo, haciéndolo fundamentalmente sobre los primeros, gravan más al pobre que al rico.

⁴⁸¹ *Ibíd.*, pág.5743. Los subrayados son nuestros.

⁴⁸² D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5737.

TORENO sale, asimismo, al frente de una idea muy extendida: las contribuciones sobre los consumos recaen sólo sobre los consumidores, por lo que no atacan los capitales productivos. Demuestra un sólido conocimiento del papel que un impuesto sobre las ventas juega a través de la elasticidad de la demanda del producto y la distribución de la carga entre productor y consumidor por este efecto. En respuesta al diputado ALCALÁ GALIANO, defensor de la idea expuesta, TORENO afirma que es evidente *que si sube un genero á causa del impuesto, se disminuye su despacho, resultando de esto que el productor experimenta más dificultad en su salida, y sufre los perjuicios que son consiguientes; de modo, que la contribucion pesa á un tiempo sobre el consumidor y sobre el productor.*⁴⁸³

ALONSO Y LOPEZ efectúa un profundo análisis a partir de la capacidad recaudatoria de ambos sistemas de rentas y su influencia sobre el control del presupuesto, lo que supone para el gobierno poder determinar el caudal de sus imposiciones. Se postula la necesidad de un Erario fijo y determinado con el fin de poder llevar a cabo la política económica:

*La comision quiere que haya Erario determinado con cuotas visibles y determinadas para cubrir las necesidades de la Patria; quiere que haya contribuciones directas y seguras, para que, empleadas en las urgencias de la Nacion, sirvan para enriquecerla y no empobrecerla, colocando para siempre al pueblo español en la linea de los pueblos libres, soberanos y opulentos; y quiere tambien que sabiendo la Nacion lo que paga en virtud de las cuotas determinadas que se asignen á cada ciudadano, sepa de continuo la inversion y el uso que se hace de su sudor y de su sustancia para clamar contra el Gobierno que malbarate la Hacienda pública.*⁴⁸⁴

Se esta apostando, como se ve, por un control de la actividad pública, que corresponde a un modelo de estado en que no es posible la financiación mediante contribuciones indirectas. Sus rendimientos, dirá ALONSO Y LOPEZ, son indeterminados y accidentales, de ahí su incapacidad para cubrir *los gastos de presupuestos anuales con cantidades desconocidas y de una recaudacion precaria.*⁴⁸⁵

Por su parte, PORCEL, después de subrayar la imposibilidad de implantar otro método más seguro que la contribución directa reitera la importancia de ésta para el equilibrio del presupuesto. La contribución directa sigue perfectamente el rumbo de las necesidades del Estado:

⁴⁸³ *Ibíd.*, pág.5738.

⁴⁸⁴ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5743.

⁴⁸⁵ *Ibíd.*

*El único método es la contribución directa. Si el tiempo mejora nuestra suerte, tendremos el singular placer de disminuir nuestras contribuciones; pero siempre tendremos un método seguro para subirlas y bajarlas conforme a las necesidades, el cual no hemos tenido hasta aquí. Sanciónese el medio que propone la comisión o cualquiera otro cuyos productos sean iguales a los gastos de la Nación; de otro modo no tendremos ejército, Hacienda, ni libertad.*⁴⁸⁶

La contribución directa, por tanto, por su calidad de determinada, ejerce un efecto de control sobre los gastos de forma automática. El carácter aleatorio de la recaudación de las indirectas es la mejor coartada para la inexistencia de ese control. Por tanto, un sistema sustentado en la contribución directa cumple dos exigencias fundamentales: movilidad y suficiencia. Esto es, potencia recaudatoria para cubrir las necesidades del Estado y capacidad de adaptación al aumento de los gastos públicos.

Así, pues, en la defensa del proyecto por parte de la comisión se insiste en los efectos sobre el presupuesto de unas contribuciones ciertas y seguras y poco expuestas a dilapidaciones. Si la finalidad es que aumente la riqueza de la nación y que el Estado disponga de fondos ciertos y seguros en función de las necesidades que anualmente se indiquen por el Gobierno en los presupuestos, la única contribución, establecida conforme a las facultades del contribuyente y a los gastos del Estado, conquista todos los objetivos a que aspira el nuevo orden: economía en la gestión - por la supresión de sueldos -, desarrollo de industria y comercio y, por último, capacidad y certeza recaudatoria al sustituir un método sustentado en la incertidumbre - dada su dependencia de la voluntad de los consumidores - y en el mayor o menor despilfarro de los funcionarios de rentas.

Al referirse a la invisibilidad de la tributación indirecta, idea que ha hecho fortuna entre muchos tratadistas, como característica fundamental y positiva de este sistema, ALONSO Y LOPEZ vuelve a la carga y añade un matiz político a su crítica: este sistema precisamente esconde el peso de la carga a los contribuyentes, lo que demuestra su analogía con el absolutismo. Sus palabras son concluyentes:

Las ideas mezquinas y la rápida reflexión con que se consideran los malos sistemas establecidos de Hacienda, sin pararse á discurrir los que pudieran sustituirse por mejores, hace renacer entre nosotros la doctrina de algunos encaprichados economistas que alaban con mucha ponderación las contribuciones indirectas, por el carácter que les notan de insensibles en la cantidad, y de indivisibles en la forma, mediante á que advierten que se confunden en el precio real y primitivo de las mercaderías y comestibles, como que

⁴⁸⁶ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5747.

hacen solamente una parte del valor de todo lo que se consume.

En su opinión, su carácter de cargas insensibles y ocultas ha servido a los gobernantes para esconder su peso y evitar que los pueblos no detesten *los efectos del desarreglo y despotismo*; por el contrario

*el hombre libre que esta bajo la proteccion y direccion liberal de la ley, debe ver todo y saber cuanto contribuye por todo, a fin de que pudiendo conocer el arreglo y distribución de todo cuánto franquea al gobierno, no le exaspere el gravámen del peso que le carga para atender á las necesidades de la Patria.*⁴⁸⁷

Otro de los argumentos planteados como elemento fundamental de distinción de ambos sistemas se centra en la desigualdad impositiva entre las distintas provincias, desigualdad que es producto de la inexistencia de la unificación fiscal, de ahí el trato desigual que señala SILVES, cuando se interroga

*¿ y es posible que la Nacion haya de tratar á sus súbditos, á unos hombres libres, y cuya prosperidad debe mirar como inseparable de la suya propia, con mas rigor que generalmente trataban á sus llamados vasallos, los que con el dominio de los pueblos recibieron las ideas del más feroz y bárbaro feudalismo?*⁴⁸⁸

Siguiendo una línea muy smithiana, ARGÜELLES intenta no inclinarse hacia ningún tipo de sistema contributivo en particular, al estimar que su bondad está en función del sistema de administración, independientemente de que esté constituido principalmente por contribuciones directas o indirectas. A su juicio, un sistema que combine ambas contribuciones sería el ideal, ya que se ajustaría a los principios de la economía política. Por otra parte, un sistema de impuestos bien concebido debe ser moderado en su gravamen para no entorpecer la acumulación de capital y no perjudicar la industria ni cualquier otro ramo de la riqueza productiva.

La nación, dirá ARGUELLES, no tiene tiempo de meditar sobre los diferentes planes que las distintas sectas de economistas han realizado para resolver por principios abstractos si a una nación le conviene más el sistema de contribuciones directas o indirectas. *Tiempo vendra en que las Cortes, sin comprometer la independencia nacional, podran examinar estas cuestiones...* El momento obliga a desechar las contribuciones indirectas, pero en base a lo aleatorio de su recaudación, ya que la guerra

⁴⁸⁷ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5743. Los subrayados son nuestros.

⁴⁸⁸ D.S.C.G.E., Sesión de 20 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5754.

produce gastos ciertos y, por lo tanto, hay que contar también con cantidades ciertas. En el apuro actual, dirá ARGUELLES, *no hay otro medio sino recurrir a una contribución directa, fundada en cuotas fijas que se deben repartir por reglas de amillaramiento entre todos los españoles, según sus facultades.* Cuando se haya conseguido la paz, y con ella la independencia y la libertad, continua ARGUELLES, *podremos engolfarnos sin reserva en cálculos y teorías sobre métodos de imposición.*⁴⁸⁹

La intervención del CONDE DE TORENO confirma de manera definitiva el apoyo al proyecto en unos términos que no admiten réplica:

*El Estado tiene gastos, debe cubrirlos: las contribuciones antiguas no bastan ; de todos modos hay que aumentarlas: la pobre Castilla sera perjudicada mucho mas con su mal sistema de rentas; luego en la precision de subirlas, hagase con unas mejoras que las hagan menos sensibles, bien entendido que poco se altera. En la corona de Aragon solo se aumenta la cuota; las provincias exentas no conocen otra clase de contribuciones que los repartimientos, y en Castilla hay muchas que continuan este metodo por disposicion de las Cortes desde que han sido evacuadas. Siempre es duro pagar contribuciones; pero es gloria del Gobierno adoptar las medidas mejores para que sean menos gravosas.*⁴⁹⁰

Para TORENO el mandato de la Constitución prohibiendo la existencia de aduanas interiores impide la pervivencia de un sistema de contribuciones indirectas tan ligado a éstas y, por otra parte, la modificación realizada en el Código criminal exige un paralelismo en su parte económica, habida cuenta de que, si las leyes criminales y económicas no guardan armonía entre sí *unas y otras se han de quebrantar o reducir a la nulidad.* De esta manera, se eliminan, en su opinión, el conjunto de territorios fiscalmente diferenciados característicos del Antiguo Régimen, en aras de una contribución que unifique fiscalmente el país.

El peligro de un sistema errado de hacienda se debe a la profunda relación con la estructura socioeconómica que lo sustenta; por ello, vista la necesidad del cambio, TORENO argumenta que las rentas abolidas *convenia que fuesen subrogadas por una directa como mas adecuada a la clase de nuestra riqueza, a los deseos de los pueblos y a la facilidad de plantearla.*

Para ANTILLON el problema no reside tanto en las cantidades con que se debe contribuir - éstas se determinarán en función de las necesidades del Estado -

⁴⁸⁹ D.S.C.G.E., Sesión de 26 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5806.

⁴⁹⁰ D.S.C.G.E., sesión de 19 de julio, Tomo VIII, pág.5741.

sino en el modo de contribuir. La crítica al sistema impositivo establecido en Aragón implica, a su juicio, un desconocimiento de la naturaleza de la contribución directa, cuya virtualidad se manifiesta en que sus datos *son una base fija sobre la cual se arregla una imposición mayor o menor, según se quiere sin la menor dificultad y en el espacio de pocas horas*. Este método ha sido el seguido en Aragón demostrando ser más eficaz que el sistema de rentas de Castilla. Su sistema administrativo es menos gravoso para el contribuyente, de recaudación más sencilla y menos sujeto a dilapidaciones por parte del recaudador.

Esa es precisamente la virtualidad de un sistema directo de tributación. ¿Cómo es posible, se pregunta ANTILLON, que se vacile en su puesta en funcionamiento para toda España? El pueblo español

*debe contribuir lo necesario para salir glorioso del grande empeño en que se ha metido. Es, pues, obligación de sus representantes, ya que no pueden aligerar la carga como lo desearian, proporcionarle un sistema de contribuciones equitativo expedito, libre de vejaciones, y simple en su recaudación; un método que, sin necesidad de tantas manos subalternas que interceptan gran parte de las mismas contribuciones, lleve casi íntegro o con muy corto desfalco a las arcas del Tesoro público el fruto de los afanes y sudores del ciudadano.*⁴⁹¹

Una vez que ha quedado claro en el seno del Congreso que debía cumplirse el precepto constitucional y llenar con una contribución directa el vacío que dejaran rentas provinciales y estancadas suprimidas, el problema estribaba en que, si había que uniformar a los pueblos en el modo de contribuir, había que determinar la materia susceptible de ser gravada con la contribución. La solución no es fácil, como se verá mas adelante. No existe una clara unanimidad acerca de la definición del objeto sobre el que debe recaer el gravamen.

5.2.5.- La difícil elección de la materia imponible.

Como decíamos, se establece la contribución directa, proporcionada a las facultades de los contribuyentes, como sistema de reparto, pero el problema surge de la determinación del índice de capacidad o expresión de las facultades, lo que, en definitiva, obliga a resolver la determinación del objeto susceptible de ser gravado. Como muy bien aprecia VALLEJO: *Hemos llegado ya á la eleccion de base para la contribución directa, y*

⁴⁹¹ D.S.C.G.E., sesión de 20 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5755.

consideraciones y tal vez a un vergonzoso yugo ... ⁴⁹⁴

La poca claridad expuesta en la proposición se observa en varias intervenciones pidiendo su definitiva determinación. En este sentido, ALCALÁ GALIANO, negando el enfoque dado a la discusión por entender que *los proyectos económicos no pueden discutirse por artículos, sino examinarse en su totalidad*, interpela a la comisión solicitando le aclare *si en la voz genérica de 'riqueza industrial' está también contenida la riqueza comercial.* ⁴⁹⁵

Por su parte el diputado OCERIN sugiere que antes de proceder á la discusión del artículo se declare expresamente si la palabra riqueza significa *las fincas, propiedades, fondos ó caudales que sirven de capital para adquirir las rentas ó productos en la clase territorial, industrial y de comercio; ó si quiere significar la renta ó producto de las expresadas fincas, propiedades, fondos ó caudales.* ⁴⁹⁶

El diputado AGUIRRE plantea la cuestión de la difícil solución al cumplimiento de la proporcionalidad, derivada de las dificultades que supone el aspecto temporal en el deterioro o aumento de la riqueza, en el espacio de tiempo que media entre el registro de esta y la aplicación del gravamen. La solución estará, para este diputado, en seguir el método emanado de los preceptos constitucionales. Si la Constitución contempla que todos los españoles deben contribuir en razón de sus medios o haberes, debe entenderse que, independientemente de que el capital del contribuyente consista en tierras, industria o comercio, su contribución debe girar sobre lo que realmente posea.

BORRULL desvia el debate hacia las dificultades técnicas, argumentando su crítica al proyecto de la comisión en función del incumplimiento de la igualdad prevista en la Constitución. La Comisión, convencida de la certeza de su realización, reincide en plantear un proyecto - dirá BORRULL - para el que ni el MARQUÉS DE LA ENSENADA, ni la Junta Central hallaron medios de poder realizarlo.

Partiendo del Art.339 por el que se dispone que todos los españoles contribuyan sin excepción ni privilegio alguno, BORRULL sostiene que una contribución sobre la riqueza territorial, industrial y comercial no puede lograr los objetivos de igualdad. Su argumento se fundamenta, una vez más, en la dificultad de regular la riqueza a gravar. Si se tiene en cuenta que los productos de la agricultura son públicos y conocidos por los pueblos, no ocurriendo así con los correspondientes al comercio y a la industria -lo

⁴⁹⁴ D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5798.

⁴⁹⁵ D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5798.

⁴⁹⁶ D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, tomo VIII, pág.5795.

que dificulta su cálculo-, los defectos de gravamen sobre estos supondrán excesos sobre la agricultura, que es precisamente la rama que sostiene al Estado. Si hubiera de concederse algún privilegio, ella debía ser la destinataria.⁴⁸⁷

BORRULL esgrime un argumento liberal para explicar la dificultad de regular la riqueza del comerciante. Las características de sus especulaciones obligarían a una labor inquisitorial para conocer con cierto grado de certeza el resultado económico de esta actividad. El comerciante, según BORRULL,

*... apartado de la vista de las gentes trabaja en su bufete o escritorio: mantiene correspondencia en muchas partes, y dirige en secreto sus especulaciones para aumentar sus caudales: ninguno puede saber el éxito de las mismas, si no registra sus papeles y libros, sagrado en que no es lícito penetrar.*⁴⁸⁸

El cálculo es tan incierto que, en su opinión, muchas veces ni el propio comerciante conoce la cuantía de sus ganancias. BORRULL, además, realiza una curiosa argumentación al manifestar que las contribuciones directas, como el equivalente, pudieron aplicarse cuando reinaba el despotismo, pero en el presente, al cesar todo gobierno arbitrario y establecida la igualdad entre los españoles no debe establecerse contribución alguna que contra esa igualdad atente.

ANTILLON sostiene sus argumentaciones, apoyándose en las máximas impositivas de la teoría fisiocrática, dando una muestra más de la pervivencia de estas tesis en el pensamiento de la generación de 1808.⁴⁸⁹ Según esto, imponer una gran contribución, capaz de financiar el enorme volumen de gastos que exige la salvación de la monarquía, obliga a encontrar una base *solida, constante, justa, igual y conforme con los principios de los que han escrito luminosamente sobre la economía política, que es una parte muy esencial de la administracion civil de los Estados.*⁵⁰⁰

⁴⁸⁷ D.S.C.G.E., Sesión de 26 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5804.

⁴⁸⁸ *Ibíd.* Los subrayados son nuestros.

⁴⁸⁹ En este sentido, se puede destacar la obra de Casimiro de Orense ya citada *Ideas económicas...* en la que se descubre un gran reflejo de las tesis fisiócratas. Partiendo de la idea de *producto neto* divide la sociedad en tres clases: productora, conservadora y destructora. A la clase productora pertenecen *los cultivadores, primeros ciudadanos del Estado, promotores de la verdadera prosperidad...*, a la clase destructora los propietarios no cultivadores, funcionarios, etc. y, por último, a la clase conservadora *artesanos, artífices, comerciantes, navegantes*, cuya labor le facilita medios al cultivador de salir de sus materias primeras y se las devuelve elaboradas; con ello fomentan la clase productora, se acrecienta la población, y se vivifica el Estado. (págs 8-9).

Más adelante define a los propietarios como *los mas interesados en el orden social, y verdaderos habitantes del país* (pág.12) y en su crítica a la contribución indirecta describe con términos elocuentes: *Capitalistas prediales propietarios, vosotros sois los alucinados: creéis libraros de contribuir, y tales contribuciones recaen por último sobre vosotros...*(pág 27).

⁵⁰⁰ D.S.C.G.E., sesión del día 28 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5822.

Y, frente a las propuestas de la comisión en el sentido de hacer recaer el gravamen sobre las bases territorial, fabril y comercial, opondrá ANTILLON:

*... me parece que todo lo que no sea imponer una simple contribucion sobre la tierra, que es la que únicamente puede llamarse directa, es no tener base ni productos fijos y andar siempre á tientas en las cuotas y en la distribución*⁵⁰¹

TORENO reprueba los planteamientos fisiocráticos de ANTILLÓN en unos términos que resumen los presupuestos económicos de la comisión y dan pie a pensar que circunscribir la riqueza a una sola fuente, esto es, a la tierra, era una idea superada en el pensamiento económico español de principios del XIX. Este hecho demuestra nuevamente la implantación de la corriente económica liberal, singularmente representada por SMITH y SAY, y la superación de la doctrina fisiocrática:

*el Sr. ANTILLON juzga que la base de la comisión no es la mas justa, y que es para él una verdad eterna el que la tierra es la única y verdadera fuente de la riqueza (...) para mí, y aún para la comisión, es por desgracia un error desconocido. Es la opinión de los llamados economistas, de los QUESNAY, MERCIER y toda su secta*⁵⁰².

La Comisión, dirá TORENO, nunca pensó, al plantearse la contribución directa, en el modelo fisiocrático. Por tanto, su consideración de las fuentes de riqueza va más allá de reconocer como única fuente la riqueza agrícola. Al estimar otras fuentes se alejó de sus principios y se inclinó por la contribución directa sobre la riqueza territorial, industrial y comercial.

Y finaliza con una crítica mordaz a la tesis fisiocrática, desmintiendo la acusación a las manufacturas de ser sólo transformadoras de materias y no creadoras de valor. Añade que, de no gravarse los productos de la industria y del comercio, la única perjudicada sería la agricultura, sobre la que recaería el peso total de la carga tributaria.

En la economía se consideran las cosas por su valor, y es evidente que esa mesa tiene un valor mayor cual está que tenía la madera que se formó cuando se cortó en el monte. La misma secta de los economistas conviene en que en la parte fabril se cubren los jornales con el valor que se aumenta, lo cual ya es un aumento en la riqueza, pues subsisten todos los que se dedican á estos ramos de su trabajo. Por consiguiente, consideradas las producciones solamente como producciones de valor, las manufacturas y el comercio

⁵⁰¹ *Ibíd.*

⁵⁰² D.S.C.G.E., sesión de 28 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5826. Los subrayados son nuestros.

*acrecientan la riqueza de un Estado y deben sobre ella pesar igualmente las contribuciones. Si se cargasen exclusivamente sobre la tierra, tendríamos otra especie de diezmo y se recargaría injustamente al labrador agobiado ya con esta bárbara imposición.*⁵⁰³

El diputado PELEGRIN sostiene que las tres bases sobre las que se pueden imponer contribuciones son la propiedad, la utilidad y el consumo, refiriendo con respecto a esta última la Memoria que presentara *un patriota celoso*, el Secretario del Consejo de Estado D. JOSE LUYANDO. Ante los defectos que padece en ese momento la estadística, recae, según PELEGRIN, una gran tarea sobre los hombros de las Diputaciones provinciales. Se trata, en definitiva, de vencer todos los obstáculos que impiden instalar un nuevo orden tributario que es conforme a la Constitución y se adapta a la riqueza pública.

VALLEJO refiere la conveniencia de una contribución única y directa exigida con sencillez ante la evidencia del convencimiento de todo el mundo de la monstruosidad del sistema de rentas vigente. La administración de la directa tiene unos gastos casi nulos.⁵⁰⁴ En su opinión, de todas las bases propuestas, tres solamente se pueden elegir: una que consiste únicamente en la riqueza territorial - por la que se decide CANGA ARGUELLES-; la *ingeniosa y seductora* del señor LUYANDO y, por último, la que propone la comisión.

La primera exigiría un catastro, lo cual resulta imposible en el momento actual. Sobre la segunda VALLEJO sólo tiene palabras de elogio: es novedosa, ingeniosa y concilia todos los extremos. Y comenta:

Ha llenado tanto mi idea, que no tendría inconveniente en que se ensayase en una provincia, como el mismo autor propone, y no dudo que los efectos corresponderían a las lisonjeras esperanzas que yo he concebido.

Las operaciones a realizar y el momento vivido hacen también imposible su puesta en marcha, por lo que se inclina por la propuesta de la comisión, aunque puntualiza que debe incluirse la riqueza comercial junto a la territorial e industrial, toda vez que su no inclusión daría lugar a una desigualdad distributiva.

Antes de analizar, mediante una tabla comparativa, la proporción con que deberán contribuir las provincias en función de su riqueza y extraer las posibles

⁵⁰³ *Ibíd.*

⁵⁰⁴ No tiene en cuenta Vallejo los gastos de la recaudación a cargo de los ayuntamientos y el problema que plantean los sueldos de los empleados cesados por razón de la supresión de rentas y que deben ser indemnizados o empleados en otros ramos de la administración.

desigualdades, VALLEJO hace una advertencia que nos parece fundamental. Al hilo de su intervención y a propósito de la desigualdad provincial reitera una idea esencial para nuestro trabajo, mostrando claramente su inclinación hacia un sistema tributario único que no haga distinciones entre las provincias, cuando expresa el carácter *aterritorial* de su representación:

*... no me considero como representante de la provincia de Granada, sino como Diputado de la magnánima Nación española, y que tengo tanto interés en la prosperidad de los aragoneses, catalanes, valencianos, asturianos, etc. como en la de los granadinos; y ruego a todos los señores diputados que animados de los mismos sentimientos, desechen cualquier idea que pueda provenir del espíritu de provincialismo ...*⁵⁰⁵

La propuesta de MORAGUES para evitar la desigualdad provincial viene a resumirse del siguiente modo: que se haga efectiva la Contribución extraordinaria de guerra y, en caso de déficit, que cada provincia reparta el cupo que le corresponda eligiendo el medio más expedito y mejor para aprontar su contingente con el menor gravamen posible.⁵⁰⁶ Por otra parte, aún compartiendo la idea de los miembros de la comisión acerca de la absoluta necesidad de recabar recursos para sostener el Estado, mantiene que la aplicación de la contribución extraordinaria de guerra, *si se exige como corresponde*, respeta al contribuyente, que sólo paga según sus haberes y evita el peligro de descapitalización, ya que *deja a los contribuyentes la parte que necesitan para su subsistencia y una pequeña porción que agregar al capital.*⁵⁰⁷ Este último aspecto es, según MORAGUES, condición necesaria y suficiente de una contribución que no quiera ser ruinoso, porque:

*considero injusto, desigual é impracticable la contribucion que se propone por la comision, y por lo demás que antes tengo expuesto, me opongo á la aprobacion de este artículo, y al mismo tiempo, deseoso como el que más, de facilitar á la Nacion medios para seguir y llevar a cabo su gloriosa lucha, pido que se exija y haga efectiva en todas las provincias la contribucion extraordinaria de guerra, y que si el producto no bastase á llenar el objeto para cubrir el déficit, se haga un repartimiento entre las mismas, las cuales deban llenar su respectivo cupo como les sea más fácil y menos gravoso á los pueblos.*⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, Tomo VIII, págs. 5795-5796.

⁵⁰⁶ D.S.C.G.E., sesión de 29 de julio de 1813, tomo VIII, pág. 5829.

⁵⁰⁷ *Ibíd.*

⁵⁰⁸ *Ibíd.*

En lo que se refiere a la adopción de la contribución extraordinaria de guerra, propuesta como base por el Sr. MORAGUES, el CONDE DE TORENO manifestará que no es justa. En su opinión, si se tiene en cuenta la labor en que está empeñada la Nación, la adopción de esta contribución es inútil porque no se puede contar con cantidades fijas. Y, además, al gravar los productos, el comercio escaparía a la tributación, por ser casi nulo en el momento actual. TORENO llega a insinuar que las necesidades deben ser cubiertas *aunque sea a costa de los capitales.* ⁵⁰⁹

El método es fuertemente cuestionado por TORENO al considerarlo como contrario a la igualdad y uniformidad contributiva entre las provincias que previene la Constitución. Teniendo en cuenta la naturaleza de la riqueza de la Nación, generalmente rural, la contribución directa es la más cómoda y más conforme a esta riqueza. Y, por otra parte, se trata de establecer en España el mismo sistema de contribuir para todas las provincias. En un momento en que todos los pueblos están convencidos de la necesidad de concurrir con toda su riqueza al sostenimiento de la sagrada causa de la Nación es más factible implantar un sistema de reparto basado en la contribución directa.

Y refiriéndose al plan de LUYANDO, dirá TORENO que éste es *enteramente diverso del de la Comisión.* Mediante él

no se puede calcular de cierto lo que produciría la contribución, y la Comisión es una de las cosas que desea, y cree mas conveniente en el día: esto es, calcular el total de gastos, el de las rentas que quedan subsistentes, y el déficit para cubrirlas, el cual debe repartirse y exigirse de los pueblos necesariamente para que el Gobierno cuente de seguro con una cantidad solida. ⁵¹⁰

La baza fundamental de la contribución directa, está, para PORCEL, en la anualidad de su establecimiento, lo que evita la petrificación de las bases imponibles y las injusticias que derivarían de ello:

Por lo que toca a que haya de ser conforme a loscaudales la contribución, la comisión propone una cosa que me parece puesta en su lugar; las riquezas de año a año han de variar; por eso propone que haya de hacerse todos los años la distribución... ⁵¹¹.

PORCEL sale al paso de una crítica muy generalizada que niega la

⁵⁰⁹ D.S.C.G.E., sesión de 29 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5834.

⁵¹⁰ *Ibíd.*, pág.5833.

⁵¹¹ D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5795.

posibilidad de utilizar una base estadística, porque de un año a otro pierde valor informativo y más en circunstancias tan excepcionales como las presentes:

*lo que sucede es que se tardará mucho tiempo en equilibrar la igualdad de contribución en las provincias; en los partidos se tardará menos, y en los pueblos menos: pero después de poner en equilibrio las riquezas de provincias, partidos y pueblos, será para las Cortes sumamente expedito el efectuar lo que dice la Constitución, la cual arregla el repartimiento de los partidos y después el de los pueblos como sucede en Aragón. Al individuo que en el manejo de sus caudales sufre la desgracia de quiebra o disminución se le descargará; pero al mismo paso se le cargará a otro que ha medrado, y así se equilibrará la contribución. Un comerciante que quiebra este año, y el año pasado estaba opulento, no se le distribuirá la contribución a proporción de lo que tenía el año pasado, sino a proporción de lo que le haya quedado.*⁵¹²

A tal fin la organización administrativa formada por la cadena de jeraquías provincias, partidos, pueblos, se encargará en todo momento de poner al día la información:

*... los ayuntamientos tendrán presentes los sujetos en quienes haya tocado variedad de fortuna con respecto a los pueblos; las Diputaciones provinciales con respecto a los partidos, y las Cortes con respecto a las provincias, porque es una operación que se ha de hacer todos los años. Lo mas que se puede hacer es examinar el estado de su fortuna todos los años; y así la riqueza industrial y mercantil no embarazará para establecer el catastro como está en Aragón.*⁵¹³

Tras la discusión planteada se adopta por el Congreso el sistema de reparto basado en la contribución directa propuesto por la Comisión y se acepta, asimismo, como base del reparto la riqueza procedente de la industria, agricultura y comercio, manifestándose, explícitamente, que por riqueza destinada a ser gravada la Comisión considera como tal *los productos*.⁵¹⁴

Como se puede observar en el debate sobre el sistema de reparto, se pueden encontrar dos posturas claramente diferenciadas: la defensa del proyecto sustentada en principios político-económicos, con la aspiración de resolver la desigualdad

⁵¹² *Ibíd.*

⁵¹³ *Ibíd.*

⁵¹⁴ D.S.C.G.E., sesión de 26 de julio, tomo VIII, pág.5807.

A propuesta del diputado Moragues, en lugar de *provinciales y estancadas* se pone la palabra *suprimidas* y a propuesta de Mejía se añade la palabra *comercial* a *territorial é industrial*.

provincial y personal en materia tributaria, mediante una contribución directa sobre la actividad productiva, frente al sector crítico al proyecto que fundamenta sus razonamientos en base a las dificultades de aplicar un impuesto de producto en ausencia de una fuente estadística fiable y en el vacío recaudatorio que se produciría mientras se instala definitivamente el proyecto.

Los problemas técnicos aparecen como una cuestión relevante. Una vez determinada la materia imponible había que precisar la base. El instrumento estadístico escogido por la Comisión (Censo de 1799) para determinar la riqueza nacional susceptible de ser gravada con la contribución directa propuesta suscitará una dura polémica.

5.2.6.- La polémica en torno al Censo de 1799, soporte estadístico del reparto de la contribución directa.

El Informe de la Comisión de Hacienda generó, como hemos venido describiendo, múltiples controversias. Estas versaron tanto sobre cuestiones hacendísticas generales (virtud de los distintos tipos de tributos ...) cuanto sobre aspectos concretos de las distintas proposiciones contenidas en el proyecto. En este apartado analizaremos el debate suscitado en torno a la elección del censo de 1799 como base estadística del reparto.

La escasísima validez del *Censo de frutos y manufacturas*⁵¹⁵ como fuente para el conocimiento de la riqueza de España a finales del siglo XVIII, es un hecho generalmente aceptado hoy⁵¹⁶. FONTANA advierte, refiriéndose a esta obra, que *la aceptación ciega del 'Censo' puede resultar nefasta para los estudios de historia económica española de los siglos XVIII y XIX...*⁵¹⁷.

⁵¹⁵ El título completo de la obra, como se presenta en la portada interior, es: *Censo de Frutos y Manufacturas de España é Islas Adyacentes*, Imprenta real, Madrid, 1803, edición del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1960. A partir de ahora nos referiremos a él simplemente como *Censo*.

⁵¹⁶ Esta desaprobación del censo no es, sin embargo, unánime. Así, Plaza Prieto, en su Introducción a la edición del Instituto de Estudios Fiscales, parte del estudio de esta obra para realizar su análisis sobre el XVIII español. Extraña elección si consideramos que desde su misma publicación se advierte en el censo que: *La poca exactitud que se encuentra en muchos de los estados remitidos por los intendentes, las faltas que se han notado en algunos y la oscuridad que han presentado otros, hicieron demasiadamente trabajosa la redacción de este censo, el cual carece para ello de la certeza que desearan los que leyeren*. Vid. Introducción al *Censo*.

⁵¹⁷ Fontana Lázaro, J.: "El 'Censo de frutos ...'", pág.58.

Crítica Fontana las interpretaciones de Juan Plaza Prieto *quien parece no haber advertido los errores mas evidentes y se limita a tomarlo todo como bueno* y manifiesta que, de seguir a éste, se podría llegar a pensar que Galicia en 1799 era la región más industrializada de España. Para Fontana, definitivamente, los datos contenidos en el censo no permiten realizar un análisis mínimamente satisfactorio de la riqueza nacional. *Ibid*, págs.57 y 63.

Por su parte, GONZALO ANES⁵¹⁸ sostiene la opinión de FONTANA y señala la existencia de un desfase entre los conocimientos teóricos - el cálculo de la riqueza y el producto nacional eran comprendidos por algunos economistas y políticos de la época - y el problema práctico - inalcanzable para una administración como la del Antiguo Régimen, cuyos funcionarios estaban capacitados para recabar la información básica para confeccionar estadísticas de cosechas pero que no tenían el hábito de cuantificar estadísticamente lo que producían las actividades de la industria y los servicios -. En la misma línea, PIERRE VILAR precisa que *En todo caso, ya los mismos contemporáneos nos aconsejaron prudencia, puesto que, incluso después de 1797, siempre prefirieron citar las cifras del censo de Floridablanca*⁵¹⁹

Si, a pesar de los problemas mencionados, hemos decidido incluir un apartado sobre el debate del Censo es, en parte, para conocer así la opinión de los contemporáneos, pero, también, porque su aprobación tuvo importantes repercusiones en el desarrollo de la única contribución. Y porque la defensa hecha por los diputados partidarios de su aplicación es particularmente interesante para comprender que la necesidad de aprobar el nuevo tributo estaba por encima de los defectos que pudieran generarse a causa de los errores del censo.

El debate sobre este punto comienza el 28 de julio de 1813, cuando se somete a discusión la séptima proposición del informe de la comisión, que establece la utilización del censo como regla para realizar la distribución del cupo provincial.⁵²⁰ A pesar de que su contenido se acota, señalando los límites temporales y aclarando la imposibilidad de hallar datos más fiables, los diputados se muestran particularmente críticos. Para ordenar, en lo posible, el contenido del debate comenzaremos desarrollando los argumentos que se esgrimen contra la adopción del censo, continuaremos con la defensa de la proposición hecha por la Comisión y analizaremos, finalmente, algunas propuestas alternativas presentadas de forma más o menos explícita en las discusiones.

Las críticas aducidas por los diputados se refieren a tres aspectos bien diferenciados: por una parte hacen mención de las deficiencias técnicas del censo, contrastando sus datos con las realidades provinciales; por otra, se hace hincapié en la ausencia de datos sobre el comercio, que también será gravado por la Contribución Directa y, por último, se incide en los problemas de desigualdad, tanto territorial como sectorial, que generaría la utilización de un documento tan impreciso como base del reparto. Veamos más detenidamente las argumentaciones presentadas sobre cada uno de

⁵¹⁸ Anes, G.: "El Antiguo Régimen: los borbones", en *Historia de España Alfaguara, Alfaguara/Alianza, Madrid, 1975*, tomo IV, pág.158.

⁵¹⁹ Vilar, P.: *Cataluña en la España Moderna*, Crítica, Barcelona, 1987, tomo I, pág.41.

⁵²⁰ Lectura, pr el Sr. Porcel, del Informe de la Comisión Extraordinaria de Hacienda. Vid. *D.S.C.G.E., sesión de 6 de julio de 1813*, Tomo VIII, pág.5632.

estos extremos.

En lo que se refiere a las deficiencias del censo, se llama la atención sobre las numerosas confusiones de conceptos que llevaron a los autores de la obra a mezclar productos y capitales, confusión que conduciría a la destrucción de la riqueza de las provincias cuyo gravámen recayera sobre los capitales y no sobre los productos líquidos:

*(...), cuanto que el expresado censo en algunas provincias, en lugar de los productos, pone los capitales; pero, Señor, si no pueden negarse las equivocaciones del censo, ni su inexactitud, ni la desigualdad de la distribución que á su tenor se haga, ni si en algunas provincias el cupo que les corresponda consumirá en parte el fondo ó capital de su riqueza, que es lo mismo que decir si las conducirá á su destrucción y ruina y al extremo, para ellas y para la Nación, fatalísimo, de que al segundo, tercero ó cuarto año que puede durar la guerra ni tengan productos con que contribuir, ni capitales ó fondos con que subsistir, ¿cómo será posible aprobar el artículo? (...)*⁵²¹

En el mismo sentido, y de modo mucho más tajante, la intervención de SILVES que, respecto a los defectos del censo, señala:

*(...),mi entendimiento no puede acomodarse á que el repartimiento de esta contribucion entre las provincias se haga por el censo de 99, no digo hasta que se forme otro nuevo, como se expresaba en el art. 8º, pero ni por este solo año, como ahora lo propone la comision; porque él es tan incompleto y tan imperfecto para este fin, que ni como interino ni como provisional, ni de otro modo alguno, puede servir para él;(...)*⁵²²

Las manifestaciones en contra del censo son numerosísimas durante todo el debate, pero hay una particularmente interesante por su precisión crítica. Nos referimos a la realizada por el diputado ANTILLON quien, lejos de limitarse a generalizaciones sobre la "maldad" del censo, pormenoriza sus errores fundamentales desde el plano conceptual al práctico. Partiendo de una afirmación categórica,

El censo de 99, publicado en 803, es acaso la obra más defectuosa que ha salido á la luz, no digo habiéndola trabajado una corporacion, sino aun en el particular

⁵²¹ Intervención de Moragues, D.S.C.G.E., sesión del día 29 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5829. Los subrayados son nuestros.

⁵²² D.S.C.G.E., sesión del 29 de julio de 1813, Tomo VIII, págs.5829-5830. Los subrayados son nuestros.

menos autorizado por el Gobierno. ⁵²³

El diputado aragonés desarrolla un brillante discurso cuyos aspectos más destacados pasamos a considerar. Refiriéndose a los datos con que se formó el censo manifiesta:

Fueron estas las noticias que enviaban los intendentes al Ministerio de Hacienda, quienes introdujeron en los datos de la riqueza rebajas muy considerables, y contraídas á las notas que les habían suministrado los pueblos, que temiendo que sirvieran para imponerles mayores contribuciones que las durísimas y arbitrarias con que ya los tenía oprimidos la corte despilfarradora de Carlos IV, disminuyeron mucho sus riquezas verdaderas. Tampoco había para uniformar este censo una estadística, aunque fuese imperfecta, que sirviese de modelo y pauta en la coordinación y arreglo de los datos económicos, porque entonces ninguna había formada por el Gobierno, ni establecido método ó interrogatorio alguno para investigar la historia económica de nuestras provincias. Por último, ocurrieron en su composición tales vicios y tales ocasiones de error y desacierto, que por necesidad debió resultar un conjunto de equivocaciones crasas, y aun de desatinos palpables. ⁵²⁴

En cuanto a las diferentes partidas recogidas en el censo, analiza ANTILLON la población de diversas provincias contrastando los datos con los de otras fuentes, y concluye:

En suma, tanto en el vecindario general de Reino, como en la relación de unas y otras provincias, la base de la población que la estadística del censo señala, es tan defectuosa que no puede pasar, aun cuando se quiera disimular mucho. ⁵²⁵

Analizando los frutos de la provincia de Aragón halla tantos errores que se pregunta:

Con tan enormes equivocaciones ¿cómo podrá servir este censo de base para una contribución directa, en que se necesita conocer de antemano los productos de la agricultura nacional?. ⁵²⁶

⁵²³ D.S.C.G.E., sesión del 28 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5823.

⁵²⁴ *Ibíd.*

⁵²⁵ *Ibíd.*

⁵²⁶ *Ibíd.*

En cuanto a *la relación recíproca entre las provincias* descalifica el interés del censo no sólo porque en ningún momento reflejó la riqueza provincial, sino porque, tras los cambios y devastaciones sufridas desde aquel año, sus cálculos no tienen ningún sentido. En definitiva, la opinión de ANTILLON sobre el censo, a pesar de que, como veremos en otro apartado, acepta que se utilice como base en las condiciones especificadas por la comisión, es absolutamente negativa y queda magníficamente reflejada a lo largo de su intervención: la utilización del censo como base sólo debe hacerse en caso de ausencia total de información y ante una necesidad de carácter perentorio.⁵²⁷

No escapa a la crítica de este diputado una referencia en tono irónico a las conquistas estadísticas del censo: *Lo que unicamente hay de bueno, y que pueda tolerarse en esta obra desgraciada, es el cálculo de la superficie de la Península en leguas cuadradas; (..).*⁵²⁸

La ausencia de información sobre la riqueza comercial afecta fundamentalmente a la distribución de la carga, ya que la contribución total pesaría sobre otras fuentes de riqueza de las que sí existe información. En este sentido SILVES se pronuncia:

*Por el art. 5º. de este reglamento tiene ya resuelto V.M. que la contribucion directa que se ha de subrogar, debe arreglarse, no solo á la riqueza territorial é industrial, como se proponia por la comision, sino tambien á la comercial; y hé aquí un grande vacío que no puede llenarse por el censo, porque ni ofrece su objeto, ni hace mencion directa ni indirecta de ella. Y por cierto que no es materia indiferente, ni de que podamos desentendernos aun en este primer repartimiento; porque sobre ponemos en contradiccion con lo que acabamos de resolver, seria enormísimo el peso que echaríamos sobre las clases agricultora y fabril, que si en otros tiempos y siempre han sido dignas de proteccion, en el día los son de compasion.*⁵²⁹

Y ahondando en el problema de la desigualdad de la carga, con argumentos basados en la dificultad que supone, en el momento, la averiguación de la

⁵²⁷ Ibíd.

Para el diputado, la discusión del artículo séptimo debía haberse planteado de forma distinta a como se ha hecho, puesto que un defecto en la presentación dificulta el entendimiento y conduce a conclusiones erróneas: *si la comision hubiese presentado á discusion preliminarmente un articulo en que se tratase de establecer cuál era la base más justa que las Córtes quisieran adoptar para imponer una contribución permanente y general se hubiera examinado detenidamente. Esto hubiera dado ocasion á los Sres. diputados para manifestar en discursos sabios sus conocimientos en materia tan delicada; y despues se hubiese adoptado la base que se creyese más justa, se pudiese poner un articulo separado diciendo que en atencion á no ser posible conocer exactamente la riqueza respectiva de cada provincia, con arreglo á aquella base, por falta casi absoluta de cálculos de estadística, se veria el Congreso en la necesidad de valerse del único censo auténtico que existia, por imperfecto que fuese, Ibíd. pág.5822.*

⁵²⁸ Ibíd., pág.5824.

⁵²⁹ D.S.C.G.E., sesión de 29 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5830.

riqueza comercial, añade:

*¿Será justo ni tolerable que cuando los tributos han de ser más cuantiosos y pesados, quede exonerada de ellos la clase que mejor podrá soportarlos, solo por acelerar la obra, sin dar lugar á otras investigaciones y conocimientos que no son difíciles de adquirir? ¡Qué sensación no causaría en un pobre labrador y un miserable artesano el ver que por no tomarlos se le sobrecargaba con la contribucion que debería pagar el rico y opulento comerciante!.*⁵³⁰

Son numerosos los diputados que insisten en la injusticia que derivará de la aplicación de la contribución directa partiendo del censo. BORRULL considera que sería *injusto, contrario a la Constitución política de la Monarquía*, y uno de los medios mas eficaces para introducir la discordia entre las provincias.⁵³¹

El mismo diputado reflexiona en torno a las negativas consecuencias que derivarian de adoptar como base del reparto el censo del 99 señalando que, la ausencia de datos sobre el comercio recaería, a la postre, sobre las demas fuentes de riqueza, lo que quebraría *los principios de aquella inalterable justicia que debe gobernar á las sociedades, y obliga á que todos los cuerpos é individuos de un estado soporten, segun sus respectivas fuerzas, las cargas del mismo, y ayuden á sus subsistencia*. Por otra parte, liberar a los comerciantes o a la provincia más comerciante supondría establecer la desigualdad como principio, por tanto ni siquiera provisionalmente debe adoptarse el censo, ya que *no puede ejecutarse sin destruir la Constitución, y violar al mismo tiempo los vínculos que unen á los hombres en sociedad.*⁵³²

La importancia del comercio es tal que no se puede omitir como contribuyente, por lo que

es absolutamente preciso que se cargue tambien parte de la contribucion al comercio y que se haga la regulacion del capital y productos del mismo por datos ciertos y seguros, lo cual se ha de considerar, como piensa alguno de los señores preopinantes, obra de quince dias, ni es posible hacerse en esta ciudad:(...)

El tono de la discusión se mantiene, como hemos visto, en torno a los

⁵³⁰ Ibíd.

⁵³¹ D.S.C.G.E., sesión de 31 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5849.

⁵³² Ibíd. Los subrayados son nuestros.

⁵³³ Ibíd.

problemas que derivarían de no gravar el comercio interno. Sin embargo, no por ello se dejan de cuestionar aspectos referidos al comercio exterior. MEJIA, en concreto, incluye esta línea de discusión en el debate, por considerar que la riqueza comercial interior sí está incluida, al menos en cierta medida, en el censo del 99. Aparece así un nuevo desajuste: el que se generaría dentro de la clase de los comerciantes.

... la dificultad está en no contarse como debe contarse con la riqueza comercial exterior; porque yo prescindo de la interior de las provincias, pues esta me parece que está comprendida en el censo. No contando, pues, con esta riqueza, que por razón del comercio tendrán efectivamente algunas provincias, se les descarga de la parte más de cupo que les cabría, y se carga por consiguiente sobre las otras.(...) de contar con los individuos comerciantes, y no con el comercio exterior, se aliviará a los individuos de su clase en la misma provincia, mas no se aliviará á las provincias de la desigual aplicación e injusticia.⁵³⁴

La citada desigualdad de aplicación entre las provincias constituye otra de las críticas fundamentales. Así, el diputado OCAÑA, aunque advierte su intención de no ir contra el proyecto, señala la importancia que tiene hacer un repartimiento que no se basa en supuestos de igualdad. Dos fuentes de desigualdad pueden generar efectos negativos sobre la población contribuyente: la desigualdad entre las provincias y la que favorece a determinados sectores económicos.

La cuestión del conocimiento de los distintos tipos de riqueza es también problemática. Se insiste, una vez más, en la carencia de datos sobre la riqueza comercial, lo que incumple el *principio de justicia universal* recogido en la Constitución. Además se argumenta que, debido a su propia naturaleza y a la dificultad de ocultación, la riqueza agrícola es la más perjudicada. En definitiva, de ambas desigualdades iba a resultar un grave perjuicio a las provincias agrícolas.

Finalmente se insiste en la dificultad que supone tomar como referencia una obra elaborada hace tiempo, sin considerar las desigualdades introducidas por la guerra. Aún suponiendo que el censo estuviera bien hecho, el tiempo pasado desde su elaboración hace ineficaz su utilización:

Ocurre aun otra mayor dificultad que hace mirar este negocio casi imposible, porque la regulacion del capital ó producto del comercio se ha de hacer, no segun el estado en que actualmente se halla, sino con arreglo al que tenia en el año 1799 (...) Han pasado ya catorce años; han sucedido despues tantas novedades, muertes, quiebras y desgracias, no se hallan aqui datos algunos quepuedan aclararlos, (...) si se atendiese a dicho año

⁵³⁴ D.S.C.G.E., sesión del día 1 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.5858.

*se repartirían las contribuciones por los campos que han quedado incultos, por las fábricas ahora arruinadas y sin uso, y casas convertidas en un montón de escombros, figurándose todo en el mejor estado, y desentendiéndose del infeliz á que se hallan reducidos y atribuyéndoles, en fin, unos productos imaginarios y que han desaparecido de la vista de las gentes, lo cual repugna á la razón y justicia.*⁵³⁵

El nivel de atraso de los datos ha producido un desfase tan evidente entre 1799 y 1813 que aprobar el censo sería

*aprobar unas falsedades enormísimas; cargar á las provincias por los frutos y efectos que no tienen ni perciben; autorizar una enorme desigualdad entre las mismas, y destruir enteramente la Constitución en uno de sus principales y mas importantes artículos.*⁵³⁶

También OCAÑA se refiere a este problema considerando que *el censo comprende las riquezas que tenían las provincias hace trece años por su respectivo territorio e industria, es decir la riqueza agrícola y fabril.*⁵³⁷

Para ser conformes a la justicia es necesario tener en cuenta la parte tan importante con que contribuye la agricultura a la nación, a través de la participación del Estado y de los diezmos. OCAÑA, apoyándose en los datos aportados por CANGA ARGÜELLES, cifra el importe de los diezmos en 2000 millones de reales de vellón. Teniendo en cuenta que la participación del Estado en estos es de un 70%, están destinados a la nación 1.400 millones de reales de vellón. Por tanto

*no sería extraño que cuando á los gastos de ella deben contribuir todos los ramos de riqueza en proporción, se hiciese en esta parte alguna compensación a la riqueza agrícola por un principio de justicia universal. Pero ya que esto no sea así, al menos ¿no es reflexión suficiente para tomarla en consideración, á fin de que las provincias que subsistan, ó en que prevalece la agricultura, no sean ahora cargadas mas que prudencialmente con lo que tengan?.*⁵³⁸

Es de justicia, pues, tener en cuenta este dato para evitar una desigualdad en el reparto sobre una fuente de riqueza, que por otra parte es *la que ha*

⁵³⁵ Intervención de Borull, D.S.C.G.E., sesión de 31 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5850.

⁵³⁶ *Ibíd.*, pág.5851.

⁵³⁷ D.S.C.G.E., sesión de 28 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5821.

⁵³⁸ *Ibíd.*

padecido un desfalco muy superior e incomparable respecto a la fabril y comercial. ⁵³⁹

En resumen, como señala CREUS, el repartimiento tomando como base el censo ha de salir defectuoso porque la guerra ha cambiado *la faz y riqueza de las provincias desde el año del censo.* ⁵⁴⁰

Los críticos del proyecto coinciden, en fin, en que el censo no puede adoptarse ni siquiera de forma provisional. Las quejas justas de las provincias serían de tal magnitud, advierte SILVES, que no podrían soslayarse. Este diputado, que se declara representante de todas las provincias, y por tanto defensor de un nuevo modelo de Estado, prevé multitud de problemas si se toma el censo como base del reparto:

... si se adoptase, excitaria quejas graves y justísimas de algunas provincias, que no podría sofocar todo el respeto y veneracion que queremos suponer en ellas á las providencias del Congreso. ⁵⁴¹

La advertencia es importante por cuanto, como veremos posteriormente, al censo se le va a atribuir el fracaso del proyecto de contribución directa y el despegue del pueblo de la labor de las cortes. La defensa del proyecto propuesto por la comisión se centra en lo perentorio del momento. No se dispone de tiempo y cualquier retraso en su puesta en vigor impediría su realización. PORCEL, como representante de la comisión, en ningún momento trata de defender la *pureza* del censo, y declara que la comisión es plenamente consciente de que su utilización conllevará todo un conjunto de desigualdades. Ahora bien, existe también la promesa solemne de repararlas en el futuro. Así:

Veo que habra alguna desigualdad en esta primera distribucion; pero la comision no ha podido descubrir medio alguno de evitarla. Ha dicho, y repite francamente, que la base del censo no es perfecta; pero no hay otra que seguir ni que ofrezca menores inconvenientes. La unica correccion que esta base admite, la ha propuesto la comision en los dos articulos adicionales que ha presentado; pues por ellos se ofrece la rectificacion de las distribuciones sucesivas y la reparacion ó reintegro de cualquiera cantidad que pueda cargarse de más á una ú otra provincia. ⁵⁴²

Las dificultades señaladas por los críticos están previstas por lo

⁵³⁹ *Ibíd.*

⁵⁴⁰ D.S.C.G.E., sesión de 1 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.5859.

⁵⁴¹ D.S.C.G.E., sesión de 29 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5830.

⁵⁴² D.S.C.G.E., sesión de 28 de julio, Tomo VIII, pág.5822.

comisión, que, a pesar de ellas, considera que es fundamental seguir adelante, pues de lo contrario se paralizaría el proyecto. En este sentido TORENO manifiesta que los errores e inexactitudes del censo son evidentes, pero:

*La comision, á pesar de todo, se ha visto precisada á adoptarle, apremiada por la necesidad de no perder tiempo, y escasa de otros datos auténticos, y hubiera querido ser tan dichosa que hubiese tenido medios de valerse de otros más exactos y arreglados.*⁵⁴³

Por otra parte, en la defensa del proyecto se arguye que la adopción del censo como base no traerá tantos problemas como se pretende. En este sentido PORCEL pone el énfasis en el significado de la palabra base:

*Por esta palabra base entiende la comision una nocion general, de la cual se vale el congreso para repartir en las provincias el cupo de las cuotas que han de pagar.*⁵⁴⁴

La distribución entre los pueblos y vecinos la ha de regular, por otros principios, la respectiva Diputación provincial. La base del censo sólo sirve para la *primera distribucion* entre las provincias, y además, convencida la comisión de las imperfecciones que contiene tratará de paliar los agravios que se produzcan mediante las oportunas indemnizaciones a las provincias perjudicadas.

*La base constitucional en el repartimiento de contribuciones se dirige á que las provincias, los pueblos y los vecinos contribuyan en razón de sus facultades. Toda la dificultad consiste en determinar ahora en las Córtes las facultades de las provincias no absolutamente, sino de un modo relativo entre si. No teniendo la comision otro medio más seguro o menos incierto que el censo referido, ha sido forzoso adoptarlo como base, y proponer los medios de corregir los defectos.*⁵⁴⁵

En cualquier caso, manifiesta PORCEL, las distribuciones sucesivas irán mejorando los defectos que ahora se observan, y las Cortes venideras *no se hallarán tan embarazadas como las presentes en esta operación.*⁵⁴⁶

⁵⁴³ D.S.C.G.E., sesión 29 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5833.

⁵⁴⁴ D.S.C.G.E., sesión de 29 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5832.

⁵⁴⁵ D.S.C.G.E., sesión de 1 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.5858.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

En lo que se refiere a la falta de información sobre la riqueza comercial, se argumenta que el problema se paliará y se hace notar que

*con el nombre de productos naturales é industriales va envuelto casi todo el tráfico y comercio interior del Reino y que no se halla excluido de dicho censo más que el tráfico ó comercio exterior, y aun si se quiere, alguna corta parte del comercio interior de pura reventa.*⁵⁴⁷

Debido a la provisionalidad y corta duración de la base y a la casi total extinción del comercio exterior y de las fábricas que dan impulso al interior, la comisión sostiene que no ha de producirse una notable desigualdad por la utilización del censo como primera base del reparto. Para PORCEL

*es preciso no perder de vista que carecemos absolutamente de hechos para fijar, ni aun por aproximación, los productos del comercio, y de consiguiente, que si por esta falta se hubiese de suspender la operación hasta conseguirlo, el remedio que tratamos de aplicar a los males que nos amenazan podría llegar algo tarde.*⁵⁴⁸

Las Cortes, con las listas de repartimiento que les envíen las Diputaciones provinciales, podrán conocer el verdadero estado del comercio y así reparar la desigualdad de esta primera distribución. Para llevar a cabo este plan propone la comisión dos artículos complementarios al 7º de su proyecto.⁵⁴⁹

Continuando con el problema de la riqueza comercial, TORENO es particularmente explícito al recalcar que *si se tratase de arreglar una base mercantil este proyecto no podría salir en seis u ocho meses.*⁵⁵⁰ La comisión intenta arreglar el problema de la base comercial partiendo de la inexactitud de la existente, que no comprende a las provincias de Aragón y, por ser anterior al comercio libre, no presenta una valuación total

⁵⁴⁷ D.S.C.G.E., Sesión de 28 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5820.

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ La Comisión propone en este día dos artículos adicionales al texto comentado que confirman la idea de provisionalidad que se le viene confirmando a la base establecida. Los artículos son:

1º.- *Esta base sólo servirá en la parte que ha de cargarse á las provincias de este año por las actuales Córtes con respecto á su riqueza comercial, pues en los años sucesivos seguirá el Congreso la proporción de que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos constitucionales hubieren repartido sobre el comercio.*

2º.- *Si alguna de las provincias resultare recargada en esta primera distribución por falta de conocimiento del estado actual de su comercio, las Córtes cuidaran en la primera regulación venidera, no solo de establecer la mayor igualdad posible, sino el de reparar el gravamen sobre las provincias que hubiesen experimentado el beneficio.* Vid. D.S.C.G.E., sesión de 28 de julio, tomo VIII, pág.5820.

⁵⁵⁰ D.S.C.G.E., sesión de 29 de Julio, Tomo VIII, pág.5835.

de esta riqueza en España. En este sentido PORCEL insiste, una vez más, en que la urgencia del proyecto debe estar por encima de los problemas que se presentan:

... debe tenerse muy en consideración que las rentas provinciales y estancadas producen como una mitad de lo que antes producian, que los ejércitos no pueden subsistir, y que el metodo de requisiciones que la necesidad y la falta de otros recursos ha hecho adoptar, destruye los pueblos, especialmente aquellos que están próximos al teatro de la guerra,⁵⁵¹ y seca hasta la raiz misma de las reproducciones

También TORENO persiste en la necesidad de aprobar el proyecto. Este diputado considera que todos los cálculos y críticas están bien fundamentadas, pero las circunstancias obligan. En el fondo, lo que se pretende es dirigir un nuevo Estado y para ello hacen falta recursos:

*La comision no tenia datos sobre el comercio, y no podia poco más o menos calcular de otro modo que calcula un curioso en su gabinete la poblacion del mundo y con un cálculo tan aventurado, ique de dificultades y oposiciones no hubieramos encontrado cuando las ha encontrado el censo fundado en datos más seguros!.*⁵⁵²

En definitiva, no se intenta, en ningún momento, defender el censo. Simplemente, se considera que es la única base que se puede adoptar y que, a pesar de sus evidentes defectos, es necesario aprobarla para seguir adelante con el proyecto. El mismo ANTILLON, especialmente crítico, como hemos podido ver, está convencido de la necesidad de un esfuerzo extraordinario para conseguir la independencia:

*Todos, pues nos persuadimos de que era preciso conformarse con la única que existía, tal cual la tenemos; y las provincias deben convenirse tambien ahora en reunir su accion, sus esfuerzos y sacrificios para destruir al enemigo arrojandole al otro lado del Pirineo, seguras de que en el momento que se forme la estadística de su riqueza se le devolverán sus anticipaciones, y serán reintegradas de todo aquello que hayan pagado más de lo justo en el forzoso repartimiento que hoy deben sufrir con absoluta urgencia.*⁵⁵³

Señaladas las innumerables insuficiencias del censo y, en consecuencia,

⁵⁵¹ D.S.C.G.E., sesión 28 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5822.

⁵⁵² D.S.C.G.E., sesión de 1 de Agosto de 1813, Tomo VIII, pág.5860.

⁵⁵³ D.S.C.G.E., sesión de 1 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.5859.

los efectos que produciría su utilización como base del reparto, los diputados contrarios a su aplicación presentan las alternativas a seguir en caso de rechazarse por el Congreso la propuesta de la comisión.

Entre estas propuestas resalta la insistencia de varios diputados en tomar como base la población para instaurar la contribución directa. Es el caso de SILVES, quien considera que la población es un inmejorable indicador de la riqueza. Su argumento fundamental es que un país es tanto más rico cuanto más poblado está, ya que *la población supone medios y recursos para mantenerla, ya sean naturales, ya industriales.*⁵⁵⁴ Considera este diputado que si un país no se encuentra dotado por la naturaleza, puede suplir esta carencia mediante la industria y la aplicación del hombre. Siguiendo el hilo en la argumentación, SILVES propone como base de reparto la población de la provincia - *la población tiene la mayor analogía y proporción con la riqueza de cada provincia* -, sin perjuicio de que *dentro de ella se subdivida el cupo respectivo según las facultades de sus habitantes, conforme a la Constitución.*⁵⁵⁵

Analizando las propuestas de SILVES, OCERIN se muestra claramente partidario de utilizar la población como medida de la riqueza. La riqueza se presenta, para este diputado, como el efecto más claro del trabajo de los hombres, y en este sentido se pregunta:

*¿Habrá quien dude, señor, que la población es la más segura señal del estado floreciente de un Estado, y que la riqueza, al paso que es causa de la población, es un efecto seguro del trabajo de los hombres?.*⁵⁵⁶

Para OCERÍN, si la población ha servido de base para la representación provincial en las Cortes puede, sin perjuicio de la justicia, ser la base del reparto de la contribución. En su opinión es evidente que las cosechas y las manufacturas constituirían un claro exponente de la riqueza nacional, pero puesto que no se cuenta con datos fiables no duda

en adoptar por base la capitación propuesta por el Sr. Silves, como mejor indicio de la riqueza de las provincias; mas esta base de población ó capitación es la misma que le ha servido á todas para nombrar el numero de Diputados á estas Cortes generales y extraordinarias, circunstancias que debe hacer desvanecer el escrupulo que podía ocasionar el que pagara más la

⁵⁵⁴ D.S.C.G.E., sesión de 29 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5831.

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ D.S.C.G.E., sesión de 29 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5834.

que tuviera más personas, por solo tenerlas. ⁵⁵⁷

La población, está claro, supone una mayor riqueza, pero a la vez otorga una mayor ventaja a las provincias más pobladas por cuanto tienen mayor representación en el Congreso. Por ello, concluye OCERIN:

En una época de confusión absoluta será más ejecutiva para el cobro del dinero el adoptar la base de la capitación por el mismo censo que ha servido para la elección de Diputados á Córtes, que entrar en otra nueva que sobre ser inexacta en todas sus partes, y menos demostrativa de la riqueza, ofrece al mismo tiempo más dificultad en su repartimiento y más retraso en la cobranza de la capitación propuesta. ⁵⁵⁸

Por último, se considera la posibilidad de tomar como base el producto de las rentas provinciales y estancadas, habida cuenta de que el principal problema que planteaban estas rentas no era tanto su elevada cantidad como el método de reparto. Tomando como base los encabezamientos se elimina su vicioso sistema de administración. Por todo ello, SILVES considera que, hasta que se realice un nuevo censo, puede servir de base

la misma cantidad que respectivamente ha satisfecho cada una de ellas con el nombre de rentas provinciales en la Corona llamada de Castilla, y de equivalente contribución, catastro ó talla en la de Aragón, y la que en cada una de las mismas produjeron las estancadas, que quedan abolidas en el último quinquenio anterior á la presente guerra. ⁵⁵⁹

Señalando que, si se adopta este método o el de la capitación se podrá establecer sin problemas el cupo que corresponde a cada provincia. Este cupo se dividirá entre los pueblos según sus facultades, graduadas por los productos territoriales, industriales y mercantiles.

Las propuestas realizadas por los diputados opuestos a la utilización del Censo como base del reparto propuesto por la comisión son rechazadas por ésta de forma tajante.

En cuanto a la población, considera la comisión que no sirve como base para calcular la riqueza comercial porque no existe ninguna relación directa entre ésta y

⁵⁵⁷ *Ibíd.*, pág.5835.

⁵⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁵⁹ D.S.C.G.E., sesión de 31 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5849.

el número de habitantes. La crítica de PORCEL a la capitación es demoledora: la capitación es signo de esclavitud y un país que aspira a ser libre no puede establecer una contribución de este tipo. Además, adoptando este medio, se pagaría según el número de personas y no según las facultades del contribuyente y, con ello, se caería en *principios desconocidos, anatematizados por la Constitución*.⁵⁶⁰ Abundando en la misma idea, el diputado sostiene que si el texto constitucional establece como principio fundamental que cada uno debe contribuir según sus facultades, *venir nosotros ahora a contar, el número de cada familia, de cada pueblo, de cada partido, sería contravenir al tenor de la constitución y a los principios generales de la justicia universal*.⁵⁶¹

En cualquier caso, si se tomara como base la capitación, el problema estaría en saber sobre que datos se fundaría. TORENO plantea este problema en los siguientes términos:

*Si del último publicado en 1801 (se refiere al Censo), que es el mejor que tenemos, le preguntaria: qué razones tiene para confiar más de este censo de población que del de la riqueza de 1803? Todos sabemos los grandes defectos de que adolece el censo de población, y que tanta infidelidad hay en sus relaciones como en las del otro, y que consiguientemente la base de capitacion sería no menos inexacta, y tendría los demas inconvenientes que le son propios.*⁵⁶²

Por lo que se refiere a la base propuesta por SILVES, según la cual deberían tomarse los datos de lo recaudado por las rentas provinciales y estancadas, es considerada *más desproporcionada e injusta que la propuesta por la comisión*. Esta desproporción se debe a que el método de realizar los encabezamientos y el número de pueblos encabezados hacía variar las rentas provinciales. TORENO atribuye el bajo nivel de los encabezamientos de Galicia a la dificultad que encuentra la mano fiscal en introducirse en los pueblos pequeños y al menor consumo de algunas especies de millones.⁵⁶³

Los efectos del tiempo sobre la información del censo - aún en el caso de que esto fuera cierto - son evitables para la comisión, que nunca pensó gravar *al fabricante, al artista y los demás contribuyentes sobre los productos de una fabrica, de una industria y de un comercio, que tenían en el año de 1799 y que ahora no tienen*. Por

⁵⁶⁰ D.S.C.G.E., Sesión de 29 de Julio de 1813, Tomo VIII, pág.5832.

⁵⁶¹ *Ibíd.*

⁵⁶² D.S.C.G.E., sesión de 29 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5833.

⁵⁶³ *Ibíd.*, pág.5834.

tanto, *La comision no ha propuesto ni el congreso ha aprobado semejante desvario.* El problema, para la Comisión, está en que algunos diputados confunden el cupo que han de fijar las Cortes a las provincias con el que han de asignar las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos a los pueblos y a los vecinos:

*Las Diputaciones cargaran a los pueblos y los ayuntamientos a los vecinos sobre su verdadera y efectiva riqueza actual, y no sobre la que tuvieron en el año de 1799, y nadie pagará sobre lo que no tenga.*⁵⁶⁴

La proposición séptima se aprueba, en fin, el día 31 de Julio, aunque la apretada victoria de la Comisión - 87 votos contra 63 - demuestra el escaso valor atribuido al censo como base estadística del primer reparto de la contribución directa.

La cuestión, no zanjada, que planteaba la ausencia de la riqueza comercial en el Censo presentado por la Comisión, se reaviva cuando el 4 de Agosto se admite una proposición de MEJÍA relativa a que el Gobierno forme, *valiendose de los mejores datos que pueda adquirir*, un estado de la riqueza comercial de las provincias, y que se una a los resultados de la riqueza territorial e industrial presentados por la Comisión.⁵⁶⁵ De esta forma se soslaya la falta de datos de esta fuente de riqueza en el censo que se propone como base.

PELEGRÍN había advertido, en la sesión de 1 de Agosto, acerca de la utilidad de los datos proporcionados por las aduanas, señalando que era preferible un cálculo prudencial antes que dejar de gravar la riqueza comercial. El cálculo exacto de la riqueza se logrará cuando se reúnan los trabajos estadísticos de las diputaciones provinciales. Se afirma, de esta manera, la necesidad de gravar el comercio exterior aunque no se disponga de datos fiables. Intentar lograrlos a toda costa implicaría entorpecer el proyecto:

*... pero no aspiremos á una perfeccion ideal, que no producira otro efecto que el entorpecimiento de la contribucion directa, para hacer frente a las grandes necesidades del Estado.*⁵⁶⁶

La proposición de MEJÍA, como decíamos, es recogida por la Comisión, cuyo representante, el diputado PORCEL, presenta en la sesión de 19 de agosto un estado sobre el comercio exterior. Según este estado, calculado, fundamentalmente, a partir de la

⁵⁶⁴ D.S.C.G.E., sesión de 31 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5852.

⁵⁶⁵ D.S.C.G.E., sesión de 4 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.5873.

⁵⁶⁶ D.S.C.G.E., sesión de 1 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.5861.

balanza de 1803, el producto del capital mercantil asciende a 160.500.000 rs. de vellón (supuesto un 6% de rendimiento a la riqueza comercial), que se distribuye entre todas las provincias de la Península.⁵⁶⁷

El estado elaborado por la Comisión y presentado al Congreso, es fuertemente cuestionado por gran parte de los diputados, atendiendo, fundamentalmente, a la heterogeneidad de la fuentes utilizadas en su elaboración y la distinta naturaleza de los datos presentados respecto al comercio, en relación con las bases territorial e industrial, ya aprobadas. También se discute la imputación por parte de la Comisión del 6% de rendimiento a la riqueza comercial y, por último, la inclusión de ciertas provincias interiores que no participan del comercio exterior.

Así, el diputado OCERÍN advierte, por una parte, acerca de la importancia que tiene el hecho de incluir o no el capital en el cálculo de la base; y por otra, acerca de la diferencia de producto resultante en función del destino que se dé al capital. Por lo que respecta a esta segunda advertencia, el diputado presenta una serie de cálculos que ilustran su afirmación:

*... á tres capitales iguales: por solo la diferencia del objeto á que se aplican, le corresponden las bases con la proporcion de uno si pertenecen al comercio; cuatro y dos tercios si se dedican á la agricultura , y quince si tiene la desgracia de dedicarse á la industria ...*⁵⁶⁸

VALLE aduce el motivo *seguridad* para justificar un menor gravamen de la riqueza comercial frente a la territorial:

*...La riqueza comercial tiene suma desventaja, comparada con la territorial, naturalmente más sólida y estable (...) el comerciante lo tiene todo en estado de contingencia, capital y ganancia, cuando el hacendado, el poseedor de bienes raíces, tiene el estado de sus fincas en estado de una seguridad casi completa (...) los productos del comercio son tan eventuales como es incierto el éxito de las especulaciones...*⁵⁶⁹

Además de esta razón, el diputado insiste en los peligros derivados de un mayor gravamen de la riqueza comercial, por la relación que ésta tiene con la agricultura a la que *fomenta*. En un análisis con claras resonancias fisicráticas, VALLE opina que gravar más al comercio supondría su ruina y además recaería, en última instancia, sobre los hacendados. En definitiva, cargando más al comercio,

⁵⁶⁷ D.S.C.G.E., sesión de 19 de agosto de 1813, tomo VIII, pág.5995.

⁵⁶⁸ D.S.C.G.E., sesión de 21 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6016.

⁵⁶⁹ D.S.C.G.E., sesión de 22 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6028.

*se arruinaría una clase muy importante del Estado, cuya ruina no podría dejar de ser muy trascendental á la agricultura que fomenta, dejando aparte que todo cuanto se cargase con exceso á la clase mercantil, tarde ó temprano redundaría contra la hecendada, que siendo la consumidora, no podría menos de resentirse de la contribucion, como se resiente de los derechos, que si se cargan al comercio y á la industria, los paga verdaderamente siempre el consumidor. La desventaja, pues, de la riqueza mercantil en comparacion con la territorial, hace que no pueda ser gravada aquella con igual cuota á lo que lo sea la territorial...*⁵⁷⁰

Considerar como base en unos casos el producto, en otros el capital y, en ocasiones, a ambos, lleva a claros desajustes. La confusión entre capital y producto puede apreciarse tanto en sectores diferentes como entre distintos ramos de un mismo sector. SILVES ilustra la idea señalando que:

si se computa en el producto del ganado el valor de la oveja, se debía computar el valor del arado, del yugo y de la azada, que son instrumentos de la produccion

En el cálculo de la base industrial se incluye parte del capital al ser valorados a pie de fábrica los géneros manufacturados sin tener en cuenta los costes de produccion.

*Al artesano se le cuenta el valor de las manufacturas, despues que salen de sus manos perfectas y concluidas, sin hacerles rebaja ni deduccion alguna por las primeras materias, ni por la hilaza, tintes, ni otros trabajos.*⁵⁷¹

El diputado VALLEJO, en la sesión de 21 de agosto, fecha en que comienza la discusión del estado presentado, plantea que, si han de equilibrarse las bases, caben dos soluciones: o bien *rebajar del producto de la riqueza del censo la parte de capital que lleva comprendido*; o bien *considerar también en la riqueza comercial alguna parte del capital*. El mismo diputado sostiene, además, que el producto de la riqueza comercial debe ser valorado con el 14% frente al 6% que le atribuye la Comisión. Y, por otra parte, advierte acerca del método de cálculo utilizado por la Comisión para realizar la distribución de la riqueza comercial entre las provincias:

el Gobierno ha remitido el estado de la riqueza comercial de 14 provincias de España unicamente, que hace subir á 160 millones, y la Comisión lo que ha hecho es repartir estos 160 millones entre todas las

⁵⁷⁰ *Ibid.*, pág.6029.

⁵⁷¹ D.S.C.G.E., Sesión de 21 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6021.

*provincias de la Peninsula, rebajando á las que presenta el Gobierno una parte para distribuir las entre las demas.*⁵⁷²

A partir de una serie de correcciones al estado presentado por la Comisión, y conforme a los datos aportados por la Junta de Unica Contribución en 1749 y la proporción con que el Gobierno repartió 300 millones al comercio en 1800, VALLEJO presenta un nuevo estado de la riqueza comercial, que arroja un producto de 507.585.412 rs., siendo Sevilla la provincia que presenta mayor aportación.⁵⁷³

La Comisión justifica sus cifras y la distribución de éstas, incluidas las provincias interiores, destacando que todas obtienen ganancias del comercio exterior. Así, TORENO dirá que:

*las sedas que se remiten de Valencia á Cadiz ó Malaga dejan allí el corretaje; pero en Valencia dejan la ganancia del capital que exista allí y el cual ha puesto allí, en circulación dichos generos.*⁵⁷⁴

Por su parte, PORCEL realiza unas observaciones que no carecen de importancia, al desmentir la opinión que considera como propios de las provincias marítimas los efectos y dinero que entran y salen por sus aduanas.

*¿no llegan á Aragon generos extranjeros? ¿No se consumen ropas, azucar y canela, y todos los demas efectos que circulan por lo interior de las provincias? ¿No tiene siquiera para comprar y comerciar lo que le corresponde a este producto?.*⁵⁷⁵

Entre otros argumentos, PORCEL expone que de seguir este método, *las provincias marítimas pueden pagar contribuciones que no tienen que pagar por estar impuestas sobre capitales que no eran suyos, y de los cuales solo extraían una miserable comision.* E ilustra la idea con el ejemplo de Cádiz, que *ante la necesidad de gravar á todos los pueblos y no hallando bastantes productos en el comercio, recargaria su*

⁵⁷² D.S.C.G.E., sesión de 21 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6017.

⁵⁷³ El plan que presenta Vallejo destaca por la heterogeneidad de sus fuentes, principal crítica al estado de la Comisión. Así, para unas provincias utiliza los datos remitidos por el Gobierno pero calculados al 14% en lugar del 6% como pretende la Comisión, con el fin, dice, de aproximarlos al Censo de 1799 que incluye ganancia y parte de capital. Para otras, los datos de la Junta de Unica Contribución de 1749; otras, según el repartimiento de 1800; finalmente, para otras, los datos de la propia Comisión! El mismo Vallejo admite que los datos utilizados en la confección de su estado le fueron suministrados por Porcel. *Ibíd.*, págs.6017-6018.

⁵⁷⁴ D.S.C.G.E., sesión de 21 de Agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6018.

⁵⁷⁵ D.S.C.G.E., sesión de 21 de Agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6023.

La intervención de AGUIRRE zanja la cuestión esgrimiendo una vez más el argumento de la urgencia del momento:

No debe postergarse la discusión y aceptarse la propuesta de la Comisión porque sería mas perjudicial a la Nación la demora que las equivocaciones en el reparto á las provincias del capital mercantil como base para la imposición directa. ⁵⁷⁷

Como dirá VALLE, *es preciso, pues, cerrar los ojos si se quiere llevar a cabo la contribución directa.* El estado sobre la riqueza comercial propuesto por la Comisión se aprueba, finalmente, en la sesión de 22 de agosto de 1813.

5.2.7.- Presentación de la minuta de Decreto sobre el nuevo plan de contribuciones. Nuevas discusiones.

El día 27 del mismo mes, se presenta la minuta de decreto que, con escasas adiciones, se traducirá en el Decreto de 13 de septiembre de 1813. En su parte expositiva presenta a grandes rasgos las bases del nuevo orden tributario. Estas podríamos resumirlas en líneas generales en los siguientes puntos:

- generalidad impositiva y establecimiento de un plan de contribuciones ciertas y seguras para cubrir gastos, asimismo ciertos y seguros, que concilie la economía de su administración con la libertad de los ciudadanos y el desarrollo de la agricultura, industria y comercio interior y exterior.

- incompatibilidad del régimen tradicional de rentas con la Constitución e imposibilidad de su restablecimiento, derivada de su carácter eventual, del estado de la opinión y de las leyes criminales.

- implantación de una contribución directa distribuida sobre la riqueza total de la península e islas adyacentes - entendiéndose que la riqueza nacional se divide en territorial, industrial y comercial - y conforme a la que posea cada provincia, cada pueblo y cada individuo.⁵⁷⁸

⁵⁷⁶ *Ibíd.*

⁵⁷⁷ D.S.C.G.E., sesión de 21 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6020.

⁵⁷⁸ D.S.C.G.E., sesión de 27 de agosto de 1813, tomo VIII, págs. 6054-6056.

La minuta presentada da lugar a nuevas discusiones que ayudan a perfeccionarla y a aclarar determinados puntos oscuros, no suficientemente explicitados a lo largo de los debates suscitados por el plan presentado por la Comisión.

ANTILLÓN, al cuestionar la naturaleza de la renta del papel sellado, suscita una polémica que derivará en la problemática de la desigualdad provincial, con la consiguiente quiebra del sentimiento de unidad nacional que conllevaría la pervivencia de los antiguos Fueros Vascos. En su opinión, no considerar el papel sellado entre las rentas suprimidas, implicaría extender su aplicación a todas las provincias, en tanto que la justicia exige que se igualen en la forma de contribuir.

En la misma línea el diputado CALATRAVA planteará la siguiente dicotomía: *La renta del papel sellado ó es contribucion ó no; si es, debe pesar igualmente sobre todas las provincias ó librarse de ella á las que las sufren.*⁵⁷⁹

Aunque para ESCUDERO la prudencia y la justicia exigen que se suprima, la Comisión se opone a su supresión, por tratarse de una contribución *insensible y muy productora*. La Comisión habla de una recaudación entre los 26 y los 28 millones anuales que, de no ser ingresados, harían gravitar su peso sobre la contribución directa, haciéndola muy gravosa.

Ante la pertinaz negativa de los diputados vascos a la extensión de la aplicación de dicha contribución a sus provincias invocando los Fueros, TORENO interviene con una reflexión de gran alcance político, al señalar que la proclamación de la igualdad de las provincias no necesita de declaración alguna:

*Se había declarado que no había lugar a votar por ser cosa establecida en la Constitución que su provincia tenía privilegios particulares, los cuales por la constitucion, habían quedado suprimidos sin necesidad de proclamacion alguna, que lo mismo sucedia en las provincias vascongadas de que se trataba, pues, sin embargo, de que antes no tenían quintas, ahora, despues de establecida la constitucion ya las tienen, y se iban igualando a todas las demas provincias.*⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ D.S.C.G.E, sesión de 27 de agosto, Tomo VIII, pág.6054.

⁵⁸⁰ D.S.C.G.E, sesión de 27 de agosto de 1813, Tomo VIII, pág.6057.

Como ha señalado Artola, la incompatibilidad entre el Régimen Foral vigente en el País Vasco y la Constitución era una consecuencia lógica de la aplicación del postulado de igualdad de derechos de todos los ciudadanos. De aquí se sigue que, aunque no se promulgara ninguna norma específica, la derogación de dichos Fueros fuese inminente de resultas de la entrada en vigor del precepto constitucional.

La pervivencia del señorío que hubiera supuesto igualmente un atentado al postulado de igualdad, sufrió distinto tratamiento ya que la abolición del Régimen Señorial exigió una disposición específica. Vid. *Antiguo Régimen* —, op. cit, pág.162.

El mantenimiento de particularismos, imposibilita, como ha puesto de manifiesto M^a Cruz Mina Apat, la unificación jurídica y transforma la igualdad de derechos y deberes entre los españoles, proclamada en el texto

En la sesión de 31 de agosto se promovió una larga discusión sobre la posibilidad de entender como facultad, y en este caso objeto de contribución, los sueldos de los empleados. Por el Artículo 18 de la minuta de Decreto, se postulaba que *los empleados civiles y militares ó cualquiera con sueldo de la Tesorería Nacional no estan sujetos á esta contribucion por razon de dichos sueldos y asignaciones.*

Entre los diputados que se declaran a favor de su inclusión se aducen las más diversas argumentaciones en apoyo de sus propuestas. Así, se invoca el principio de generalidad, por cuanto la Constitución señala la obligación de todos los españoles de contribuir a las cargas del Estado sin excepción ni privilegio. De la misma manera, se llama la atención acerca de la opinión de los pueblos ante la exención, por entender que el pueblo, que *por lo comun no se hallaba en disposicion de racionar como en las Cortes*, generaría un claro sentimiento de animadversión hacia los exentos. Por último, se aduce un motivo económico, cual es que, *al estar suprimidas rentas provinciales y estancadas, bajarían los precios por lo que se verían muy aliviados de lo que resulta que deben pagar.*

Otro grupo de diputados propone la sujeción a la contribución de los sueldos de los empleados civiles y la exención de los correspondientes a los empleados militares.⁵⁸¹ Finalmente, para otros diputados, procede en cualquier caso no incluirlos debido a que, por una parte, el hacerlo equivaldría a *dar la Nacion con una mano y á quitar con la otra*; y, por otra, se evitaría el soborno que existiría en caso de no estar suficientemente dotados los empleados.

El día dos de septiembre se presenta la Instrucción para llevar a cabo el plan propuesto⁵⁸² y el día 7 de Septiembre de 1813, se presenta a las Cortes el primer presupuesto por la Comisión Extraordinaria de Hacienda, con la finalidad de financiar el año 1814.⁵⁸³ El presupuesto, se ha escrito ⁵⁸⁴, no explica acertadamente el liberalismo de

constitucional, en una mera declaración formal, toda vez que supondría la existencia de desigualdades, fundamentalmente de tipo tributario, entre los habitantes de la monarquía en razón del territorio. Vid. *Fueros y revolución liberal en Navarra*, Alianza, Madrid, 1981, págs.9-10.

Como señala la propia autora *la suerte de los regímenes forales estaba ligada a la del Antiguo Régimen y éste iba a arrastrar en su desaparición a un orden institucional incompatible con la nueva forma de Estado que comenzaba a forjarse.* *Ibíd.*, pág.35.

⁵⁸¹ D.S.C.G.E., sesión de 31 de agosto de 1813, tomo VIII, pág.6092.

⁵⁸² D.S.C.G.E., tomo VIII, págs.6109-6110. En ella se incluye el modelo de papeleta para el contribuyente y se establece la continuidad de las rentas derogadas en tanto no se cobre el primer tercio de la contribución directa para evitar vacíos recaudatorios.

⁵⁸³ El presupuesto de ingresos y gastos se presenta en la sesión de 7 de Septiembre de 1813, aprobándose en la sesión del día siguiente. La Comisión presenta los presupuestos de productos y gastos, deduciendo el déficit resultante a cubrir, por medio de la contribución directa. D.S.C.G.E., Tomo VIII, pág. .

los diputados - el hecho de dedicar el 90% del total presupuestado a la defensa habla por sí solo - y, en cierto sentido, se trata de un estado atípico, por cuanto la mayor parte del ingreso se esperaba obtener del importe de granos y otras especies, procedentes de la participación de la Hacienda en las rentas eclesiásticas.

El presupuesto de las Cortes de Cádiz es fundamentalmente un presupuesto aprobado en una situación bélica *cuyos gastos tienen como objetivo primordial y casi exclusivo pagar la guerra.*⁵⁸⁵ Si observamos la distribución entre las distintas partidas de los novecientos cincuenta millones de reales presupuestados (950.000.000), esto es, Estado: 6.676.650; Gobernación de provincias y ultramar: 8.958.535; Gracia y Justicia: 18.387.200; Hacienda: 59.416.398; Guerra y Marina: 640.254.924; productos de diezmos al ejército: 216.306.293; se puede confirmar que Guerra y Marina absorben más de un 90% de la suma total.

En la sesión de 8 de septiembre, y a propósito de las cifras presentadas por la Comisión sobre los ingresos correspondientes a la Nación, según presupuesto para el siguiente año, se ofrecen dudas por algunos diputados, entre las que se encontraba, entre otras, la corta cifra asignada a la participación en diezmos, ya que si bien la Comisión incluía el noveno y excusado, había que tener en cuenta la parte de diezmos que, en concepto de préstamo, se contemplaba en los decretos de 25 de Enero de 1811 y 16 de Junio de 1812. También se solicita sea aclarado por la Comisión si con el establecimiento del nuevo plan de contribuciones se suprimía el sistema de préstamos contemplado en los citados decretos. Ello llevaba a plantearse el problema de la continuidad de dichos préstamos.

La Comisión saldrá al paso de las dudas suscitadas manifestando que el cálculo de la citada participación se había estimado a la baja en función de los descensos de la riqueza nacional como consecuencia de la guerra, evitando así posibles déficits futuros. En cuanto a la continuidad de los préstamos, la Comisión replicó que se había abstenido de entrar en esta cuestión, y que si las Cortes entendían conveniente suprimir dicha contribución así debían hacerlo, aunque ello supondría aumentar el tipo de gravamen para el resto de los contribuyentes.

Ante la manifestación de algunos diputados referente al mal uso que los Intendentes habían hecho de la parte del diezmo destinada al suministro de los ejércitos, surgió la duda acerca de su consideración como préstamo o contribución. Si seguían

⁵⁸⁴ Comín, a pesar de lo escrito, extrae de las cifras presentadas una importante conclusión: el profundo conocimiento de la realidad en que estaban inmersos. (Vid. *Hacienda y Economía*, op. cit., Tomo I.) Cabe advertir, como se ha dicho en otra ocasión que, en teoría, se suprimen las rentas de la Iglesia pero, por su virtualidad en las circunstancias vividas, se siguen ingresando en el Tesoro.

⁵⁸⁵ Beltran, M.: *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977, págs.431-432.

considerándose como préstamo, debían ser suprimidos, al igual que todo sistema de suministros, en virtud de la implantación de la contribución directa. De considerarse como contribución, resultaría una injusticia, ya que la Constitución propugnaba la igualdad y faltaría esa pretendida igualdad si a los que tuviesen todas sus rentas en diezmos se les exigiese el 100 por 100 de estas cuando a los demás se les exige el 8%.

La Comisión manifestó que si para apoyar el argumento expuesto se esgrimía la justicia distributiva propugnada por la Constitución, debía abolirse el diezmo, ya que la verdadera clase perjudicada no era la que los percibía, sino la clase agricultora que los pagaba, sin que por eso se le eximiese de pagar también las otras contribuciones y suministros. Ante la propuesta de abolición del Decreto que dió lugar a los citados préstamos la Comisión opinó que, puesto que no habían desaparecido las causas que lo originaron debía continuar su aplicación.⁵⁸⁶ Tras estas discusiones se aprobaron los presupuestos de gastos e ingresos presentados por la Comisión extraordinaria.

En la sesión del día 9 de septiembre se presenta un estado con los productos anuales de la riqueza territorial, industrial y comercial de cada una de las provincias de la península e islas adyacentes para la primera distribución de la Contribución directa y el cupo que corresponde a cada provincia, calculado a razón del 10, 8 y 6 por ciento respectivamente. Se aprueba por votación nominal a petición del diputado BORRULL por 88 votos a favor y 33 en contra.⁵⁸⁷

Analizados los debates se puede observar que en las discusiones acaecidas ocupa un papel relevante la inexactitud del censo frente a otros aspectos determinantes del proyecto como los propios principios político económicos que inspiraban el nuevo sistema de reparto. Posiblemente la razón de tan tenaz resistencia a la implantación del proyecto basada en motivos técnicos haya que buscarla en un intento de perpetuar el sistema vigente.

5.2.8.- La colisión entre las comisiones extraordinaria y especial de Hacienda por los mismos arbitrios. ¿Conservación del Deudor o consolidación de la confianza?.

Cuando en la sesión extraordinaria de la noche del día 7 de septiembre de 1813 la Comisión especial de Hacienda presenta el Dictamen sobre el plan elaborado por la Junta del Crédito Público, surge un curioso conflicto a propósito de su análisis y aprobación - debido al celo puesto en servir a la patria, dirá un diputado - al proponerse

⁵⁸⁶ D.S.C.G.E., sesión de 8 de septiembre, Tomo VIII, págs.6160-6161.

⁵⁸⁷ D.S.C.G.E., tomo VIII, págs.6716-6717.

las fuentes de ingresos destinados al pago de la deuda.

La existencia del conflicto da idea de la premura con que se realizaban los estudios y conclusiones y, a veces, de la falta de coordinación entre las distintas comisiones. El conflicto, decimos, surge al proponer la comisión especial, entre los arbitrios destinados al pago de intereses de la deuda, unos derechos ya incluidos por la comisión extraordinaria de Hacienda, al establecer el nuevo plan de contribuciones.

Para la comisión especial de Hacienda es necesario subrayar un aspecto que es fundamental: sin confianza no es posible tener crédito. La pérdida de la confianza ha sido la consecuencia lógica de las prácticas que, en materia de deuda pública, ha llevado a cabo la monarquía absoluta. El hábito normal era desviar los fondos obtenidos para la amortización de la deuda hacia otros destinos.

MEJÍA, miembro de la comisión especial argumentará que sólo teniendo por guía los principios de la economía política y, además, partiendo de las máximas que inmortalizarán *el nombre de Smith* es posible una sana política de deuda. Un ejemplo de esta sana política sería manejar el crédito de forma independiente a los demás fondos del Estado: *Hoy que tiene la Nación una Junta nacional creada y aun nombrada por sus representantes para este objeto (se refiere a la deuda) e independiente del gobierno, es claro que el gobierno no podrá hechar mano de aquel fondo que está para este objeto.*⁵⁸⁸

La cuestión de la confianza es continuamente reiterada, subrayándose que un buen medio de fomentarla consistiría en pagar las deudas anteriores a la formación del nuevo Estado. Así, ANTILLÓN argumenta su propuesta de pago en la confianza que se generaría de tal gesto entre los gobernados. El pago es una muestra más de la intención de las Cortes de iniciar su andadura por la senda de la confianza.

*En atencion á que las Cortes no pueden dar un testimonio mas grande de su respeto á la fé pública sin la cual no puede haber riqueza, ni ejército, ni recursos, que el asegurar á los acreedores del Estado el pago de sus deudas...*⁵⁸⁹

Como pago de los intereses y para extinguir *los capitales que no los ganan* se proponen, además de los bienes nacionales que luego explicitarán las Cortes, un conjunto de arbitrios, tales como: noveno decimal, excusado, anualidades, espolios y vacantes. El artículo 16 del plan o sistema confirmará estos arbitrios con destino al pago de los intereses que deban satisfacerse en el tiempo que dure la guerra con Francia y un

⁵⁸⁸ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche del 7 de septiembre de 1813, tomo VIII, pág.6141. La Comisión especial de Hacienda estaba formada por los diputados Mejía, Traver, Pelegrín y Dou.

⁵⁸⁹ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche del 7 de septiembre, Tomo VIII, pág.6142.

año después.⁵⁹⁰

A propósito de la discusión del plan, ARGÜELLES suscita la polémica al advertir la concordancia de arbitrios entre las comisiones especial y extraordinaria. Efectivamente, la comisión especial ha propuesto para el pago de la deuda arbitrios con los que cuenta la comisión extraordinaria para subvenir a los gastos del Estado. Ante este hecho, habrá de determinarse cuál es la preferencia de objetivos. Estamos en el caso, dirá ARGÜELLES, de que

*ó bien se deja el plan de la contribucion directa, ó es necesario arbitrar otros medios para llenar las obligaciones de la Tesoreria.*⁵⁹¹

La cuestión se centrará, por tanto, en determinar cuál es el problema más urgente:

*es preciso que la comision tenga presente esto para evitar contradicciones; y en su virtud será preciso, ó que la comision presente otros arbitrios para satisfacer la Deuda pública, ó bien que si se considera que es mas útil y conveniente destinarlos á este objeto del crédito público, se destinen otros nuevos arbitrios para llenar las obligaciones de la Tesorería general.*⁵⁹²

La solución no es fácil, como veremos. ARGUELLES no discierne acerca de la preferencia que se debe dar a este asunto, porque

tan grande como es la necesidad y urgencia que tiene el Congreso nacional de sustituir medios para cubrir los gastos del Estado, tan importante y urgente es en mi concepto el que habiendo reconocido el Congreso por un decreto solemne la Deuda nacional, y habiendo reconocido la Deuda, y ofrecido el pago de sus

⁵⁹⁰ D.S.C.G.E., Sesión extraordinaria de la noche del 7 de septiembre de 1813, Tomo VIII, pág.6145.

Canga Argüelles señala, a propósito de las anualidades eclesiásticas: *en los apuros del reinado del señor Carlos IV se aplicaron al fondo de la consolidación de los vales reales los productos por un año de las rentas correspondientes a todos los beneficios eclesiásticos, dignidades, canonicatos, o prebendas de cualquiera denominacion, de patronato real o de otros, que perteneciese la colacion a los ordinarios o a los cabildos de España é Indias, con excepcion de los curatos, extendiendose la gracia a las capellanias laicales* Vid. *Diccionario* —, op. cit., tomo. I, pág.79, voz "anualidades eclesiásticas".

Del estado de los fondos que han entrado en la caja de consolidación se deduce que el valor de las anualidades eclesiasticas llegó a 3.818.000 rs. de vn.

En la voz espolios y vacantes del citado Diccionario se lee: *Llamanse asi los muebles, dinero, alhajas, creditos y bienes inmuebles y semovientes, que los obispos dejan a su muerte; y las rentas de su dignidad, correspondientes al tiempo que media desde su fallecimiento hasta el dia de la preconizacion del sucesor de Roma. Su valor medio en los años 1789-1797 ascendio a 1.422.598 rs. de vn..*(pág.367)

⁵⁹¹ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche del 7 de septiembre de 1813, pág.6149.

⁵⁹² *Ibid.*

*intereses, es preciso que se atienda á esto por todos los medios necesarios. Estamos en un dilema y hay que determinar cual es el objeto mas necesario.*⁵⁸³

ANTILLÓN, entendemos, sitúa la cuestión en su justo término, cuando señala que debe darse preferencia a conservar la existencia del deudor, antes que dirigir los esfuerzos a la extinción de la deuda. En concreto, afirma:

*... aunque reconozco como el primero que deben adoptarse todos los medios que se puedan hallar para afianzar el crédito publico, es preciso asegurar antes la existencia del deudor que extinguir la deuda; y siendo así, que el Estado, deudor en nuestro caso, no puede existir sin contribuciones para sostener los ejércitos que le sostienen y defienden, y supuesto que de los dos ramos que se reclaman dependen en gran manera las subsistencias de las tropas nacionales y la pronta provision de su alimento. La comision especial, con la oportuna consideracion del objeto á que se han aplicado, debe estar muy contenta porque la aplicacion refluye en la existencia del deudor, sin lo que no podria seguirse adelante ni tratarse de pagas.*⁵⁸⁴

La propuesta de TORENO consiste en calcular primero el importe de los intereses de la deuda y el valor de los fondos destinados a su pago. Y como la comisión extraordinaria cuenta ya con alguna de las rentas, sería deseable que la comisión especial propusiera otros arbitrios, dado el caso de que el producto de anualidades, expollos y vacantes no bastara para satisfacer el pago de los intereses. Si una vez calculados los intereses se puede cubrir su pago con el producto de las rentas citadas, se deja al gobierno la posibilidad de utilizar el noveno y excusado para satisfacer las atenciones del ejército, la lista civil, los gastos extraordinarios del gobierno y otras necesidades del Estado.

Para TORENO, la especial naturaleza de esas rentas - ser recaudadas en especie - hace que, en el estado en que se encuentra la Nación y ante la escasez de víveres, los intendentes utilicen su producto de forma inmediata. Si esto ocurre, *adios crédito público, adios confianza del Gobierno; y es preciso que si un ejército se hallara en necesidad lo hiciera así.*⁵⁸⁵

La situación es definida por MEJIA como *conurrencia de dos acreedores a un solo fondo*, circunstancia que considera positiva, puesto que indica que las dos comisiones se han dirigido al mismo fin: la comisión especial, intentando establecer el

⁵⁸³ Ibíd.

⁵⁸⁴ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche del 8 de septiembre de 1813, Tomo VIII, pág.6164.

⁵⁸⁵ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche del 7 de septiembre de 1813, pág.6150.

crédito público para la extinción de la deuda, ha echado mano de un fondo con que contaba la comisión extraordinaria para llevar a cabo la implantación del nuevo sistema tributario.⁵⁹⁶

Confrontadas las diversas opiniones, se encuentra la solución al conflicto que MEJÍA resume en los siguientes términos: *la comision (especial) debe tener como no existentes en este momento los arbitrios que sin prevision de este lance habia premeditado.*

Habrá que proponer, pues, nuevos arbitrios que sustituyan a los que equivocadamente se pensaron utilizar como pago de los intereses, debiendo tener en cuenta que los arbitrios subrogados en su lugar serán tanto mejores cuanto menos perjudiquen al pueblo y particulares. Concretamente, en la sesión extraordinaria de la noche del 8 de septiembre de 1813 se apuntan los siguientes: maestrzgos y encomiendas vacantes y que vacaren; bienes de la inquisicion de los que no hubieran dispuesto las Cortes, una vez deducidos los gastos; el sobrante de los bienes de los conventos, una vez provisto el culto y los caudales sobrantes de las rentas de ultramar.

Uno de los arbitrios elegidos va a dar lugar a una sugestiva disertación. Con motivo de la propuesta de utilizar los caudales de ultramar, VALLEJO plantea una interesante dicotomía: el Congreso debe tomar en consideración si este fondo debe pasar al del Crédito público o a la Tesorería nacional - el razonamiento de la comisión especial para adoptarlo había sido que la extraordinaria de hacienda no lo había incluido en el presupuesto de rentas -. En su opinión, la comisión extraordinaria había hecho bien en no incluirlo, por su carácter eventual y, del mismo modo que no había tenido en cuenta fondos eventuales, tampoco incluyó en el presupuesto los gastos eventuales y extraordinarios debido a su imprevisibilidad.

El estudio que realiza VALLEJO del impacto inicial que suponen estos fondos en función de su aplicación y de su transmisión hacia otras actividades de la economía nacional demuestra un profundo conocimiento del análisis económico. Se trata,

⁵⁹⁶ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche del 7 de septiembre de 1813, pág.6151.

Mejía extiende sus explicaciones en los siguientes términos: *las Cortes se han visto hoy en un caso que nunca ó pocas veces ha ocurrido en el congreso, y de eso nadie tiene la culpa sino las mismas Cortes. Cuando se creó la comision extraordinaria, compuesta entre otros, del señor Pelegrin, uno de mis dignos compañeros, se indicaron los trabajos en que se debian ocupar, y uno fué el Crédito público especialmente por la proposicion décima; se le dió este trabajo y digo que así debió ser, no solo porque tengo en mi favor la proposicion, sino la resolucion de las Cortes, resolucion tan acertada, en razon que habia sido de que la comision echase mano de todo lo que el Gobierno tenia destinado para el pago : creyeron las Cortes muy bien que la misma comision encargada de buscar arbitrios para ocurrir á los gastos se encargaria de esto, y en efecto, la comision especial inmediatamente, no solo como obediente de las Cortes, sino en vista de lo que acabo de indicar pasó los papeles que en ella obraban á la extraordinaria de Hacienda; pero los individuos de aquella comision, haciéndose cargo de que la especial de Hacienda tenia bastante adelantados sus trabajos, manifestaron á las Cortes la necesidad de que los concluyeran, las que así lo mandaron y la comision ha obedecido, habiendo resultado de todo esto una cosa que no hubiera sucedido, a saber, que simultáneamente las dos comisiones, han echado mano de unos mismos arbitrios, y esto mismo originó la discusion de anoche, siendo el objeto de una y otra el bien publico... (Ibid.)*

en definitiva, de determinar si los caudales de ultramar beneficiarán más a la nación entrando en la Tesorería General o en la del Crédito público.

Si los caudales se destinaran a la Tesorería general, su repercusión sería la que sigue:

*Cuando vienen remesas de Ultramar de los sobrantes, regularmente vienen en una cantidad considerable que siempre son de 10, 20, y aun 50 millones de reales; pues con una cantidad de esta naturaleza, si entra en tesorería hay para acudir á las necesidades más urgentes, como son la subsistencia de los ejércitos, el pago de sueldos, pues es esto de la mayor importancia en algunos casos, como se ha experimentado en algunas ocasiones que á los ocho días de venir una remesa, ya se ha sentido el influjo que tiene en todos los ramos de la sociedad.*⁵⁸⁷

Si por el contrario estos caudales se ingresan en un fondo con destino al pago de la deuda nacional, dirá VALLEJO que de esta forma

no recaen unas ventajas tan conocidas como del otro modo, en que se pagarían contratas, se atendería á los ejércitos y se harían otras cosas que manifestasen palpablemente las ventajas. Pero en el fondo del Crédito público no surte unas ventajas tan claras porque es necesario formar los planes de lo que se ha de amortizar, y resulta un cierto tiempo detenido en el que no produce una ventaja real y efectiva como se necesita.

La amplificación del efecto de un ingreso en tesorería, a través de toda la nación, por la corriente de gasto que se genera frente a la improductividad derivada de la inmovilización del caudal, constituye una clara apología de la necesidad de circulación del capital. Este argumento decide a VALLEJO a afirmar que *se deben destinar, pues a las urgencias del Estado.*⁵⁹⁸

Para PELEGRIN el asunto es clave, la nación se halla en la tesitura de, por un lado buscar medios para sostener la guerra y el Estado, y, por otro, pagar la inmensa deuda que la destruye. La solución estará en separar al gobierno, con las necesidades del Estado, de la inmensa deuda, *ese ladrón que le arranca de las tesorerías todos los caudales que se reúnen en ellas.* En clara réplica a VALLEJO, PELEGRIN arguye:

La comisión extraordinaria de Hacienda ha presentado un sistema que facilita seguridad y método, que afianza

⁵⁸⁷ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche del 8 de septiembre de 1813, Tomo VIII, pág.6168.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, pág.6168.

*la progresiva defensa de la Pátria y proporciona todos los datos necesarios para acreditarlo, pues ha presentado los presupuestos oportunos para distribuir la contribucion directa, de donde ha de salir todo lo necesario para las subsistencia: y si la comision extraordinaria hubiera creido que estos caudales eran una parte ó cantidad que correspondiesen á la contribucion, hubiera hecho lo que ahora hace la comision especial; es decir, los hubiera agregado con los otros (...) Repartidas estas grandes cantidades en pagar la Deuda posterior al 19 de marzo, traeria más utilidades que atendiendo con ello á los ejércitos. (...) Cuanto antes se establezca el Crédito público, haya más confianza en los pueblos, y más disposición para atender á las urgencias de la Pátria.*⁵⁹⁹

Por tanto, si los arbitrios no son suficientes hay que aumentar el fondo de amortizacion por todos los medios posibles. La circulación del capital, fundamento de la argumentación de VALLEJO, es contrarrestada por PELEGRIN en base a la confianza que se generaría por el pago de la deuda y sus positivos efectos al aumentar las posibilidades de poder recurrir a nuevos créditos.

ANTILLÓN esgrime la especial situación que vive la nación para saldar la cuestión. En estos momentos no se deben aplicar al pago de la deuda. Páguese la deuda, pero nunca con caudales que son necesarios para la conservación del Estado. Estos fondos entran con el impuesto directo a formar la dotación del servicio público, según los datos de la comisión extraordinaria de Hacienda.

*No es lo mismo decir que se destinen todos los medios posibles para consolidarla, que examinar si la aplicacion de ciertos medios puede verificarse en la situacion actual del Estado. ¿...cómo se podrian consagrar al pago de la Deuda estos fondos privándonos de un recurso que será necesario muchas veces para acudir con ello á la misma conservacion del Estado? (...) En el mismo hecho de aplicarse estos caudales á otro objeto que aquel á que estan destinados, ¿no seria un principio de bancarota? (...) ¿No seria una ocasion escandalosa de descredito y desconfianza?*⁶⁰⁰

En la sesión extraordinaria de la noche del 13 de septiembre se aprobó la minuta de decreto redactada por la comisión especial de Hacienda por orden de las Cortes. Entre los fondos destinados al pago de los réditos, "durante la guerra con Francia y un año despues", se cuenta con los arbitrios subsistentes establecidos en las provincias de ultramar para la consolidación.

⁵⁹⁹ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche de 8 de septiembre de 1813, Tomo VIII, pág.6169.

⁶⁰⁰ D.S.C.G.E., sesión extraordinaria de la noche de 8 de septiembre de 1813, Tomo VIII, pág.6169.

5.3.- El nuevo orden tributario.

El proyecto de nuevo orden tributario surgido de los debates parlamentarios ocasionados con motivo de la presentación del informe por la Comisión Extraordinaria de Hacienda, se concreta en el Decreto de 13 de septiembre de 1813.⁶⁰¹ Por éste se lleva a cabo el mandato constitucional, sentando las bases de un nuevo sistema tributario sustentado, a su vez, en un nuevo modelo de Estado.

Se impone la contribución directa para todo el país y la uniformidad provincial con respecto al pago de contribuciones. Asimismo se establece la proporcionalidad entre el gravamen y la renta individual, respondiendo así a los artículos 8 y 227 de la Constitución promulgada en Cádiz. El Decreto unifica la condición económica de los españoles frente a la Hacienda, completando la igualdad política y social establecida por el mandato constitucional.

5.3.1.- Aspectos políticos y territoriales.

El nuevo plan de contribuciones establecido por el Decreto implica una transformación fundamental en la estructura económica y política del país. No solo varía enteramente el sistema de rentas, sino que su aplicación deriva de una concepción radicalmente nueva del Estado. Asimismo, el establecimiento del nuevo sistema lleva consigo un cambio profundo del sistema de administración vigente que, como ha señalado Conte⁶⁰², debido a la falta de centralización, establecía una *irritante desigualdad* en el modo de contribuir entre las diferentes partes que componían la nación.

Nos encontramos ante un nuevo sistema que habrá de ser aplicado en un nuevo marco político-territorial: la Nación. Entendemos que ahí reside, precisamente, la diferencia con los anteriores intentos de subrogar las rentas provinciales en una contribución directa equivalente. Lo novedoso es el marco político que sustenta la implantación del sistema tributario. En este sentido, Fuentes Quintana ha calificado el proyecto como *el primer ensayo de unificar bajo un principio personal de reparto de la*

⁶⁰¹ "Nuevo plan de contribuciones públicas de 13 de Septiembre de 1813" en C.D.O.G., Tomo IV, Decreto CCCIV, págs.229-237. En adelante **Decreto**

⁶⁰² Conte, F.A.: op. cit., tomo I, pág.10.

(...) la descentralización económica establecía una desigualdad irritante en la manera de contribuir las diferentes partes de la nación a los gastos sociales. No era más perfecta la administración de tan absurdo sistema: cada renta tenía la suya independiente con un centro especial, con una contabilidad y una jurisdicción distintas; la unidad no existía en nada; ni la acción de la autoridad central que comunica el movimiento y la vida se hacía sentir en ninguna parte. Los funcionarios estaban en una rivalidad continua...

carga tributaria el poder fiscal de españa. ⁶⁰³

La base territorial sobre que se aplica la contribución es un aspecto fundamental en el nuevo plan fiscal. Mientras que el plan de rentas de Felipe V solo se implantó en los territorios de la Corona de Aragón y el plan de Ensenada estaba proyectado para establecerse en las provincias de Castilla y León sin derogar los impuestos directos vigentes en la Corona de Aragón, manteniéndose así desde el punto de vista fiscal un conjunto de espacios diferenciados en el interior de la península, el proyecto presentado en Cádiz comprende la universalidad del territorio. ⁶⁰⁴

El conjunto de medidas adoptadas, paralelamente, a la implantación del sistema tributario, relativas a libertad de circulación, desestancos, libertad de trabajo, fabricación e industria, arrendamientos, libertad de venta de comestibles, supresión de aduanas interiores y organización del comercio exterior, abolición de señoríos, así como reformas en el terreno de la administración de la Hacienda y gobierno político-económico de las provincias, son aspectos fundamentales que coadyuvan a la unificación fiscal.

Concretamente, en su parte expositiva, el Decreto recoge las líneas maestras del proyecto que liga los destinos del sistema tributario al sistema políticoeconómico que debe financiar. La incompatibilidad de la Constitución con exenciones y privilegios, los obstáculos al comercio y a la industria, la insuficiencia y escasa movilidad del sistema y la desigualdad en la exacción, aspectos fundamentales del sistema vigente, representan un conjunto de trabas que es preciso eliminar.

Así, pues, un sistema sustentado en rentas provinciales y estancadas, caracterizado por unos productos eventuales e inciertos, es inadecuado para la gestión económica del nuevo Estado. Dicho sistema es incompatible, no solo con los principios de generalidad y capacidad de pago emanados del texto constitucional, sino también con *el estado de la opinión, y por las nuevas leyes del sistema criminal*, lo que constituye, en el espíritu del Decreto, un obstáculo insuperable para su restablecimiento. El plan presentado, por el contrario, une a la economía de su administración el respeto por la libertad de los ciudadanos y se constituye en un instrumento eficaz de desarrollo de la agricultura, industria y comercio interior y exterior.

Con el Decreto se dismantela el entramado tributario del Antiguo Régimen suprimiendo rentas provinciales y agregadas, frutos civiles, rentas estancadas y

⁶⁰³ Fuentes Quintana, E.: "Los principios del reparto...", op. cit., pág.170, nota 9.

⁶⁰⁴ Hernandez Andreu, J.: "Evolución ...", op. cit., pág.89.

la contribución Extraordinaria de guerra.⁶⁰⁵ La abolición no comprende, sin embargo, las tercias reales, el diezmo del aljarafe de Sevilla, el de la teja, cal y ladrillo.

La supresión de las rentas estancadas y su traslado, en calidad de agregadas, a las rentas generales, implica, a su vez, la extinción de aduanas interiores y todo tipo de administraciones destinadas a su gestión y recaudación. Con la derogación de todos los arbitrios municipales sobre artículos de consumo, se consolida la política de libertad de comercio interior.⁶⁰⁶

De la especificación de las sumas que debían obtenerse de las rentas subsistentes, presentadas por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en la sesión de 7 de septiembre, se infiere que no existe un criterio estricto de unicidad en el plan presentado. No se trata de una reforma completa, ya que alcanza a dos de los cuatro grupos que componen el ordenamiento tributario vigente. El nuevo orden tributario comprende, además de la Contribución Directa, considerada como piedra angular del sistema, el conjunto de recursos que enumeramos a continuación: Rentas Generales, Lanos, Azogue, Papel Sellado, Lanzas y Medias Annatas, Penas y Efectos de Cámara, Fiades de Escribanos, Loterías, Rentas de Posesiones de la Corona, Imposición a la entrada de Tabacos por las Aduanas, Imposición a su salida por Aduanas sobre el Plomo y Azufre, Producto de salinas nacionales, Bulas y Encomiendas Vacantes.

Se cuenta, además, con los géneros en especie obtenidos por la participación del Estado en *Diezmos, maestrzgos y otros efectos eclesiasticos, pertenecientes a la Nacion.*⁶⁰⁷ Persiste, de esta forma, una fiscalidad compartida entre el Estado y la Iglesia, toda vez que se mantiene la participación de éste a través de las tercias y excusado en las rentas de aquella.

⁶⁰⁵ En el Art.I se especifican las rentas a extinguir: Alcabalas, cientos, millones, martiniega, fiel medidor, renta de aguardiente y licores, quinto y millón de la nieve, renta del xabón, la de sosa y barrilla, cargado y regalía, renta de la abuela, seda y azúcar de Granada, frutos civiles, derechos de internación, y cualesquiera otros de su clase que se cobran en varias provincias de la península e islas adyacentes con distintos nombres, estén en administración o en encabezamiento.

Por el Art.III se declara que *También quedarán extinguidas en la Península e islas adyacentes las rentas estancadas mayores y menores y podrán circular libremente los efectos sujetos a ellas, aclarando que en la extinción no se comprende el papel sellado.*

El Art.IX señala que *Queda también suprimida la contribución extraordinaria de guerra, establecida por decretos de la Junta Central y de las Cortes, de 12 de Enero de 1810 y 1 de Abril de 1811, y cualesquiera otras que en su lugar se hayan impuesto.* Vid. Decreto

⁶⁰⁶ Un profesor tan cualificado como J. Jaumandreu escribiría en 1814: *la abolición de los estancos y rentas provinciales ha sido el mayor bien que podía el gobierno proporcionar a la agricultura, a las artes y al comercio, y la utilidad de esta medida debe hacerse evidente para que nunca más se introduzca en nuestro ánimo la idea desastrosa de tal sistema fundado con el abuso del poder y en los siglos de barbarie.* Citamos por Hernandez Andreu, J.: "Evolucion histórica ...", op. cit., pág.88.

⁶⁰⁷ D.S.C.G.E., sesión de 7 de septiembre de 1813, Tomo VIII, pág. 6138.
Esta persistencia del Diezmo ha sido subrayada por el profesor Artola como una de las causas del fracaso del proyecto, dado que la estructura productiva de la agricultura no permitía soportar una nueva carga añadida a lo extraído por medio del diezmo. Vid. *La Hacienda del siglo XIX: progresistas*, op. cit., pág.19.

Entre otras medidas y como previsión ante vacíos recaudatorios consustanciales al tránsito del nuevo régimen de rentas, en la Instrucción que acompaña al Decreto se observa que sigan cobrandose las contribuciones derogadas por el Decreto en tanto no se perciba el primer tercio de la Contribución directa establecida.⁶⁰⁸

Se garantiza, por una parte, el goce de los sueldos a los empleados en las oficinas suprimidas y, por otra, la indemnización a los poseedores de derechos de cobro de alcabalas u otros derechos suprimidos, que deberán cesar en su cobro, previa presentación de los títulos pertinentes.⁶⁰⁹

La implantación de la contribución directa en un nuevo marco económico y social, en ausencia de privilegios y con la eliminación de trabas de carácter económico, se convierte en un importante factor de crecimiento y, además, permite adecuar y ligar estrechamente los aumentos de riqueza nacional con los incrementos de recaudación por parte de la Hacienda nacional.

5.3.2.- Aspectos técnicos de la nueva contribución directa.

En sustitución de las rentas suprimidas se establece una Contribución directa distribuida sobre la riqueza total de la península e islas adyacentes y repartida entre todos los contribuyentes sin excepción en función de sus facultades.⁶¹⁰ A tal fin, se entiende que la riqueza nacional está dividida en territorial, industrial y comercial y, a partir de estas distinciones, debía ser asignado a cada provincia, pueblo y contribuyente el cupo respectivo.⁶¹¹

Se consideran comprendidos en la clase de territorial los productos de las fincas rústicas y urbanas⁶¹² y las rentas o contribuciones que se cargan sobre estas

⁶⁰⁸ "Instrucción para las diputaciones provinciales, que acompaña al decreto de las cortes generales y extraordinarias de 13 de septiembre de 1813, dirigida a informar y facilitar la ejecución del mismo decreto, establecimiento de una contribución directa sobre la riqueza territorial, industrial y comercial, en lugar de las rentas provinciales estancadas, que quedan extinguidas" en C.D.O.C., Tomo IV, págs.237-241, Art. XIV, párrafo 2º. En adelante "Instrucción".

⁶⁰⁹ En el Art.VI del Decreto se especifica que los títulos deben proceder *de título oneroso, o de recompensas por remuneración de grandes y reconocidos servicios.*

⁶¹⁰ Decreto..., Art.X.

⁶¹¹ Decreto, Art.XII.

⁶¹² Decreto, Art.XIX.

propiedades, así como los bienes de propios de los pueblos.⁶¹³ De esta forma, el propietario por sus rentas, el cultivador por sus productos y los pueblos por sus bienes de propios serán contribuyentes en la clase de territorial.

En la clase industrial se incluyen las utilidades de fábricas, artefactos, granjerías, y demás que produzcan una ganancia conocida o estimada,⁶¹⁴ los productos obtenidos en el ejercicio de cualquier tipo de industria, arte, oficio o profesión - entendiéndose comprendidos en esta clase a los abogados, relatores, médicos, cirujanos y todo tipo de profesionales en ejercicio - ⁶¹⁵ y los oficios públicos enajenados de la Corona, que tributarán en la clase industrial por las utilidades que produzcan a sus dueños si el ejercicio se realiza por ellos mismos, por la renta si estuvieran arrendados y por la utilidad producida a los arrendatarios una vez descontado el arrendamiento.⁶¹⁶

Y, por último, en la clase comercial se integrarán comerciantes, traficantes y tenderos de por menor.⁶¹⁷

Los empleados públicos contribuirán directamente por sus haberes sin que se incluyan en la riqueza de la provincia las utilidades producidas en el ejercicio de sus profesiones.⁶¹⁸ El hecho imponible, por tanto, lo constituye la posesión de riqueza y la percepción de utilidades y rentas por actividad personal.

En cuanto al lugar y pago de las cuotas respectivas se previene que se efectuará por los propietarios y arrendatarios en el pueblo donde estén situadas las fincas y en los pueblos donde ejerzan su actividad los dedicados a cualquier tipo de industria, arte, oficio o profesión, así como comerciantes, traficantes y tenderos de por menor.⁶¹⁹

La contribución directa planteada no puede considerarse como personal, por cuanto no contempla, como ha escrito LAMPREAVE, a la persona como sujeto pasivo en cuanto centro de imputación de todas sus rentas, sino como propietario de la riqueza

⁶¹³ Decreto, Art. XIII.

⁶¹⁴ "Instrucción", Art.III.

⁶¹⁵ Decreto, Art. XVII.

⁶¹⁶ Decreto, Arts. XIV, XV y XVI.

⁶¹⁷ Decreto, Art.XX.

⁶¹⁸ Decreto, Art. XVIII.

⁶¹⁹ Decreto, Arts. XIX y XX.

o actividad productora de utilidades.⁶²⁰ Se acerca más a la calificación de impuesto de producto, general, que gravaba las rentas territorial, industrial y comercial, dada por HERNANDEZ ANDREU.⁶²¹

La Instrucción que acompaña al Decreto con la finalidad de uniformar y facilitar su ejecución propone las reglas para facilitar el cálculo de la riqueza. Por el artículo primero se previene que el cupo de los pueblos se haga comparando su riqueza con la de los demás de la provincia para lograr la igualdad. Expone, de forma explícita, que la riqueza calculada o estimada de una determinada población no debía entenderse de modo absoluto, sino relativo con respecto a la de las demás.⁶²²

Así, referente a la territorial sugiere a las Diputaciones tengan presente los productos de los diezmos en el quinquenio 1803-1808. En cuanto a la riqueza industrial, se señala que como guía podían tenerse en cuenta las contribuciones que en el pasado hubieran recaído sobre ésta. Por lo que respecta al comercio, se insta a las diputaciones a que investiguen el comercio por mayor o por menor que realiza cada pueblo, en la misma provincia y fuera de ella.⁶²³

La distribución y gestión del impuesto se apoya en el aparato administrativo creado, sustentado en diputaciones y ayuntamientos constitucionales, de acuerdo al siguiente proceso: una vez determinado en las cortes el montante que debía ser obtenido mediante la contribución directa, se distribuía entre las provincias el cupo con que estas debían contribuir, conforme a la riqueza de estas, obtenida en base a los datos proporcionados por el censo de 1799 y el estado comparativo de la riqueza comercial aprobado en sesión de 22 de Agosto de 1813.⁶²⁴ Las diputaciones, una vez intervenido y aprobado el repartimiento, procederían a distribuirlo entre los pueblos ⁶²⁵, en los cuales los ayuntamientos constitucionales efectuarían la distribución del cupo entre los contribuyentes.⁶²⁶

⁶²⁰ Lampreave, J.: "1813 y 1817: dos intentos ...", op. cit., pág.875.

⁶²¹ Hernandez Andreu, J.: "Evolución ...", op. cit., pág.87.

⁶²² "Instrucción", Art.I.

⁶²³ "Instrucción", Arts.II, III y IV.

⁶²⁴ Decreto..., Arts. XXI y XXII.

⁶²⁵ Decreto, Art. XXV: la intervención y aprobación del repartimiento corresponde a las diputaciones en virtud del artículo 35 de la Constitución.

⁶²⁶ "Instrucción", Art. VIII.

Una vez realizado el repartimiento en los pueblos, con arreglo al decreto y al método propuesto en la Instrucción, *distribuirán los ayuntamientos constitucionales de los pueblos la suma que corresponda pagar a cada contribuyente, en tres partes iguales; y antes de cumplirse cada cuatro meses, distribuirán con la anticipación posible a todos y a cada uno de ellos papeleta de su respectivo cupo en cada tercio*

El repartimiento debía hacerse aplicando el tipo de gravamen sobre la suma resultante de los productos de los tres ramos de riqueza, hasta cubrir el cupo asignado por las Cortes a cada provincia.⁶²⁷ El método de información para llegar a la ansiada proporcionalidad es un grave obstáculo a salvar. Se sustituye el sistema de cuota por el de cupo. Por este, el Estado calcula los gastos y reparte los ingresos que necesita para cubrirlos entre las provincias, según unas estimaciones más o menos precisas de la riqueza. Así, una percepción propia del impuesto sobre la renta se sustituye por un sistema de repartimiento. Primero se determina la base, es decir, la riqueza del país, y de ella se deduce la cantidad a exigir mediante la aplicación del tipo de gravamen.⁶²⁸ La base última del repartimiento sería la riqueza individual, buscando la distribución proporcional.

El profesor ARTOLA ha visto en la inclinación de las Cortes por el sistema de cupo por provincias un medio indirecto de llegar al contribuyente, dado que la inexistencia de una base estadística fiable impedía llegar a éste directamente. La aplicación de este método hubiera llevado, a su juicio, a una gran injusticia distributiva.⁶²⁹ En todo caso, con este sistema y teniendo en cuenta las circunstancias que atravesaba el país se intentaba garantizar un ingreso, que de otra forma resultaría harto difícil. Entendemos con ARTOLA que, pese al retroceso con respecto al impuesto de cuota que se planteaba con la contribución extraordinaria de guerra, la decisión de adoptar el cupo como medio de reparto parece una postura más realista. La consecución de la proporcionalidad obliga a cumplir tales exigencias al ciudadano - conciencia de la necesidad del impuesto, declaración veraz de sus ingresos - que las Cortes optan por obtenerla mediante la actuación del poder público.

Por el Art. XXVI del Decreto, se establece que corresponde a los ayuntamientos distribución del cupo al contribuyente, recaudación y remisión a la tesorería, en virtud del art. 321 de la Constitución y por el Art. XXVII se determina que tanto diputaciones como ayuntamientos tendrán en cuenta los encabezamientos y equivalentes.

⁶²⁷ "Instrucción", Art.V.

Por el Art. XXVII del Decreto se advierte que, para garantizar una mejor distribución, tanto diputaciones como ayuntamientos pueden utilizar, ateniéndose en todo a la Constitución, los encabezamientos por rentas provinciales en las provincias de lo que se llamaba Corona de Castilla y los equivalentes en la de Aragón. Por el Art. VI de la "Instrucción" se ordena a las diputaciones que envíen a los pueblos la nota de lo que les corresponde pagar, para su distribución a los vecinos con igual proporción a su riqueza. Y en su Art. VII se determina que los ayuntamientos expresen en las distribuciones y con la separación debida lo que carguen a cada pueblo y a cada vecino por razón de productos territoriales, industriales y mercantiles. Por el Art. VIII se establece la forma de pago, que debía hacerse en tres partes iguales cada cuatro meses. El Ayuntamiento debía distribuir a cada contribuyente la papeleta de su respectivo cupo en cada tercio. En el Art. XIV se señala el tanto por ciento asignado a los ayuntamientos por su colaboración en la recaudación. Este debía ser aprobado por la diputación provincial y no exceder el 1,5%, que se repartirá además de la cuota correspondiente a los pueblos.

⁶²⁸ Lampreave, J.: op. cit., pág.883.

⁶²⁹ Artola, M.: *La Hacienda del siglo XIX: Progresistas* ..., op. cit., pág.23.

Más adelante argumenta que, aunque en teoría un repartimiento por medio de cupo no tenía que ser más injusto que un impuesto de cuota, en la práctica las manipulaciones informativas por parte de los contribuyentes conducían a que el sistema de cupo diera lugar a auténticos desvaríos. Lo lógico es pensar que los poderosos con más influencia en las instituciones ocultaran su riqueza y, a la postre, el gravamen pesara más sobre los más pobres. *Ibid.*, pág.35.

resultaran gravadas con desproporción a las demás.

El día 14 de Septiembre se publica el presupuesto para el año 1814, así como la distribución de las cuotas provinciales. La finalidad del estado de gastos e ingresos es verificar *de un modo constitucional*, cortando de raíz todo tipo de arbitrariedad en asunto de contribuciones, los gastos ocurridos en la satisfacción de las necesidades del Estado.⁶³⁰ La suma total de gastos presupuestada asciende a 950.000.000 r.v., estimándose el producto de las rentas existentes en 465.956.293 r.v., de lo que resulta un déficit de 484.043.707 r.v. que debe ser cubierto mediante la contribución directa distribuida al 8% sobre la riqueza territorial, comercial e industrial de cada provincia.

La distribución resultante es la que sigue:

<u>PROVINCIAS</u>	<u>CUOTA</u>	
ALAVA	4.369.695	
ARAGON	45.088.421	100.000
ASTURIAS	7.801.072	100.000
AVILA	4.082.048	100.000
BURGOS	21.202.511	100.000
CATALUÑA.....	34.918.160	
CORDOBA	16.814.533	
CUENCA	14.319.215	100.000
ESTREMADURA	23.972.345	100.000
GALICIA	30.635.804	100.000
GRANADA	35.354.726	100.000
GUADALAJARA	12.417.989	
GUIPUZCOA	2.615.848	
JAEN	9.520.894	100.000
LEON	9.697.868	100.000
MADRID	6.316.735	100.000
MANCHA	12.492.063	100.000
MURCIA	11.252.199	100.000
NAVARRA	12.411.830	100.000
NUEVAS POBLACIONES	808.051	
PALENCIA	7.770.345	
SALAMANCA	15.203.647	
SEGOVIA	16.850.529	

⁶³⁰ C.D.O.C., tomo IV, Decreto CCCXIII, págs.271-274.

También en Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca de la Hacienda...*, op. cit., Tomo VI, págs.10-13.

SEVILLA	24.186.766
SORIA	13.615.532
TOLEDO	27.863.571
TORO	6.299.118
VALENCIA	50.471.142
VALLADOLID	8.662.530
VIZCAYA	5.548.759
ZAMORA	2.495.443
ISLAS BALEARES	14.606.698
CANARIAS	7.198.235

TOTAL.....	516.864.322 r.v

El proyecto, como veremos, es firmemente criticado, tanto por los propios contemporáneos, aunque no falten voces que se alcen en su defensa, como por los autores actuales. Entre estos últimos destacamos las opiniones vertidas por FONTANA, quien ha subrayado la escasa aportación teórica del plan proyectado, al afirmar que, en el fondo, consiste en la constatación de la existencia de un déficit y la propuesta para cubrirlo. Para este autor, el plan recoge la herencia ilustrada y poco innova.⁶³¹ FONTANA advierte tan poca confianza en la implantación del proyecto que incluso, afirma, éste *no llegó a publicarse ni en las gacetas*.⁶³²

PEDRO VOLTES ha destacado también la poca originalidad del proyecto, señalando que, salvo en su extensión territorial y en las bases políticas que lo sustentaban, era la puesta en práctica, tras los fallidos intentos llevados a cabo por los ilustrados del XVIII, del modelo tributario implantado por Felipe V en la Corona de Aragón.⁶³³

Por su parte, el profesor ARTOLA ha subrayado la distancia existente entre las propósitos teóricos del modelo y su virtualidad práctica, argumentando que, la contribución directa, a pesar de sus pretensiones teóricas en cuanto a la mejora en el reparto de la carga fiscal, era un instrumento ineficaz y de escasa calidad. En su opinión, las Cortes, pese a estar legislando para una situación de paz, abandonan todo intento de

⁶³¹ Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág.91.

En una obra anterior, había escrito que *los legisladores gaditanos construían para el futuro. Por ello iban a intentar ahora, aprovechando el clima de renovación que lo impregnaba todo, la realización del viejo sueño de la reforma tributaria, y que el proyecto recogía y cristalizaba toda la herencia reformista del siglo XVIII y le daba una forma que sería imitada en los diversos planes que se sucederían hasta 1820*. Vid. Fontana, J.: *Hacienda y Estado* —, op. cit., pág.55.

⁶³² Fontana, J. y Garrabou, R.: op. cit., pág.93.

⁶³³ Voltés Bou, P.: *Historia de la economía española en los siglos XIX y XX*, Editora Nacional, Madrid, 1974, Vol.I, pág.382.

entre las propósitos teóricos del modelo y su virtualidad práctica, argumentando que, la contribución directa, a pesar de sus pretensiones teóricas en cuanto a la mejora en el reparto de la carga fiscal, era un instrumento ineficaz y de escasa calidad. En su opinión, las Cortes, pese a estar legislando para una situación de paz, abandonan todo intento de evaluación objetiva de las rentas personales y optan por el reparto de una cantidad global atendiendo a criterios subjetivos.⁶³⁴ A pesar de las reflexiones realizadas, para este autor, la contribución directa tiene aspectos positivos, puesto que unificaba ante el impuesto la condición económica de individuos y provincias. Aunque no llegó a ponerse en práctica sirvió de argumento para que, tanto terratenientes como rentistas, contribuyeran el futuro a financiar las cargas del Estado.⁶³⁵

Entre los juicios positivos al proyecto destaca la opinión de PEDRO MUNCHADA, cuando a unos años de distancia, escribe que, basándose en los principios de la *escuela moderna* se construyó el mejor plan posible, a tenor de las circunstancias tan adversas que se vivían.

*El proyecto de 1813, basado en los principios de la economía política, consiste en reducir el número de supuestos a los menos posibles, buscando la necesaria centralización de ellos, cuidando al mismo tiempo de dar la protección debida a las riquezas sobre que se imponen para no impedir el curso del comercio y el ejercicio de la industria, y buscando, en fin, el medio de simplificar nuestra recaudación, que es desgraciadamente el mayor mal que nos aflige, por la complicación que produce hoy la multitud de contribuciones que tenemos.*⁶³⁶

Para MUNCHADA, una vez construido *el edificio político*, se suprimieron todos los impuestos que frenaban el desarrollo y se implantó un nuevo sistema tributario con el fin de que, por una parte *proporcionase a los pueblos todos los elementos de mejora y progresos que necesitaban*; y, por otra *pusiera en consonancia los intereses*

⁶³⁴ Artola, M.: *La Hacienda del siglo XIX: Progresistas...*, op. cit., pág.40.

⁶³⁵ *Ibid.*, págs.40-41.

Piernas Hurtado, después de destacar los pocos logros de la gestión de la Junta central en materia tributaria, relata los acontecimientos que en la citada materia tienen lugar en los últimos meses de las Cortes Extraordinarias en los siguientes términos:

... las cortes extraordinarias aprobaron un nuevo sistema de tributos, que dejaba intactas las rentas de origen eclesiástico, así como las llamadas generales o de la aduana; y sustituía las provinciales y sus equivalentes en las provincias aforadas con una contribución directa y los estancos con un recargo de los artículos a ellos sometidos en los derechos arancelarios. El decreto de 13 de septiembre de 1813, que establecía la nueva contribución directa, decía que había de repartirse sobre las bases de la propiedad territorial, la industria y el comercio. La constitución de 1812 sancionaba el principio de generalidad del impuesto al establecer la contabilidad legislativa con los presupuestos obligatorios y las cuentas del estado, la responsabilidad de los ministros y la unidad del tesoro público... Vid. op. cit., Tomo II, pág.112.

⁶³⁶ Munchada, P.: op. cit., Tomo I, pág.177.

En El Redactor General⁶³⁸ se recoge la labor de las Cortes Extraordinarias destacando la gran conquista política que supuso la promulgación de la Constitución y señalando que en lo que se refiere a las medidas adoptadas en materia económica y tributaria, se dictaron sabios decretos, dando impulso a la agricultura y al comercio, organizando el sistema de Hacienda y restableciendo el Crédito público.

⁶³⁷ *Ibíd.*, pág.178.

⁶³⁸ *El Redactor General de España*, núm.822/M14.9.1813.

6.- OPOSICION Y CRITICA AL NUEVO PLAN DE CONTRIBUCIONES.

La crítica no se hace esperar. Multitud de folletos y papeles de todo tipo se publican impugnando el plan de contribución directa propuesto por el Decreto y la Instrucción de 13 de septiembre. De entre ellos hemos elegido a tres autores que nos parecen representativos y en cuyo estudio se basa la sistematización de las críticas que presentamos en este apartado. Se trata de un opúsculo anónimo titulado **Vicios de la unica contribucion directa decretada en 1813**⁶³⁹, un folleto de ANTONIO PLANA presentado bajo el significativo título de **Agravios hechos en el repartimiento de la contribucion directa de Aragon en especial y a toda la agricultura de España en general: vicios inseparables de la estadística y modo de repartir aquella contribucion más facil y equitativamente**⁶⁴⁰, y la **Exposicion y el Proyecto** presentados por D. JOSE LOPEZ-JUANA PINILLA.⁶⁴¹

⁶³⁹ Anónimo: *Vicios de la unica contribucion directa ...*, op. cit.

El profesor Fontana atribuye la obra al sacerdote José Duaso - a quien citaremos a partir de ahora como Duaso - aclarando que el propietario de la obra consultada había escrito una indicación acerca de su autor, que rezaba: por D... duaso. Fontana sostiene que, *La persona aludida sería evidentemente el sacerdote José Duaso y Latre, nació en la provincia de Huesca en 1775 y falleció en 1849, diputado en la Cortes de Cádiz en el momento de producirse la discusión del Censo...* Vid. "El censo de frutos y manufacturas...", op. cit. pág.56.

Efectivamente, en el archivo de Cortes figura su elección como diputado. Es curioso observar, por otra parte, que Duaso no interviene en los debates sobre el plan tributario, a pesar de estar presente en ellos. *Actas de las Elecciones a diputados por la provincia de Aragón (1810)/Archivo del Congreso, Serie Documentación electoral, Leg.2, nº.1.*

Gil Novales cita a Duaso y Latre como director absolutista de la Gaceta de Madrid y capellán de honor de S.M. (30-5-1823). Vid. *Las sociedades ...*, op. cit., Tomo II, pág.813.

⁶⁴⁰ Plana, A.: *Agravios hechos...*, en la oficina de Mariano Miedes, Zaragoza, 1820.

Plana, contador del cabildo metropolitano y administrador general de la mitra arzobispal, había escrito un folleto que con el título "Manifiesto del vecindario, producciones y cargas de Aragón, antes del año 1808 y el de 1813, con motivo del cargamento de contribución directa...", fue publicado en la imprenta de Miedes en Zaragoza el año de 1814, en el que destacaba los efectos del repartimiento de la contribucion directa de 1813. Da noticia de este texto Fontana en su artículo "El censo de 1799...", op. cit., pág.56.

Las obras de Plana y de Duaso constituyen lo más representativo de la literatura hacendística aragonesa, *suscitada por un grave error de la administración*. Forcadell Alvarez, C.: "El sistema fiscal aragonés: de la única contribución a los desajustes y agravios tributarios tras la guerra de la independencia", en M. Artola y L.M. Bilbao (Eds): *Estudios de Hacienda...*, op. cit., pág 239. Como señala Forcadell, la línea de argumentación que sostienen estos autores en los textos estudiados recoge una preocupación que se mantiene durante un largo período (1808-1845): el problema de la presión tributaria y los agravios comparativos con Castilla. Durante la primera mitad del siglo XVIII, los aragoneses *van a tener la conciencia de recibir, en el marco del sistema mixto de rentas provinciales castellanas y contribuciones unicas que gravan el conjunto de la riqueza, y a cuyo lado se unen partidas impositivas duplicadas, un tratamiento fiscal injusto* Ibíd., pág.243.

⁶⁴¹ Nos referimos al "Proyecto de Real Hacienda que dedica al Rey nuestro señor D. Fernando VII (que Dios Guarde) el intendente de Guadalaxara D. Jose Lopez Juana Pinilla", firmado en Madrid el 20 de junio de 1814 y publicado en la imprenta de Collado a escasas fechas de la caída del régimen constitucional y a la "Exposición que el intendente de Guadalaxara D. José López Juana Pinilla dirige al augusto congreso nacional, manifestando la necesidad de establecer sobre bases sólidas el sistema general de Hacienda Pública, y de suspender por ahora los efectos de la ley de 13 de septiembre de 1813, en que se suprimen las rentas provinciales y estancadas, y se establece una contribución directa sobre los tres ramos de riqueza territorial, industrial y comercial", firmada en Guadalajara el 12 de enero de 1814 y publicada en el mismo año por la Imprenta Nacional. Los recoge Josep Fontana en la revista *Hacienda Pública Española*, núm.38/1976, Sección Documentos, con selección, introducción y notas complementarias.

Pinilla, abogado de los Reales Consejos, nace en Sigüenza en 1774 y fallece en 1846. En 1803 es ya subdelegado de todas las rentas reales y de la Junta General de Comercio, moneda y minas de Sigüenza. Es nombrado en comision Intendente de Guadalajara en la época en que escribe los dos trabajos citados, fue nombrado Director general de rentas el 29-7-1826 y pasa a ser colaborador de Luis Ballesteros. Entre sus obras sobre la Hacienda cabe destacar: *Tratado teorico practico de la gracia de contrabando*, Imprenta calle de la Greda,

Las críticas citadas se dirigen a varios frentes pero se articulan, fundamentalmente, en el análisis del censo del 99. En orden a una sistematización las dividiremos en los siguientes apartados: críticas al sistema de la contribución directa, críticas a la base del reparto, y propuestas alternativas.

6.1.- Críticas al sistema de contribución directa.

Las críticas al sistema se fundamentan tanto en la defensa de las contribuciones indirectas como en apreciaciones sobre la coyuntura económica, política y social del país, que no admite cambios bruscos del sistema impositivo, y en la imposibilidad de realizar una estadística fiable que permitiese el establecimiento de una contribución directa justa ⁶⁴².

En cualquier caso, como el propio DUASO advierte, el debate entre contribuciones directas e indirectas está lejos de ser resuelto en favor de las primeras y, menos aún, en los términos tan categóricos que esgrimiera LUYANDO. El alcance del juicio de DUASO es evidente a tenor de las razones esgrimidas por DOMINGO SAN MARTIN a propósito de la Contribución directa de 1817. ⁶⁴³

Madrid, 1807; *Legislación de Hacienda de España*, en el archivo Central del Ministerio de Hacienda. En 1840 inicia la publicación de su *Biblioteca de Hacienda* (6 tomos) que suspende en el tomo IV a causa de una larga enfermedad. La obra es continuada por su hijo que publica los dos últimos tomos (V y VI). Los datos biográficos están tomados de Martí Basterrechea, J.F.: "Conexiones...", op. cit.

⁶⁴² Plana es el único entre los autores estudiados que considera la posibilidad de establecer la contribución sin partir de una estadística de la riqueza. Plana, A.: *Agravios...*, op. cit., págs.25-26.

⁶⁴³ San Martín, D. de.: *Tratado breve de contribuciones, en que se habla de las directas y de las indirectas y se demuestra con claridad qué género de imposiciones es el más correcto a la nación española*, Imprenta de D. Fermín de Villalpando, Madrid, 1820.

San Martín conviene en que la contribución directa en teoría se presenta como la *mas justa y ventajosa* pero el problema reside en su implantación práctica. Reitera las dificultades que plantea graduar la riqueza añadiendo que, por una parte, el estado de la agricultura, industria y comercio no permite una suma tan alta y, por otra, la imposibilidad de pagar una contribución directa por la escasez de numerario. En su opinión, un reparto basado en las propias declaraciones del contribuyente solo podría hacerse en un estado de cosas en que *las costumbres estuviesen en el grado mas perfecto, y en que dominase en todos los corazones el amor al bien público* para desprenderse de la parte correspondiente de riqueza para satisfacer las necesidades del Estado.(pág 11).

Enumera los vicios que la mayoría de los autores encuentran a un *sistema de administración que afianza las rentas del Estado en las contribuciones indirectas*, destacando su ataque a los bienes de primera necesidad, los efectos de las pesquisas sobre la libertad de comercio y su incapacidad para determinar con claridad el presupuesto dada la estrecha relación existente entre las sumas recaudadas por estas contribuciones con las variaciones de los precios y la velocidad de los cambios. Pero también advierte de sus ventajas: insensibilidad, voluntariedad y la costumbre de pagarlas. (págs.18-19).

En cuanto a su supuesta incompatibilidad con la constitución, cuestiona la elección de la contribución directa indicando que en los artículos 338 y 339 del texto constitucional no se explicita el modelo de contribución y conviene en que las exigencias del reparto en función de las facultades puede encontrarse en los impuestos indirectos, toda vez que el que tiene pocos haberes hace pocos consumos. (pág.27) Entendemos que olvida deliberadamente el artículo 344.

En clara línea de continuidad con Vicente Alcalá Galiano, advierte que ante la imposibilidad de llevar a cabo la contribución directa el único medio que queda es el de adoptar *una contribución mixta* (pág.22)

Detengámonos en cada una de estas críticas y en el trato que le dan los autores escogidos. En lo que se refiere a la defensa de las contribuciones indirectas las argumentaciones que se presentan son reiterativas y parten del conocimiento de las obras de los economistas liberales. Aunque, como se puede advertir, la utilización de este instrumental teórico se hace tanto para apoyar el proyecto como para impugnarlo.

Asumiendo la distinción de DUASO ⁶⁴⁴ entre ventajas reales e imaginarias de dichas contribuciones respecto a las directas, podemos resumirlas del siguiente modo. Por una parte, las contribuciones indirectas son preferibles porque se pagan gradualmente, son proporcionales a las facultades de cada uno, atacan los consumos, evitando la consunción de la riqueza, y se pagan por todos. Por otra, estas contribuciones tienen dos ventajas *imaginarias* importantes: son insensibles y tienen carácter voluntario.

La ventaja de las contribuciones indirectas por su pago gradual es señalada de forma explícita por DUASO, quien afirma al comienzo de su obra que frente a los impuestos directos, *Los impuestos sobre los consumos al contrario se pagan gradualmente en pequeñas porciones(...)*. ⁶⁴⁵

Por su parte, PINILLA hace referencia a esta virtualidad, advirtiendo que el consumidor por el método indirecto llega a pagar *lo que sería imposible exigirle de una vez, porque jamás llega á juntarlo*. ⁶⁴⁶

DUASO destaca su proporcionalidad con las facultades del individuo, en tanto que las contribuciones se pagan al comprar los artículos.⁶⁴⁷ Añadiendo que otra ventaja clara de gravar los consumos, estriba en que, además de fomentar el ahorro

⁶⁴⁴ Duaso: *Vicios* ..., op. cit., pág.6.

⁶⁴⁵ *Ibíd.*

⁶⁴⁶ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Proyecto*..., op. cit., pág.302.

Esta ventaja en el pago de los impuestos sobre los consumos había sido señalada ya por los grandes teóricos liberales. Así J.B. Say considera que una ventaja de este tipo de contribuciones es *la de percibirse en pequeñas porciones, y sin sentirse, según el contribuyente se halla con facultad para pagarlo*. Vid. op. cit., pág. 412. Esta idea de insensibilidad es la que, como veremos más adelante, toma Duaso.

También en Smith aparece expresada la idea de la comodidad del pago de los impuestos sobre los bienes de consumo. *Los impuestos que recaen sobre aquellos bienes de consumo que, al mismo tiempo, son artículos de lujo, vienen a pagarse definitivamente por el consumidor de una manera muy cómoda para él. Los va satisfaciendo poco a poco, a medida que tiene necesidad de comprarlos*. Vid. op. cit., pág.727.

En definitiva, Say dirá que con este sistema de imposición no se carga a uno lo que otro deja de pagar y, además, se evitan los problemas que trae consigo *el repartimiento entre las provincias, distritos y particulares*.. Vid. op. cit., pág.412.

⁶⁴⁷ Duaso: *Vicios*..., op. cit., pág.6.

*produciendo el mismo efecto que una ley suntuaria, se evita la destrucción de la riqueza*⁶⁴⁸

Gravar los consumos es, además, un medio de imposición universal: *Por fin, las contribuciones directas solo se pagan por ciertas clases del estado, las indirectas por todos sin excepción alguna, aun por los extranjeros*⁶⁴⁹ Todo aquel que quiera adquirir un producto deberá pagar su derecho correspondiente. No hay motivo para que un consumidor extranjero escape a esta regla impositiva:

*Este método tiene además otra gran ventaja que no tiene el de las contribuciones directas: á saber es, el hacer contribuir á los extranjeros que residen en la corte y ciudades principales, ó que vienen con sus buques á nuestros puertos donde gastan mucho y se abastecen para sus viages; así como ellos nos hacen contribuir también á nosotros indirectamente en los suyos; de cuya ventaja nos privaremos en el momento que se establezca la contribucion directa.*⁶⁵⁰

La insensibilidad es, posiblemente, la virtud más señalada por los defensores de las contribuciones indirectas. Al estar los impuestos *embebidos* en el precio, el consumidor es gravado de forma imperceptible. De esta manera el contribuyente se siente menos atacado y presenta menos oposición a su contribución a las cargas públicas. PINILLA justifica este género de contribución , precisamente señalando que esta característica hace difícil discernir entre contribución y precio:

*(...), no debo dexar en silencio que los impuestos sobre consumos se han adoptado generalmente por las Naciones, porque estando embebidos en el precio de los mantenimientos, es menos sensible, y aun acaso no se tiene por una contribucion la que así se exige.*⁶⁵¹

Y en su Proyecto de la Real Hacienda aclara la idea sosteniendo que cuando los economistas han estudiado cuál es el mejor sistema de contribuciones, han

⁶⁴⁸ Saliendo al paso de la crítica tan reiterada por distintos autores según la cual el impuesto sobre los consumos desalienta a los consumidores y disminuye su número, J.B. Say argumenta que, por el contrario, este hecho supone una ventaja si los consumos son estériles, *pues favorecen entonces la acumulación y el consumo de los capitales productivos que renacen sin cesar de sus cenizas* Vid. op. cit., pág.415.

⁶⁴⁹ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., pág.6.

⁶⁵⁰ *Ibid.*, pág.57.

La idea también aparece en Say. Este autor está de acuerdo con que el impuesto de los consumos no es pagado por los que sacan la renta del país, pero añade que, a cambio de esto, *le pagan todos los que traen su renta de países extranjeros para comerselo en el propio*. Vid. op. cit., pág.415.

⁶⁵¹ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposición...*, op. cit., pág.297.

optado por el sistema de las indirectas alegando que el consumidor no siente el contribuir.⁶⁵² A esto se puede añadir lo manifestado por DUASO: la posibilidad de establecer un gasto concreto en función de lo que se dispone soslaya la incomodidad del pago del tributo al paso de la compra del género ⁶⁵³

El argumento de la voluntariedad del impuesto está íntimamente ligado al carácter de la necesidad de los consumos. PINILLA llega a clasificar como *no contribuciones* a las rentas estancadas, precisamente porque *no cargan sobre artículos de absoluta necesidad, y el consumo nace de la voluntad de los consumidores,* ⁶⁵⁴, es decir, se paga *quando se quiere.* ⁶⁵⁵

Desde luego los autores en los que basamos nuestro estudio no se limitan a destacar los aspectos positivos de las contribuciones indirectas. Muy al contrario, y como tendremos ocasión de comprobar más adelante, analizan con detalle los defectos

⁶⁵² Lopez-Juana Pinilla, J.: *Proyecto...*, op. cit., pág.302.

Gerloff, al analizar la resistencia al impuesto, se basa en un proverbio que resume perfectamente esta idea. *Hay que esquilan los corderos sin hacerlos balar.* Y para explicar la preferencia por los impuestos indirectos afirma: *siempre se comprueba que la resistencia pasiva a los impuestos indirectos es menor que a los impuestos directos.* Más adelante, añade una interesante explicación política al fenómeno: *(...) lo enseña la experiencia histórica. Cuando la intervención fiscal en la economía privada es más difícil, ya por el monto de la carga en sí, ya a causa de privilegios impositivos, entonces es mayor el uso de impuestos indirectos, particularmente al aumentar mucho la demanda financiera.* Gerloff, W.: "Doctrina de la economía ..." en Gerloff, W. y Neumark, F.: op. cit., Tomo II, pág.264.

⁶⁵³ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., pág.6.

Entre las ventajas que Say atribuye a los impuestos que recaen sobre los objetos de consumo destaca también la insensibilidad, en los siguientes términos:

Toda contribucion es una deuda, que se paga de mala gana, porque el título ó el fundamento de ella, que es la protección del gobierno, es una ventaja negativa, que hace poca impresión. El gobierno es más estimable por los males de que preserva que por los bienes que procura. Mas quando se paga un impuesto sobre los generos, no se imagina pagar la proteccion del gobierno la qual mueve poco, sino el precio del genero que se apetece con ansia, aunque este precio nada tenga que ver con el impuesto. El deseo del consumo se extiende hasta el pago de la deuda; y se paga con gusto un valor cuyo precio se juzga ser el logro de alguna comodidad (...). Vid. op. cit., Tomo III, pág.411.

Las palabras del autor nos sugieren la siguiente reflexión: obsérvese cómo en la dislocación que se produce en la relación financiera fundamental ingreso-gasto, inherente al pensamiento liberal, Say enfatiza la cuestión por el lado del Gasto, argumentándolo bajo la perspectiva de que el beneficio que procura el Estado al realizar su acción fiscal es una idea abstracta para el contribuyente. Por el contrario, la carga que supone la contribución se hace notar de forma concreta. De ahí puede inferirse la necesaria moderación de los tributos como el resultado de una política fiscal positiva, lo que conduce a circunscribir la intervención estatal en un espacio limitado. En definitiva, encontramos la matriz del pensamiento hacendístico liberal.

⁶⁵⁴ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposición...*, op. cit., pág.297.

⁶⁵⁵ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., pág.6.

Así, adoptando un sistema de impuestos sobre los consumos, cualquiera puede, según Say, *eximirse de pagarlos solo con abstenerse de las mercaderías sujetas á ellos.* Concluyendo que *Esto es lo que hace que se considere este impuesto como voluntario,* Vid. op. cit., págs.411-412.

Ahora bien, la exactitud de esta regla, tomada como indudable por nuestros críticos españoles, depende en gran medida de la definición de lo necesario. Acerca de la historicidad de lo necesario, véase la aseveración de Smith, quien en un juicio cuyo contenido mantiene su vigencia en la actualidad, arguye:

Por lo tanto, bajo la acepción de cosas necesarias comprendemos no sólo aquellas que la naturaleza presenta como tales para las clases más bajas de la población, sino las que por reglas de decencia han llegado a serlo. Vid. op. cit., pág.769.

de dichas contribuciones. Pero ello no obsta para que nieguen en todo momento la posibilidad de instaurar una contribución directa, al menos como se planteó en el Decreto de 13 de septiembre. Las razones que les llevan a estas conclusiones podemos dividir las en dos grandes grupos: obstáculos de tipo general, inherentes a este sistema de contribuciones; y obstáculos coyunturales, tales como el estado de la nación en el momento en que se pretende implantar la contribución directa.

De entre los argumentos que se esgrimen en contra de las contribuciones directas destacan: son perjudiciales para la riqueza del país porque recaen con mucha frecuencia sobre los capitales; su pago es excesivamente evidente; y, en cualquier caso, es extremadamente difícil que sean justas, porque averiguar la riqueza imponible se torna una tarea prácticamente imposible.

En cuanto al primer problema, DUASO advierte que la indeterminación entre capital y renta, que frecuentemente acarrea el peligro de englobar el uno en la otra, hace que el gravamen recaiga sobre los capitales, impidiendo, de ese modo, el curso normal de la riqueza. Si las naciones como los particulares solo tienen un medio de enriquecerse, esto es, ganar mucho y gastar poco, se sigue que las contribuciones directas *tienen tendencia á disminuir la riqueza de la nación y las indirectas á aumentarla.*⁶⁵⁶

Otro aspecto importante, bien advertido por nuestros autores, es el impacto psicológico que causaría la contribución directa. Si la insensibilidad era una de las principales cualidades de las contribuciones indirectas, la contribución directa, por el contrario, *ni puede disimularse, ni dexar de presentarse con frecuencia á nuestra fantasía.*⁶⁵⁷ La evidencia del pago en las contribuciones directas es una gran desventaja que lleva a los contribuyentes, tal como señala PINILLA, a sentir aversión por este tipo de tributo:

⁶⁵⁶ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., pág.6. Los subrayados son nuestros.

Desde luego la posibilidad de gravar los capitales rompe con todas las normas básicas consideradas en las teorías impositivas. No olvidemos que Smith, al comienzo de su capítulo sobre los impuestos, afirma: *Los impuestos deben recaer sobre la renta, los beneficios o los salarios, o sobre estas tres clases de ingreso, pero en ningún caso sobre los capitales.* Vid. op. cit., pág.726.

Singularmente, una de las circunstancias que Say exige a los impuestos para que no sean gravosos a la nación y perjudiciales a la prosperidad pública es *que recaigan sobre las rentas de la nación, ó sobre sus productos anuales, mas bien que sobre sus capitales, ó productos acumulados.* Vid. op. cit., pág.364.

El impuesto que se lleva la porción de un capital -continúa Say- no solo quita á la nación este valor sino tambien la renta que este capital hubiera producido cada año, y ademas la renta anual que hubiera producido la industria promovida por él. Gravar el capital implica, por tanto, no sólo disminuir la riqueza del momento, por efecto del primer impacto, causado por el impuesto, sino la renta que se hubiera generado con el capital sustraído, en un tiempo posterior.

⁶⁵⁷ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., págs.6-7. *El no contar con los efectos de la opinion y de la imaginacion es un gran vicio de las abstracciones en economía política, decía Necker.*

Debe tambien tenerse en consideracion, que acostumbrados los pueblos á este método de contribuir (se refiere al indirecto), no hallan la repugnancia que en la contribucion directa, cuyo nombre les acobarda, (...)

Por último, la crítica a las contribuciones directas, se centra en la imposibilidad de establecer un cálculo, ni tan siquiera aproximado, del valor de los productos de la agricultura, la industria y el comercio. Así, para PINILLA:

*No es imposible, aunque sí dilatorio, el averiguar la riqueza territorial de todos los ciudadanos, ni el calcular con aproximación sus productos, pero lo es sin duda el deducir sin agravio lo que corresponde á los ramos de industria y comercio, cuya operación esencialmente depende de la manifestacion mas ó menos exácta que han de hacer los contribuyentes por ambas consideraciones. Si estos no tienen todas la virtudes necesarias para olvidarse de su propio interes, y anteponer á él sus obligaciones para con la sociedad, los ramos de industria y de comercio tendrán una ventaja que hará mas gravosa la contribucion de los propietarios y la clase agricultora, que hace la principal de nuestra riqueza, será sofocada por las demas.*⁶⁵⁸

Esta facilidad en la averiguación del producto de la agricultura no es, sin embargo, compartida por PLANA, quien considera que el conocimiento exacto del producto líquido de la tierra exige averiguar, con mucha precisión, las características peculiares de cada fundo. Reitera los argumentos ya expuestos por Vicente ALCALA GALIANO en su Informe emitido a propósito del Decreto de 7 de Agosto de 1809 y resalta la dificultad que encierra tal tipo de empresa: un cálculo de tal magnitud conlleva dos tipos de injusticia, la del hombre y la de la cosa.⁶⁶⁰

⁶⁵⁸ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Proyecto...*, op. cit., pág.303.

La insensibilidad como se ha tenido ocasión de ver en el debate del proyecto es una característica muy ligada al ámbito sociopolítico. Esta característica habia provocado, en el pasado una clara preferencia a favor de los impuestos indirectos. Surge una distinción clara: impuestos indirectos imperceptibles-impuestos directos perceptibles. La visibilidad del pago de la contribución directa es tan evidente que Say llega a decir que *tiene todas las apariencias de un despojo arbitrario*. Vid. op. cit., pág.412.

⁶⁵⁹ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposicion...*, op. cit., pág.296.

Entendemos que Pinilla centra la cuestión de forma inequívoca. Las deficiencias administrativas heredadas del antiguo régimen se muestran especialmente relevantes cuando se intenta determinar la riqueza ajena a la agrícola, y en concreto la riqueza procedente de la industria y del comercio. Pinilla hace depender la estimación, aunque sea de forma aproximada, de estas fuentes de riqueza de la voluntad del contribuyente, basada fundamentalmente en su conciencia de estar participando en la financiación del bienestar social hasta tal punto que lo haga olvidarse de su propio interés.

⁶⁶⁰ Plana, J.: *Agravios...*, op. cit., págs.25-26.

La injusticia de la cosa consiste en que para calcular el producto líquido de todos los terrenos, es preciso conocer exactamente no solo la calidad de cada fundo dependiente de un sinnúmero de circunstancias, sino el producto comun del cultivo, los reparos y demas impensas necesarias, cosas que no pueden reducirse á reglas generales y menos á reglas fijas; y muchas de las cuales no pueden llegarse á apurar sino por medio de la

En otro orden de ideas, podemos advertir que la oposición de nuestros autores a un cambio brusco del sistema tributario es patente. La crítica va desde los efectos sobre la opinión hasta el vacío recaudatorio que causaría, transitoriamente, el cambio, pasando por el impacto que causa la variación de un ramo de la administración, habida cuenta de la interrelación que existe entre todos los ramos de ésta. Así DUASO nos advierte que:

*Ademas, aun quando fuera indudable que las contribuciones directas son preferibles á las indirectas, baxo todos los aspectos, no deberían destruirse estas y establecerse aquellas sin preceder mucha meditacion. Son tantas las relaciones que tienen con todos los ramos de un Estado, tan varios y tan vastos sus efectos, que el entendimiento humano no puede combinarlos ni reducirlos á cálculo; y de consiguiente no puede hacerse una variacion repentina en ellas sin causar una convulsion general acompañada de grandes inconvenientes, que afecten á todas las clases del Estado, y al Estado mismo.(...)*⁶⁶¹

Y, poco más adelante, apoya la tesis de CANARD, muy difundida en la época, sobre la bondad de los impuestos antiguos frente a los nuevos:

*El ciudadano Canard, (...), manifiesta que no hay daño alguno en las contribuciones directas ni indirectas, sino solo en este trastorno general que causan las nuevamente impuestas; que la mutación de cualquier sistema de imposiciones con el fin de aliviar á los pobres, causa graves daños á todos; pero á nadie mayores que á los mismos á quienes se intenta favorecer; que la antigüedad de un impuesto, no solo conserva las cosas en su estado de equilibrio, sino tambien quita progresivamente las injusticias, los dispendios y demas defectos inseparables de todas las contribuciones nuevas; (...)*⁶⁶²

experiencia, y de los informes del dueño ó de los colonos, es decir recurriendo á la injusticia de los hombres, quienes á perjuicio suyo no es natural que quieran manifestar la verdad, y si lo es que traten de desfigurarla, y mas siéndoles tan facil el conseguirlo.

Smith, analizando las dificultades que conlleva repartir una contribución territorial a partir de una valoración y registro general, advierte que ello obligaría a un seguimiento continuo del territorio en cuestión: *Una contribución territorial repartida con arreglo a una valoración y registro general, por equitativa que pueda ser en sus comienzos, pierde esa excelencia con el transcurso de un corto período de tiempo. Para evitar esa desigualdad se requiere la vigilancia continua y tenaz del Gobierno, con objeto de adaptarse, así, a todas las variaciones que tengan lugar en el producto y en la extensión de las tierras que integran las diferentes fincas del país.* Smith, A.: op. cit., pág.736.

⁶⁶¹ Duaso.: *Vicios*..., op. cit., pág.7.

⁶⁶² Duaso.: *Vicios*..., op. cit., pág.8.

son: En concreto sobre la ruptura del equilibrio que crea un nuevo impuesto las palabras de Canard

(...) l'établissement de tout nouvel impôt est sujet à deux inconvéniens; savoir le frottement et les fluctuations qui sont une suite du défaut d'équilibre que l'établissement de l'impôt a rompu, et qui ne durent que jusqu'à ce que l'équilibre sint rétabli.

Tot changement dans le mode d'imposition, rompant également l'équilibre dans l'ordre des choses, est sujet

De esta manera, si los cambios de sistema son harto dificultosos en períodos de paz, el problema se agrava en situaciones de guerra, como la que libra España en la época estudiada:

*Una nacion que destruye su sistema de contribuciones para plantear otro, es indispensable que dexa de percibir por algun tiempo el producto de las unas y de las otras. De la misma manera que dexa de percibir su renta el propietario que arranca sus árboles para plantar otros mejores: mas ni uno ni otro lo hacen hombres prudentes en tiempos apurados.*⁶⁶³

Desde luego la coyuntura no era ideal para imponer cambios tributarios, pero el tiempo apremiaba y los diputados decidieron lanzarse a la empresa. Esta determinación, según DUASO conduce a la destrucción del Estado:

*De todo esto se infiere quan equivocados están los dignos Diputados que tan frecuentemente repitieron en las discusiones que era preciso establecer la contribucion directa ó capitular con el tirano. El camino directo para sucumbir á sus exércitos es la falta de subsistencia en los nuestros, y ésta sera consecuencia infalible de la mutacion repentina de nuestro sistema de contribuciones. ¡Ojalá que una experiencia parcial no hubiera comenzado ya á acreditar esta verdad!*⁶⁶⁴

aux mêmes inconvéniens.

Y más adelante enuncia una de las grandes máximas sobre los impuestos: el impuesto es más perjudicial por los desequilibrios que causa que por él mismo:

On voit donc que ce n'est pas l'impôt par lui-même qui fait le mal, mais seulement le dérangement d'équilibre qu'il cause. Donc on peut avancer cette grande vérité, que tout vieil impôt est bon, et tout nouvel impôt est mauvais. Canard, J.: *Principes d'économie politique*, Buisson, Paris, 1801.

⁶⁶³ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., págs.8-9.

Duaso apoya sus afirmaciones en la opinión vertida por Zabala, quien exigía para abolir las rentas provinciales y establecer la contribución directa *la quietud de una paz universal perfectamente asegurada.*

⁶⁶⁴ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., pág.9.

En el mismo sentido, Pinilla quien reitera las razones ya explicitadas: problemas propios de cualquier cambio de sistema, vacío recaudatorio, falta de estadística, etc.: *Es una verdad comprobada por experiencias bien costosas, que toda alteracion, toda mudanza de sistema paraliza las operaciones, y mas en la delicada materia de hacienda; y aunque el nuevo orden sea mas justo y arreglado, como seguramente lo es el de la contribucion directa, siempre se experimentan retrasos y menoscabos hasta estar asegurado sobre bases sólidas; y en los apuros en que se encuentra la Nacion, no parece acertado exponemos á sufrir los efectos de aquellos males, si bien es conveniente poner mas expeditos los medios de recaudar las actuales contribuciones, para que sus productos puedan llegar con la prontitud que se requiere á manos del soldado indigente que está sellando con su sangre la libertad é independencia nacional; y enhorabuena que se trabaje con constancia hasta conseguir una verdadera estadística arreglada al actual estado de la España, y que averiguada su riqueza territorial, industrial y comercial pueda señalarse la contribucion sobre datos mas exactos que los que arroja el incompleto é inadaptable censo de 1799.* Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposicion...*, op. cit., pág.298.

Y aunque alaba la cautela de la *Instrucción de 13 de septiembre*, en la que se establece que continúen las contribuciones derogadas hasta que se inicie el cobro del primer tercio de contribución que ha de subrogarse en su lugar, Pinilla señala que esta medida es prácticamente inaplicable, dado que, *lleva consigo dificultades que no se pueden vencer sin traspasar los límites de la justo. Con efecto, en la miserable situacion á que se ven reducidos casi todos los pueblos de la Península por la ferocidad del enemigo, es demasiado duro que al propio tiempo se les estan exigiendo las actuales contribuciones, paguen otras de tanta consideracion (...)* *Ibid.*, págs.298-299.

La inoportunidad de un cambio como el decretado por las Cortes en la coyuntura del momento es analizada por DUASO desde una doble vertiente: a lo impolítico de la variación se une la dificultad de abastecer al ejército. Ante tal hecho, propone la continuidad del sistema vigente: *aumentando nuestras rentas, según las tenemos, y excogitando otros medios y arbitrios expeditos.* ⁶⁶⁵

Otro aspecto fundamental que merece subrayarse por cuanto intenta clarificar una vieja polémica, es el análisis que realiza DUASO acerca de la distinta presión fiscal soportada por la Corona de Aragón y por la Corona de Castilla. Desigualdad fiscal como expresión de una desigualdad territorial. Combate DUASO el tradicional análisis que fundamenta el desarrollo económico de la Corona de Aragón en la bondad de los tributos allí establecidos como equivalente de las rentas provinciales de Castilla y León. Argumento, como se ha visto, de capital importancia esgrimido en apoyo de la implantación de la contribución directa. ⁶⁶⁶

Partiendo de los datos aportados por Vicente Alcalá Galiano en su informe, Duaso niega la condición de equivalente de las Rentas provinciales a los tributos implantados en la Corona de Aragón. Así, aceptando las cifras aportadas por Galiano, por la fiabilidad que les confiere dada su condición de Tesorero General, aunque éstas difieran de las aportadas por Lerena, a la sazón ministro del ramo, afirma:

No es cierto que la Contribucion directa cuando se impuso á Aragon se hubiese arreglado ni podido arreglarse de modo que fuese un verdadero equivalente de las rentas provinciales, antes bien fue tripla si se atiende a la superficie, y mas de dupla si se toman por base la poblacion y catastros que despues se hicieron

⁶⁶⁵ Duaso.: *Vicios*..., op. cit., pág.51.

En la misma obra, Duaso escribe que *las rentas provinciales están próximas a su perfección ó no son tan absolutamente perniciosas que deban abolirse tan atropelladamente como se intenta, y establecer en su lugar la contribución directa sobre una base absurda y violenta.*(pág.9)

⁶⁶⁶ Duaso liga el desarrollo de Inglaterra a su sistema tributario, compuesto, fundamentalmente, por impuestos indirectos, señalando que este país *se ha engrandecido portentosamente, a pesar de crecidas imposiciones de 8, 10, 20, 25 y 300 por cien sobre casi todos los consumos, aún los de primera necesidad, (xabón, cerveza, sal, ...).* Ibid. pág.9

El profesor Fontana participa de esta idea cuando analiza la expansión de los presupuestos de Inglaterra en el periodo 1780-1830 en el que multiplicó sus ingresos tributarios por cinco, sustentados fundamentalmente en los impuestos indirectos:

Este crecimiento se mantuvo dentro de los esquemas propugnados por el liberalismo económico, favorable a los impuestos indirectos o sobre el consumo, que se estimaban voluntarios, y hostil a cualquier tributación sobre la renta, que podría perjudicar a la inversión productiva. Vid. *La quiebra de...*, op. cit., pág.36

En lo que se refiere a la realidad española, los debates establecidos en las Cortes y los escritos del liberalismo incipiente español parece vienen a desmentir esta tesis. Practicamente todas las opiniones son favorables precisamente a un impuesto directo por su calidad de favorecedor de la acumulación de capital, frente a las imposiciones indirectas que gravan el consumo. En lo que si se insiste es en que la contribución directa recaiga sobre los productos y no sobre los capitales, por lo que la cita de Ricardo en que se apoya Fontana para establecer su opinión, entendemos va en otra dirección que la anteriormente apuntada. La cita de Ricardo reproducida por Fontana es la siguiente: *Si los impuestos gravan el capital, disminuirán proporcionalmente este fondo, cuya magnitud viene siempre a regular la importancia de la industria productiva del país.*

*en Aragón y Castilla. No es cierto que fuese de 25 millones, si se tienen en cuenta utensilios, bolla y otros desconocidos en Castilla. No es cierto que no haya aumentado desde que se impuso; aunque no ha subido en Cataluña y Valencia si lo ha hecho en Aragón.*⁶⁶⁷

De todo ello deduce que la comparación no es correcta, ya que ello exigiría deducir de la cantidad resultante un conjunto de rentas no contempladas, a saber, las tercias reales o dos novenos de los diezmos que se administran con provinciales, pagadas por los labradores aunque no fueran directamente percibidas por el Erario; el diezmo del aljarafe de Sevilla; el encabezamiento perpetuo de las provincias de Alava y Guipúzcoa incluido en el importe de la de Burgos; las contribuciones provinciales de Madrid; y, por último, lo que contribuyen los extranjeros por sus consumos, razón por la que son tan altas las provinciales de Sevilla, al estar comprendidas en su demarcación las de Cádiz y otros puertos muy concurridos.⁶⁶⁸

En definitiva, para DUASO: *...no debería hacerse una variación permanente en la relación que guardan en el día las contribuciones de ambas coronas; aun cuando pudiera probarse que actualmente había desigualdad en favor de Aragón.*⁶⁶⁹

En su opinión, la pretendida desigualdad no es tal si se tienen en cuenta las diferencias que existen en cuanto a población y superficie. A partir de los datos extraídos de los catastros elaborados al mismo tiempo en el siglo pasado, llega a la

⁶⁶⁷ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., págs.66-67.

Carlos Forcadell, por su parte, señala que la Corona de Aragón aportaba a principios del siglo XVIII un total de 26.480.000 rs frente a los 76.282.377 aportados por Castilla, pero relacionando estos datos con los de la población, (a partir de las cifras dadas por Ustáriz), 5.354.820 habitantes en Castilla y sólo 1.756.558 en Aragón, sostiene que resulta una presión fiscal bruta de 14,29 rs per cápita en Castilla y de 15,07 rs. en Aragón. En 1808 el reino de Aragón aumenta su participación en más de un 50% con respecto a los primeros años del siglo anterior, situándose en torno a los 7.777.104 rs. cantidad que, por efecto de la aplicación del censo de 1799 como base de reparto se eleva a 45.088.421 rs tras el decreto de 13 de septiembre de 1813. Forcadell, C.: "El sistema fiscal aragones...", op. cit., págs.233-239.

Por su parte, el profesor Fontana refiere que *la presión ejercida por esta nueva y durísima carga, sobrevinida después de tantos años de esfuerzo y sufrimiento, fue una de las causas decisivas que enfrentaron a la España rural contra la Constitución y contra las cortes (Vid. Hacienda y Estado...*, op. cit., pág.60). A tal fin, establece el peso relativo de la contribución de 1813 con respecto a 1796 por rentas provinciales, sin incluir en sus cálculos las rentas estancadas.

rentas provinciales	cupos (1796)	contribución directa (1814)
Sevilla	43,3	24,2
Extremadura	6,5	24,0
Burgos	6,0	21,2
Segovia	3,8	16,8
Mancha	3,2	12,5
Guadalajara	2,3	12,4

Ibid. pág.59.

⁶⁶⁸ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., págs.66-68.

⁶⁶⁹ Ibid., pág.70.

conclusión de que las provincias de Castilla debían contribuir más que el reino de Aragón *en la razon misma en que le exceden en riqueza (22 1670/0000)*; y como se desprende de los Estados de la Tesorería General de 1797, la contribución del Reino de Aragón, deducidos los sueldos y gastos de recaudación, ascendió a 7.807.280 rs., debieron contribuir las provincias de Castilla 172.668.147 rs. y si se añaden las deducciones estudiadas resultará que Aragon estaba muy gravado respecto de Castilla.⁶⁷⁰

DUASO intenta desmontar, con estos cálculos, la tesis tan ponderada de la desigualdad de las rentas provinciales con respecto a las rentas equivalentes de la Corona de Aragón y concluye que el agravio resultará aún mayor si se lleva adelante la aplicación del reparto de la contribución directa, utilizando como base estadística el censo de 1799: *¡ Quanto lo estara ahora que se le ha subido la contribucion de menos de 8 a mas de 45 millones !*⁶⁷¹

A la vista de lo presentado, propone la utilización de la base seguida hasta el momento en la Corona de Aragón, esto es, el catastro. Y para Castilla, el criterio seguido en sus encabezamientos.

*... la justicia y la política exigen que para repartir las contribuciones sirva la misma base que se adopto para repartir entre los pueblos de cada provincia el tercio anticipado de la contribucion directa por el art.2 del decreto de 13 de noviembre de 1813: a saber es, el catastro u equivalente en la corona de Aragon, y el producto de los encabezamientos o administraciones del quinquenio anterior a la guerra en Castilla*⁶⁷²

Finalizamos la crítica al Proyecto de Nuevo orden tributario, con la opinión vertida por PINILLA, quien se muestra sumamente crítico con los decretos de 13 y 14 de septiembre argumentando que éstos, además de no ser conformes a la justicia, no son convenientes ni posibles en el estado socio-económico de la nación. En cualquier caso, para este autor los decretos mencionados son irrealizables por diversas razones: conseguir los datos para el repartimiento de tal forma que cada uno contribuya de acuerdo a sus facultades, que exista una comparación entre provincias, pueblos e incluso

⁶⁷⁰ *Ibíd.*, pág.71.

La argumentación de Duaso es la que sigue: *...aun despues de haber subido extraordinariamente el precio de las cosas. Las tres provincias de Cataluña, Valencia y Mallorca contribuyeron en 1797 segun los estados de la Tesoreria general 30.804.361 rs liquidos. Si las 22 de Castilla hubieran contribuido en razon de lo que exceden a aquellas en poblacion, o lo que es lo mismo si se multiplican estos 30 millones por el número 4 624/10000 que representa el exceso, no les hubiesen correspondido sino 125 millones en lugar de los 170 que pagaron: es decir, 45 millones mas de los que debian para la perfecta igualdad; pero si se atiende a las deducciones que se ha manifestado se vera que entre todas absorven mas de los 45 millones. Pero si se comparan con cualquiera de las provincias de igual poblacion , a excepcion de Cadiz o Madrid (por ejemplo Galicia, Leon...) se vera que solo contribuyen con 21 millones en 1796 frente a los 30 de la corona de Aragon*

⁶⁷¹ *Ibíd.*, pág.71.

⁶⁷² *Ibíd.*, pág.72.

contribuyentes, y que, además, se verifique el pago para el mes de abril, tal como se contempla en ellos, son operaciones muy difíciles de realizar si se atiende a las circunstancias que se viven. Los datos y presupuestos anteriores a la guerra son extemporáneos y por tanto poco significativos, lo que obligaría a efectuarlos de nuevo. Por tanto, no puede llevarse a cabo lo contemplado en los decretos sin que resulten agravios y perjuicios imposibles de reparar.⁶⁷³

6.2.- La inacabada polémica acerca del censo de 1799.

Los análisis del Censo que sirvió de base a la citada contribución directa concentraron hasta tal punto las críticas que hemos considerado oportuno tratarlas de forma independiente. Tanto entre los críticos al proyecto durante el periodo constituyente como entre los posteriores analistas, es lugar común atribuir al censo tanto el fracaso de la contribución directa proyectada como el despegue del pueblo de la obra de las cortes.⁶⁷⁴ En fin, el fracaso se presenta como argumento para levantar los pueblos contra el sistema.

Al igual que para los numerosos diputados que se opusieron a su utilización como base, para nuestros autores, parece evidente que no es posible establecer un sistema de contribuciones justo utilizando un instrumento que contenga tan graves desajustes. DUASO ha destacado que la escasa información de los diputados acerca del censo entorpeció las discusiones, complicadas por las continuas vacilaciones de la Comisión, acompañadas de repetidas disculpas y justificaciones amparándose en lo perentorio del momento vivido. A la falta de información de los diputados, añade DUASO la falta de ejemplares del Censo, ya que en su opinión, *solo dos Diputados pudieron conseguirlo*, de ahí las vacilaciones de la Comisión:

primero propuso como base unica la riqueza territorial e industrial...sin acordarse de la comercial...luego trato de añadirla con las grandes variaciones de que se ha hablado. Al principio ofrece que especificara todas las rentas provinciales que deban extinguirse: luego dice que no es posible...Al principio manifesto mucho deseo de que se le hiciesen objeciones, aun contra los articulos aprobados, despues no dexaba hablar a los Srs,

⁶⁷³ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposicion...*, op. cit., pág.300.

⁶⁷⁴ Un ejemplo de esta opinión puede verse en la opinión vertida por J. José Banqueri, para quien el fracaso de 1813 estuvo en la elección de un falso principio para el reparto:el censo. Debido a esto, el sistema se malogró a los nueve meses de vida. Vid. *Observaciones presentadas a las Cortes de 1821 sobre un plan general de Hacienda por el diputado de las mismas...*, Oficina de Martínez Dávila, Madrid, 1821, págs.7-8.

*diputados que se las oponían.*⁶⁷⁵

PINILLA, en una de las críticas más certeras al documento, cuestiona la posible aplicación de éste como base estadística de la riqueza a gravar. El origen de su formación expresa claramente las limitaciones estadísticas del documento cuestionado.

*...no es un censo de la riqueza imponible, que era lo que se pretendió y convenía porque ninguna mención se hace en el de las utilidades del comercio, de los productos de las casas y demás edificios urbanos y rústicos. No es tampoco de la riqueza territorial e industrial, y finalmente no lo es de los frutos y manufacturas.*⁶⁷⁶

ANTONIO PLANA sigue en todo el trabajo de DUASO, estableciendo una serie de críticas al censo, entre las que podemos destacar: errores de cálculo y de imprenta *muchísimos y de mucho bulto*⁶⁷⁷; y confusiones de capitales y productos, puesto que *...no hay una sola partida que presente un producto líquido, y en la que no vaya envuelta una parte de capital.*⁶⁷⁸. De ahí que los resultados de su aplicación sobre Aragón serían incalculables

...el agravio hecho a Aragón por el censo de 99 y por el repartimiento del año de 13 no fue como parece suponerse en la tercera parte de sus productos líquidos en un año común, sino en muy cerca de las dos terceras partes en un año abundante, y en mucho mayor cantidad en un año regular, atendida la incertidumbre de sus cosechas, y la plagas o accidentes

⁶⁷⁵ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., págs.73-74.

Entendemos que en este sentido las tesis expuestas por el profesor Fontana, al referirse a las deficiencias del Censo de 1799, tomado como base por la comisión de hacienda en su proyecto de nueva contribución, recobran una especial relevancia. Según Fontana, la discusión mantenida en la Cortes demuestra sin lugar a equívoco que las deficiencias comentadas no se debían a desconocimiento de los diputados implicados en el proyecto. Los argumentos económicos presentados por los sectores más liberales permiten pensar que realizar cálculos de la riqueza nacional estaba a su alcance pero al intentar llevarlos a la práctica se chocaba con una administración muy capacitada para determinar la riqueza agrícola, pero que no había desarrollado mecanismos eficaces de estimación de la riqueza comercial e industrial. Esta deficiencia la atribuye Fontana al carácter de la tributación, fundamentalmente indirecta y a los sistemas recaudatorios casi siempre compartidos con particulares o por medio de arrendatarios. Fontana, J.: "El censo de frutos ...", op. cit., págs. 66-68.

La discusión en las Cortes permite, para este autor, valorar *el contraste entre esta administración y una sociedad capacitada para tareas más elevadas. Existía, pues, un desfase entre Estado y Sociedad. Un fenómeno típico de la etapa final del Antiguo Régimen, cuando la superestructura política no consigue ya adaptarse a las exigencias que le plantean los sectores sociales más maduros y conscientes.* *Ibíd.*

⁶⁷⁶ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca de Hacienda...*, op. cit., tomo I, pág.103.

Duaso reitera la crítica efectuada por Pinilla en los siguientes términos: *el censo no se hizo con el fin de que sirviera de catastro para repartir contribuciones entre sus provincias, sino para adquirir los datos convenientes para fomentar la agricultura y demás fuentes de la riqueza pública (...) es sumamente incompleto, pues su mismo título manifiesta que solo comprende los frutos y manufacturas de 1799 (...) omite infinidad de capitales.* *Vid. Vicios...*, op. cit., págs.10-11.

⁶⁷⁷ Plana, A.: *Agravios...*, op. cit., pág.8.

⁶⁷⁸ *Ibíd.*, pág.6.

que generalmente le afligen... ⁶⁷⁹

PLANA concluye con la esperanza de que se abandone un censo tan defectuoso *...podemos esperar que semejante instrumento quedara archivado en la Secretaria de la oficina para la que se formo...* ⁶⁸⁰

Por su parte PINILLA resalta la desigualdad que resultaría entre provincias y ciudadanos de seguir adelante en la aplicación de tan defectuoso instrumento como base de reparto:

...era preciso que todos fuesen iguales en el contribuir, y que no prosperasen los unos sobre la ruina de los otros. Esto sucedería irremediabilmente si se llevase a efecto el repartimiento sancionado en 14 de setiembre, puesto que a unos se les designa el ocho por ciento de su riqueza capitalizada, y a otros , y a otros la misma cuota de solo sus utilidades que es lo que ha debido executarse para con todos...a la provincia de Guadalaxara se le carga el 8 por 100 del capital de sus ganados y de su industria, y a la de Alava no se le comprenden ni aun las utilidades de ambos ramos...en la de Sevilla no se comprehenden mas que las crias de ganados,que es decir los productos... ⁶⁸¹

Al igual que en el debate parlamentario la crítica al censo es muy general, y, aunque basta para mostrar las imperfecciones del documento no profundiza en sus errores. Una excepción importante es la obra de DUASO. Este folleto contiene a lo largo de sus 76 páginas, un análisis demoledor del "censo", ya que, como ha escrito el profesor FONTANA, fue escrito tras un severo análisis de sus partidas, después de haber comprobado las 2.100 operaciones aritméticas de sus cuadros, y haber constatado su falta de lógica interna.⁶⁸² El penetrante análisis que se encuentra en esta obra bien merece un estudio más detallado.

DUASO cuestiona desde un primer momento la utilización del documento como base estadística de la nueva contribución directa que se pretende implantar alegando que, aún en el caso de que ésta constituyera un sistema impositivo ideal, la utilización del

⁶⁷⁹ *Ibíd.*, págs.10-11.

⁶⁸⁰ *Ibíd.*, pág.8.

⁶⁸¹ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposicion...*, op. cit., pág.300.

⁶⁸² Fontana, J.: "El censo de frutos ...", op. cit., pág.57.

J. Simpson también concluye con Fontana en la poca utilidad del censo para la historia económica del XIX español, al señalar que las fuentes durante el siglo XIX *no son suficientemente fiables para determinar cambios a largo plazo*. Simpson, J.: "La producción agraria y el consumo español en el siglo XIX", *Revista de Historia económica* año VII, núm.2/1989, pág.355.

censo sería inadmisibile. Los desatinos en él contenidos son tantos que, a su juicio, sería *fastidioso é interminable enumerarlos.* ⁶⁸³

En efecto, la primera cuestión sobre la que se llama nuestra atención es que la finalidad del censo no era servir de base estadística para el establecimiento de una contribución directa y, por tanto, utilizarlo con este propósito era *sumamente arriesgado*. En el censo se advierten ausencias tanto de lugares como de riqueza, a lo que se añade la confusión existente entre las provincias por la diversidad de medidas, pesos y monedas, aspectos importantes que se complican si se tiene en cuenta la fluctuación de los precios, que Duaso describe como nada homogéneos.⁶⁸⁴

De una parte, la ausencia de determinados lugares -el censo no comprende Menorca, sitios reales, Ceuta - y de otra, la división de provincias de 1802, que lógicamente conlleva nuevas imperfecciones derivadas de la incorporación de pueblos a provincias que no pertenecían. La influencia del tiempo por tanto, hubiera inhabilitado el catastro más bien formado.⁶⁸⁵

Un estudio detallado del censo muestra que faltan elementos de riqueza que deben ser teóricamente gravados por la nueva contribución. En este sentido, DUASO hace referencia a la ausencia de datos sobre la riqueza comercial, muy discutida en el debate parlamentario como hemos tenido ocasión de ver, pero también de otras cifras referidas a las casas, dehesas, combustible, pensiones y pesca.

Respecto a la riqueza comercial, la crítica se dirige tanto al censo, como fuente inútil para gravar este tipo de riqueza, cuanto a los estados facilitados por la comisión. En el censo no se incluyen datos sobre el comercio, no obstante ser una fuente de riqueza fundamental en las provincias costeras:

De esta especie de riqueza acumulada son los inmensos capitales empleados en el comercio que no van incluidos en este censo, los cuales circulan casi todos en la corte y provincias marítimas, según el número y calidad de sus puertos, y que por tanto no son en manera alguna proporcionales en cada provincia a las que se destinan a la agricultura y manufacturas. ⁶⁸⁶

Esta deficiencia era conocida por los diputados de las cortes y ante su

⁶⁸³ Duaso.: *Vicios*., op. cit., pág.10.

⁶⁸⁴ *Ibíd.*, págs.34-35.

⁶⁸⁵ *Ibíd.*, págs.46-47.

⁶⁸⁶ *Ibíd.*, pág.12.

presión la comisión extraordinaria de Hacienda solicitó *un estado que se pidió precipitadamente al Gobierno en que detallaba a cada una de las doce provincias marítimas las ganancias, que a razón de 6 por 100 se suponía haber tenido en el comercio exterior en 1803,...*⁶⁸⁷. El estado añadido en la sesión de primero de agosto, en su opinión, *no soluciono nada*. La imperfección del estado confeccionado por la Comisión se hacía evidente a la primera ojeada y, consecuentemente, se solicitó uno nuevo que se presentó el día siguiente. Sobre este tema, DUASO se muestra inflexible y afirma:

*Disgustados enseguida de este (se refiere al primer estado) lo retiraron y presentaron otro al día siguiente que en nada se parecía al anterior, siendo preciso que el uno u el otro u ambos sean muy arbitrarios*⁶⁸⁸

En fin, en el reparto que se hizo del comercio exterior se refleja claramente la ausencia de cifras fiables y se introducen injusticias notables que perjudican a algunas provincias. Sin entrar en la posibilidad de que las anomalías interprovinciales respondan a alguna voluntad oculta, DUASO se pregunta:

*¿ que datos hay para haber favorecido ahora tanto al comercio sobre la agricultura, tanto a Cadiz sobre los demas puertos?*⁶⁸⁹

Además, como ya hemos señalado, no es sólo la riqueza comercial la única ausente en el censo. Faltan también datos sobre las casas lo que supone un error importante, sobre todo por las diferencias provinciales que se observan en los alquileres, *siendo los alquileres un gasto muy a proposito para ser gravado*. DUASO distingue, como ya hiciera SMITH⁶⁹⁰ dos partes en la renta de una casa: renta del edificio y renta del solar. En ambas encuentra elementos de variabilidad provincial que, al no considerarse en el censo, introducen nuevos elementos de inexactitud en la aplicación de la contribución. Refiriéndose a la parte del alquiler perteneciente al propietario del suelo señala:

*...en los pueblos pequeños vale lo mismo o poco mas de lo que reeditaría el suelo estando desocupado; mas en algunas ciudades y en algunos puntos acomodados para el comercio o para la diversion llega a subir tanto, que ređitua mil veces mas que la mejor tierra*⁶⁹¹

⁶⁸⁷ Ibíd.

⁶⁸⁸ Ibíd., pág.13.

⁶⁸⁹ Ibíd., pág.14.

⁶⁹⁰ Smith, A.: op. cit., pág.740.

⁶⁹¹ Duaso.: *Vicios*..., op. cit., pág.14.

Y para ejemplificar la enorme diversidad que pueden alcanzar estos alquileres entre las distintas provincias censadas fija su atención en la ciudad de Cádiz de la que afirma:

Hay parajes donde se aprecia cada vara quadrada de suelo para edificar en 100 pesos, en otros a 80, en varios a 50, en muchos a 30, y donde menos a 8, (...) A buen seguro que no se hallara en todo el orbe un terreno tan fértil que en igual superficie produzca tanto como produce a sus dueños la estéril roca sobre la que esta construida Cádiz ⁶⁹²

La renta correspondiente al edificio guarda, por su parte, una estrecha relación con el valor del suelo. Relación que puede observarse, en su opinión, en que las zonas donde el suelo es más caro suelen ser construidas para el uso de los más ricos, y, por ello, los edificios son de mejor calidad y su alquiler más alto. Siguiendo con el ejemplo de Cádiz escribe DUASO:

la otra parte de los alquileres correspondiente a la construcción y reparación debe ser mayor, porque a medida que el paraje es más apreciable, los edificios se construyen con más lujo y magnificencia ⁶⁹³

De las características mencionadas del valor de las casas deduce la posibilidad de utilizarlo como signo del gasto, y emplear esta medida para establecer una *contribución moderada*, dado que la ausencia de esta riqueza en el censo a utilizar como base del reparto de la contribución directa hace más difícil, en gran medida, lograr la justicia impositiva que se pretende:

Resulta, pues, que las casas, no dire de una provincia, sino de una sola ciudad pueden valer más que las de otra provincia, que tenga población decupla. De consiguiente, el repartimiento de contribución entre las provincias hecho conforme al censo de 1799, es decir sin incluir las casas, o suponiendo que sus alquileres son proporcionales a las demás productos contenidos en el mismo, es también desigual e injusto por esta causa ⁶⁹⁴

Por último faltan en el censo otras riquezas que pueden no parecer importantes pero que sin duda introducen desigualdades notables a la hora de valorar la riqueza provincial. Es el caso de *las utilidades de las dehesas, montes, matorrales y*

⁶⁹² *Ibíd.* págs.14-15.

⁶⁹³ *Ibíd.*, pág.15.

⁶⁹⁴ *Ibíd.*, pág.17.

demás terrenos incultos, que también varían mucho de provincia a provincia ⁶⁹⁵; *de las pensiones e intereses de una multitud de capitales muertos* ⁶⁹⁶; *de las ganancias de 16.247 pescadores expresados en el censo de población y el valor del combustible* ⁶⁹⁷.

Todos los elementos mencionados están ausentes por completo en el censo de 1799, y sin embargo, sus efectos no se reducen a esto sino que son más importantes si se considera que hay otros elementos que aparecen sólo en algunas provincias, generando una evidente desigualdad interprovincial. Analizando este problema, DUASO intenta demostrar que cuando se solicitaron los datos para la elaboración del censo *los pueblos no solo procuraron rebajar la cantidad y el precio de sus frutos, sino también ocultar especies enteras* ⁶⁹⁸. Con este fin, compara diversas partidas de provincias limítrofes encontrando diferencias absolutamente incomprensibles:

quizá se hallara una u otra provincia que carezca absolutamente de aceyte o alguna producción que no sea general; pero no es con una diferencia tan asombrosa como la que resulta del censo, especialmente entre provincias inmediatas, de que voy a dar alguna muestra ⁶⁹⁹

DUASO realiza una crítica fundamental desde el punto de vista económico, a los peligros que encierra la continua confusión de rentas y capitales, advirtiendo que de esta confusión derivan importantes conclusiones ya que la no separación en el valor de las cosas de lo que es capital, jornales de trabajadores, etc., de lo que es ganancia, hace que la mayor parte de las veces se grave el capital. Por otra parte y en detallado análisis de lo que supondría la doble contabilización de cara al cálculo de la riqueza nacional, observa que algunos capitales se cuentan varias veces como utilidades líquidas de una provincia.

el lino, el cañamo, la lana (...) el hierro y otras primeras materias se cargan en el censo lo menos dos veces en

⁶⁹⁵ *Ibíd.*, pág.17.

Nótese la continua preocupación por la desigualdad relativa entre provincias.

⁶⁹⁶ *Ibíd.*, pág.17.

Capitales con los cuales, seguirá diciendo, *se mantiene comunmente gente ociosa que suele vivir prodiga y viciosamente en la corte...* *Ibíd.*

⁶⁹⁷ *Ibíd.*, pág.18.

⁶⁹⁸ *Ibíd.*, pág.18.

Es lógico pensar con Duaso que si las fuentes estadísticas del Censo eran los datos suministrados por los pueblos, éstos, al imaginarse que el fin último de que se trataba era imponerles una contribución proporcional a su riqueza, falsearían los datos.

⁶⁹⁹ Duaso.: *Vicios...*, op. cit., pág.19.

*las provincias que los emplean en sus fabricas, y una sola en las que no las emplean o no las produce su suelo*⁷⁰⁰

Por último, desconfía de la factibilidad de la indemnización prometida por las Cortes a las provincias más desfavorecidas por el reparto, promesa que califica como *evasiva e ilusoria en sus efectos, porque para ser indemnizada una provincia se exige que pruebe haber sido gravada; y no gravada como quiera, sino con respecto a las demas...*⁷⁰¹, lo que la obligaría a hacer en un año un catastro exacto de la riqueza de todas las provincias de España, obligarla a un imposible, y prometerle lo que no puede realizarse⁷⁰²

De todo lo expuesto, se deduce la dificultad que entrañaría un Proyecto del alcance del propuesto por la Comisión. DUASO se decanta claramente por la permanencia del sistema tributario vigente: el repartimiento debía hacerse, por tanto, con arreglo a lo que cada provincia contribuía⁷⁰³

Lo que está claro es que un sistema tributario, fundamentalmente basado en los impuestos indirectos, como se ha encargado de demostrar Fontana, no ha sido capaz de generar una maquinaria administrativa con capacidad para medir adecuadamente la riqueza comercial e industrial. De ahí, las dudas de Duaso acerca de la efectividad práctica del proyecto presentado por la Comisión.

6.3.- Las distintas propuestas alternativas al proyecto: el sistema "mixto" de Duaso y Plana y la reforma administrativa de López-Juana Pinilla.

Las propuestas analizadas basculan entre la reforma administrativa del sistema vigente, basada, fundamentalmente, en el método del encabezamiento planteada por PINILLA y las expresadas por PLANA y DUASO reivindicando el método de los antiguos aragoneses como ya hiciera VICENTE ALCALA GALIANO, fundamentado en la distinción de los contribuyentes en función del tamaño de la población. El tamaño de las poblaciones se vincula en este método con la distinta naturaleza de las fuentes de riqueza.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, antes de pasar a las

⁷⁰⁰ *Ibid.*, pág.25.

⁷⁰¹ *Ibid.*, pág.48.

⁷⁰² *Ibid.*, pág.49.

⁷⁰³ *Ibid.*, pág.59.

propuestas, PINILLA reitera la crítica más común al sistema de contribuciones indirectas, tal como se llevaba a cabo en España. Esto es, el problema no reside tanto en su naturaleza como en su administración. PINILLA optará, a pesar de su crítica a los vicios del sistema, por la reforma de éste, en lugar de la implantación de la contribución directa. Con una argumentación muy similar a la sostenida por SAY, PINILLA escribe:

...los vicios principales de que adolece y que han hecho odioso el sistema de rentas provinciales: mas por ventura ¿estan tan identificados con el, que no puedan extinguirse sin extinguirle? ¿ es acaso un imposible el arreglar los derechos en terminos que el consumidor al por mayor no pague menos que el del pormenor? ¿ no es cosa bien fácil el encabezar los pueblos que estan en administracion, y el hacer que baxo una regla uniforme paguen todos los impuestos correspondientes a sus respectivos consumos? y por ultimo ¿ que inconveniente puede haber en fixar un solo derecho en lugar de los que con diferentes denominaciones se exigen del vino, carne y demas especies de consumo?

La complejidad de la administración, tema largamente tratado a lo largo del siglo XVIII, es , como ha señalado FONTANA ,analizada por PINILLA a partir de una acertada percepción de la realidad de la Hacienda, ya que no solo destaca los principales defectos del sistema propuesto en 1813, sino que advierte, también, acerca de los males del viejo sistema tributario.⁷⁰⁵ En su Representacion plantea como un problema trascendental e indispensable para lograr el éxito de la reforma fiscal conseguir el mismo resultado en la reforma administrativa, sustentada en la concentración de funciones.⁷⁰⁶

La propuesta de PINILLA, por tanto, no es una defensa de las rentas provinciales en su estado actual, sino una reforma completa de su administración. Así, en una breve exposición añadida a su proyecto en 2 de julio de 1814 indica: *El objeto de este escrito no se limita a demostrar la utilidad de restablecer las rentas provinciales y estancadas, en cuyo caso seria ya escusado, sino que principalmente se dirige a proponer el medio de simplificar el sistema de Hacienda y evitar los vicios que efectivamente tiene*

⁷⁰⁴ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposición* ..., op. cit., págs.296-297.

Say habia escrito: *se ha dicho contra los impuestos sobre los consumos que es muy costosa su administracion, la qual exige un gran número de oficinas, empleados, y guardas; pero debe observarse que gran parte de estos gastos no son efecto necesario del impuesto y puede excusarlos una buena administracion* Vid. op. cit., pág.414.

⁷⁰⁵ López-Juana Pinilla, J.: *Proyecto* ..., op. cit., pág.302.

⁷⁰⁶ Fontana, que entre los asesores de Garay cita a Pinilla y, entre otras influencias constata la de Duaso, escribe que ha podido rastrear una clara influencia de un plan de Hacienda de Pinilla sobre un conjunto de modelos que dieron su configuración definitiva al sistema de Mayo de 1817. Vid. *La quiebra*..., op. cit., pág.139.

Para Martí Basterrechea, el proyecto de Pinilla es de *inequívoco signo subvertidor*. Vid. op. cit., pág.249.

PINILLA se inclinará por la reforma de la administración de las rentas provinciales, en la certeza de que un buen sistema administrativo -el encabezamiento- puede eliminar sus perjuicios. De continuar su actual método su gravamen recaerá, precisamente, sobre las clases más desfavorecidas, ya que la compra al por mayor o la compra al por menor establece la separación que existe entre el hecho de contribuir o no hacerlo:

...consideradas estas rentas por su esencia o naturaleza, tienen el substancialísimo defecto de gravar mas a las clases mas indigentes, porque estando fundadas principalmente sobre artículos de primera necesidad y sobre los puestos publicos, o ramos que se llaman arrendables, los pagan mas de lleno los que se surten de ellos, que son todos los que por sus cortas facultades no pueden surtirse por mayor. ⁷⁰⁸

Por lo tanto, es urgente plantearse un sistema construído sobre bases más sólidas, haciendo hincapié sobre todo en los aspectos administrativos, que superen las deficiencias del sistema de rentas provinciales, sin crear el caos que supondría la implantación de la contribución directa decretada por las Cortes. La propuesta de PINILLA, por tanto, consiste en

reducir todas a un encabezamiento arreglado, tomando por presupuesto el liquido producto del año comun de un quinquenio, y de este modo quedarian suprimidos los resguardos y fielatos, que no dexan de ser costosos.

En la misma Exposición, más proxima a la promulgación del Decreto de contribución directa, PINILLA se plantea el saneamiento de la administracion heredada solicitando: *...se exijan cuentas a los que con autoridad o sin ella hayan recibido o manejado fondos publicos, reuniendo con toda diligencia los recibos y demas documentos que hayan de servir de cargo;* y, a la vez, propone las bases de la administración futura:

que se reduzcan a una sola administracion en cada provincia todas las rentas que componen la Hacienda del Estado, suprimiendo o incorporando, sin perjuicio de sus administradores los que en la actualidad se manejan aisladamente y sin la debida intervencion: que se formen las plantas de oficinas, con los reglamentos e instrucciones (...) que suspendiendo por ahora los

⁷⁰⁷ López-Juana Pinilla, J.: *Proyecto* ..., op. cit., pág.302.

⁷⁰⁸ *Ibíd.*, pág.304.

⁷⁰⁹ *Ibíd.*, pág.304.

*efectos de los soberanos decretos de 13 y 14 de setiembre del año anterior (...)se tomen medidas para efectuar la cobranza de los descubiertos que existen en la actualidad por las contribuciones ordinarias y extraordinarias, y los valores corrientes, cobrandose con anticipacion los tercios que se cobraban a su vencimiento...*⁷¹⁰

Surge de nuevo la problemática derivada de la enajenación de determinadas rentas de la corona a particulares, dificultad añadida a las ya expuestas al analizar el intento de sustitución del sistema tributario. PINILLA propone en este caso ajustarse a la normativa dimanada del decreto de Septiembre de 1813:

*Dirase acaso, que al estar algunos enagenados es un obstaculo para esta reunion; pero si no hay inconveniente en que cesen en su percibo por la supresion de contribuciones que establece la citada ley de 13 de setiembre de 1813, tampoco deberia haberlo en que cesasen en este nuevo orden de administrar, reservandoles la indemnizacion en los mismos casos en que alli se les reserva; ademas de que nunca estaria fuera de la linea de lo posible el señalarles por una regla de proporcion las cantidades correspondientes a los derechos enagenados.*⁷¹¹

La distinta naturaleza de las rentas y su diferente origen no deben ser un obstáculo en el camino de la indemnización. PINILLA es incluso más radical que la Comisión Extraordinaria de Hacienda en sus propuestas, ya que limita la indemnización a las adquisiciones de rentas por causa onerosa:

*Dirase acaso que cada una se impuso en epoca diferente: (...) pero ya impuestas ¿ que inconveniente puede haber en que se reduzcan a una sola? Podra servir de algun obstaculo el estar enagenadas de la corona algunos de estos derechos; pero ademas de que ya es tiempo de que se incorporen a ella, indemnizando unicamente a los que los adquirieron por causa verdaderamente onerosa, nunca era dificil designar la cuota que debia corresponderles por una regla de proporcion?*⁷¹²

PINILLA propone reducir la complejidad del sistema sustituyendo la larga cadena de gravámenes que recae sobre la mayoría de los productos de primera necesidad y cuya recaudación depende, en último término del número de transacciones, por un solo derecho equivalente al valor de todas las cargas.

⁷¹⁰ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposición ...*, op. cit., pág.301.

⁷¹¹ *Ibid.*, págs.296-297.

⁷¹² *Ibid.*, pág.304.

El sistema administrativo vigente ofrece, a su juicio, toda una suerte de desigualdades, particularmente la que se establece entre pueblos administrados y encabezados, ya que, mientras que los que están en administración, *ademas de las estorsiones que sufren con los aforos y registros, pagan con algun rigor los tributos que señalan los reglamentos*; los pueblos sujetos a encabezamiento *pagan por sus ajustes alzados una parte muy inferior a la que les corresponde*. Aunque, como señala, el propio PINILLA, la afirmación puede matizarse, dado que *la desigualdad se disminuye en los pueblos administrados porque ademas de cobrarse derechos a sus habitantes, se cobra a los extranjeros que hacen en los pueblos ventas y consumos*.⁷¹³

Su propuesta consiste en cubrir la diferencia existente entre el producto que proporcionan las rentas que deben subsistir y el total de las necesidades del estado mediante un reparto, siguiendo las reglas del amillaramiento, a partir de una estadística fiable. Mientras tanto, y en su defecto, se puede tomar como base de la riqueza la población. Establecido el repartimiento general se remite al Intendente el cupo correspondiente a su provincia, quien, siguiendo las mismas reglas, lo repartirá entre los pueblos. Estos podrán satisfacer sus cupos mediante el gravámen de puestos públicos y ramos arrendables, con derechos semejantes a los que pagan por rentas provinciales, aunque limitados a determinados artículos y sin exceder ciertas cantidades para no incurrir en agravios. Para evitar los inconvenientes actuales, advierte que el gravamen debe ser menor en el consumo por menor.⁷¹⁴

PINILLA advierte que en la realización del millareo deben exceptuarse los absolutamente pobres, los jornaleros - estos pagan al hacer sus consumos en los puestos públicos de por menor -, y el estado eclesiástico, militares, y funcionarios civiles, que no pagarán por sus rentas o sueldos pero sí por los bienes patrimoniales o industriales que disfruten. El éxito del método residirá, en todo caso, en la elección correcta de los artículos a gravar, ya que si los artículos gravados son, fundamentalmente, consumidos por los pobres, que se surten al por menor, el producto recaudado puede cubrir el cupo, eximiendo de esta forma a los más acaudalados. PINILLA propone como artículos a gravar *el vino, vinagre, aceyte, aguardiente y licores, xabon, carne y tocino* por ser, en su opinión, los únicos susceptibles de ser gravados por la costumbre que tienen los consumidores de verlos *siempre cargados con crecidas contribuciones*.⁷¹⁵

⁷¹³ *Ibíd.*

⁷¹⁴ *Ibíd.*

⁷¹⁵ *Ibíd.*, pág.305.

Sobre el apoyo al sistema implantado el 13-9-1813, mediante el recurso al amillaramiento se puede ver la obra de Manuel de Heredia: *Instruccion para el amillaramiento*, Imprenta Miguel de Segovia, Isla de Leon, 1813. El folleto consta de 18 páginas y seis modelos de formularios para calcular la riqueza capital.

Para Heredia, la única contribución sobre las bases del amillaramiento logra lo que desea *nuestra gran constitucion politica*: guarda proporción con la riqueza de la nacion; restablece la fe pública en el gobierno; establece un excelente orden; pone fin a la arbitrariedad, derivada de la falta de sistema; consigue que cada uno

Toca, finalmente, a los ayuntamientos fijar las reglas para exigir la recaudación de tal manera que, por una parte, no se oponga a la libertad de comercio que debe ser total en el interior del reino y establecida sólo para la extracción fuera de él y, por otra, que puedan disminuir los tipos de gravamen pero nunca aumentarlos.

PINILLA establece dos requisitos fundamentales para llevar a buen fin el sistema: la generalidad en la aplicación del método, lo que implica uniformar impositivamente a toda la nación,

Este sistema debe ser general o uniforme en todas las provincias de la monarquía, cualesquiera que haya sido la práctica seguida hasta aquí, porque es cosa repugnante que en una nación no sean unas mismas las leyes, las contribuciones y la protección debida a los ciudadanos que la componen

Y la formación de una verdadera estadística, para poder efectuar el repartimiento con justicia ⁷¹⁶ Ante la ausencia de esa buena estadística, PINILLA reitera la posibilidad de acudir a la población - basándose en el censo de 1799 - como método de reparto:

es necesario, ante la dificultad, que entre tanto se execute con arreglo a la población resultante del censo formado en 1799, en lo que no puede haber el menor inconveniente, si se considera que la mayor o menor población proporcionada de cada provincia, consiste en la mas o menos posibilidad de mantener a sus

pague según su riqueza, no grava en nada al miserable, y, por último, se sustenta en una gestión más económica.

Heredia define el amillaramiento como una operación en la que con una sola suma se representa la riqueza de cada contribuyente, de la población, la provincia y general de la nación. (pág.7). El método tiene, en su opinión, la virtualidad de que comprende toda la riqueza capital sin atender al propietario. Y aclara que por riqueza capital, debe entenderse: *los bienes raíces y semovientes y el fondo que sirve para comerciar(...) los censos, diezmos, primicias... y cualquier derecho o percepción que hacen del todo ó parte de la felicidad en varias clases del Estado, á menos que entren en el Erario nacional.* No deben incluirse, de ningún modo, *los frutos de la tierra ni del trabajo ó la meditación del hombre;* la riqueza de recreación o utilidad del rey; templos o edificios destinados solo al culto, educación, reclusión o caridad que sirven a la utilidad pública; los positos ni sus fondos; los propios y arbitrios, casas de ayuntamiento, fortalezas de la nación, ni derechos o fincas que pertenezcan a la misma.(pág.8).

Tanto el establecimiento como su seguimiento queda a cargo de la Dirección de la Hacienda Nacional y de los jefes políticos en las provincias que deberán seguir las alteraciones de la riqueza rectificándola en los tres últimos meses de cada año. Por fin, los ayuntamientos instarán a los habitantes para que presenten la riqueza capital de cada uno con demostración de las fincas por sus sitios, linderos y demás circunstancias precisas para poder graduar su valor, expresando el capital de censos u otra imposición que contra sí tuviesen y en favor de que personas, las cabezas de ganado (las crías en el año se consideran fruto no susceptible de ser gravado), los carruajes, capital en comercio, y el de los efectos que el artista o industrial tenga para venderlos o beneficiarlos con su industria, los diezmos, primicias... El ayuntamiento nombrará peritos que pueden reclamar los documentos necesarios y ante los cuales se pueden elevar recursos. En el caso de ocultación o falsedad en los datos, el infractor deberá pagar, además de las costas de la causa, la mitad del valor de la riqueza ocultada que será distribuida entre el delator (1 parte) y el Erario (2 partes).(pág.13)

El millareo era un instrumento estadístico poco fiable por su dependencia de las declaraciones de los contribuyentes que, obviamente, ocultarían parte de su riqueza y por la conformación de las juntas municipales, normalmente compuestas por los grandes propietarios. La desigualdad de los repartos recaería en definitiva sobre los contribuyentes con menos capacidad para defraudar.

⁷¹⁶ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Exposición* ..., op. cit., pág.306.

Este uso de la población como sistema de repartimiento, al menos coyunturalmente, es propuesto por todos los autores que tratamos, y también fue planteado, como ya señalamos en el capítulo correspondiente, por varios diputados en la discusión que tuvo lugar en las cortes. Si PINILLA se limita a considerar esta posibilidad de manera subsidiaria, en defecto de un método más exacto y menos factible en las circunstancias del momento, DUASO, a partir del estudio del método seguido por Aragón en el pasado, considera a la población como medida de la riqueza y, a la vez, proporcionada a los medios de subsistencia:

*El número de individuos del género humano ha sido siempre, y es preciso que sea en todo tiempo y país proporcional a los medios de subsistir, y estos lo son a la facilidad del país, y al trabajo de sus habitantes; es decir, que la población es proporcional a los productos de la tierra y del trabajo (...) según pues los medios de subsistir son progresivos, estacionarios o retrogradados, así lo es también la población. Todos los demás principios de población o despoblación, y la fecundidad misma son despreciables comparados con este.*⁷¹⁸

En la misma línea y amparándose, asimismo, en las conquistas relativas a la administración de rentas llevadas a cabo por los antiguos aragoneses, PLANA llega a la conclusión de que todo el secreto del reparto consiste en tomar como base la población, teniendo en cuenta, además, que *los economistas más celebres comparando las naciones entre sí, han hallado constantemente que su riqueza estaba en razón de su población, y que en todos, civilizados o salvajes, industriosos o comerciantes; el número de habitantes guardaba bastante proporción con los medios de subsistir...*⁷¹⁹

Ahora bien, PLANA, como ya hiciera VICENTE ALCALA GALIANO, introduce un interesante matiz: la variabilidad de las necesidades en función del lugar considerado. Así, la riqueza del habitante del pueblo es más cercana a sus necesidades naturales, mientras que la del ciudadano excede en gran medida estas necesidades. A partir de estas consideraciones, PLANA señala que los antiguos aragoneses infirieron que la riqueza del habitante de la ciudad era más a propósito para ser gravada y, por lo tanto, debía sufrir el impuesto en una cantidad proporcionalmente mayor, debido a que esta

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ Duaso.: *Vicios*..., op. cit., pág.52.

La teoría acerca de la relación población-recursos, como puede observarse, ocupaba un lugar preeminente en el pensamiento económico español de comienzos del XIX. Sobre el tema Vid. Martín Rodríguez, M.: *Pensamiento económico español*..., op.cit.

⁷¹⁹ Plana, J.: *Agravios* ..., op. cit., pág.39.

recaería sobre bienes más alejados de la mera subsistencia. ⁷²⁰

PLANA se inclina, pues, por gravar la riqueza de la ciudad en una proporción mayor que la de los pueblos, por ser más factible de soportar el impuesto. Ahora bien, la delimitación de la justa proporción aparece como un nuevo problema a solucionar. A partir del artículo octavo de la constitución, realiza un análisis acerca de la proporcionalidad del impuesto. ¿Cual es la adecuada proporción? se pregunta PLANA

¿ es una proporción absoluta, que recaiga sobre la riqueza líquida de cada uno, o es una proporción respectiva de los bienes de muchos entre sí? ¿ o es mas una proporción relativa a los sobrantes de cada uno que es la que parece justa? Porque si uno posee cuatro cuya cantidad es necesaria para vivir, paga uno, y otro que posee ocho paga dos, no pagan lo que es justo, pues aquel paga de lo necesario, y este de lo superfluo; y la proporción y la justicia en este caso consiste en que se cargue progresivamente ⁷²¹ lo superfluo, a medida que se aleja de lo necesario.

En su opinión, el modelo propuesto por las cortes en su decreto de 13 de septiembre adolecía de una excesiva obsesión por la estadística, manifestada a lo largo de todo el debate parlamentario:

creyeron que para lograr el objeto de la ley era indispensable averiguar la riqueza real y absoluta de cada ciudadano, y por aquí la absoluta de todos, para cargar así en razón de un determinado tanto por ciento(...) se empeñaron en la formación de estadísticas(...) les deslumbro la curiosidad que la operación lleva consigo, y la satisfacción de poder decir 'sabemos positivamente que cada español, paga un ~~cuatro~~ por ciento, un seis, o un ocho y nada mas' (...)

La finalidad última era definir claramente la carga que cada ciudadano debía soportar para cubrir las necesidades del Estado, aspecto poco significativo para PLANA, porque

¿ que utilidad nos trae el saber el tanto por ciento de la contribución? Lo que interesa al ciudadano, es saber si esta muy cargado o poco; y esto no lo averigua sabiendo que paga un seis, o un ocho, porque le salta luego a los ojos la cuestión de si este seis u ocho, es

⁷²⁰ *Ibíd.*, pág.41.

⁷²¹ *Ibíd.*, pág.45.

⁷²² *Ibíd.*, pág.46.

poco o es demasiado ⁷²³

La búsqueda de la riqueza absoluta, como fundamento de la justa proporción es, a su juicio, meterse en un laberinto sin salida. Lo que interesa, en todo caso, es la riqueza relativa, es decir, la que existe entre las provincias, entre los pueblos y entre los individuos. Para PLANA ésta es la que conviene averiguar, ya que,

en sabiendo como estan entre si las riquezas de los individuos de un pueblo con las de los individuos de otro, los de los individuos de una provincia con las de los de otra, tenemos lo que es menester para repartir entre todos proporcional y equitativamente cualquiera cantidad dada ⁷²⁴

PLANA sostiene que este aspecto era poco significativo en el sistema político anterior, caracterizado por las profundas desigualdades territoriales, cuando Aragón era un reino separado. Al no tener relación sus contribuciones con las de las demás provincias de España, no podían estimarse los agravios comparativos. Pero en el nuevo marco territorial y político que se pretende establecer, se trata de uniformizar a España en una misma forma de contribuir, y, en este caso, hay que establecer diferencias entre los individuos de las distintas provincias, ya que existen diferencias considerables entre la riqueza de las provincias interiores *meramente agrícolas* y las marítimas, cuya fuente de riqueza fundamental la constituye el comercio.

PLANA propone una mayor contribución para estas últimas, precisamente porque *debe serles mas llevadera, porque el movimiento y circulacion del comercio les proporciona muchos medios de indemnizarse que no tienen los del interior* ⁷²⁵. El impuesto, así concebido, es también un medio eficaz de movilizar a gentes que en otros puntos podrían ser más productivas, y a otros que *con su permanencia especialmente en la corte no dan mas fruto que fomentar la corrupcion y acaso promover o minar la tranquilidad del Estado* ⁷²⁶

La propuesta de PLANA refleja un espíritu puramente arbitrista que complica más que simplifica lo que hasta ahora viene criticando. Su propuesta concreta consiste en dividir a los pueblos y capitales en clases, en función de dos variables: estar situados en el interior o en la costa y el número de sus habitantes. La cuota a pagar estaría determinada en función de estas características y del principio, antes enunciado,

⁷²³ *ibid.*

⁷²⁴ *ibid.*, pág.48.

⁷²⁵ *ibid.*, pág.49.

⁷²⁶ *ibid.*, pág.50.

de la superioridad de la riqueza de las grandes capitales con respecto a los pueblos pequeños, teniendo en cuenta, además, la movilidad del capital comercial y la posibilidad de traslación del impuesto que demuestra.⁷²⁷

La problemática derivada de la imposición de los grandes propietarios- normalmente residen en la corte o en las grandes capitales, pero tienen sus bienes distribuidos en varios puntos de la provincia- al reducir todos los impuestos a una sola contribución directa y determinada, se salda haciéndoles pagar, según el método propuesto, donde tienen los bienes situados y no en la Corte por aquellos bienes que en ella posean pero, si han de hacerlo con justicia, con arreglo a la razón de la corte y no en razón al pago a realizar en los pueblos.

El método propuesto estimula, en su opinión, la mudanza de estos grandes propietarios a los pueblos donde pagarían menos y, además, aumentarían indirectamente la población y la riqueza. La razón de la progresividad del impuesto sobre los bienes de estos *magnates* estaría en la gran distancia que les separa de las necesidades naturales.⁷²⁸ PLANA concluye reiterando su juicio sobre la estadística como instrumento no necesario y apostando por su método *con el cual es posible repartir la contribución directa sin cambiarla de aspecto*⁷²⁹

Las opiniones vertidas por DUASO coinciden con las de PLANA en la reivindicación de los métodos seguidos en Aragón en el pasado, cuando el reparto se hacía en función del número de vecinos y, atendiendo al tamaño de la población, el habitante de las ciudades era más gravado. A partir de las propuestas de STEUART, DUASO llega a la conclusión de que considerando el comercio existente entre las ciudades, plantear un impuesto a sus puertas daría un producto superior al de cualquier contribución directa que se halle establecida en Europa, y siguiendo a NECKER observa que un buen método, en consecuencia, sería el formado por la combinación entre las contribuciones indirectas en las grandes ciudades y la directa en los pueblos inferiores.⁷³⁰

En definitiva, en vista de las dificultades de encontrar un método puro

⁷²⁷ Plana nos propone dividir la población en nueve clases, a saber, Madrid y cadiz; Capital de costa; pueblos de más de 4.000 almas de costa; pueblos con una población comprendida entre los mil y los 4.000 habitantes y de costa; pueblos con menos de 1.000 habitantes de costa; capitales del interior; pueblos de interior con mas de 4.000 habitantes; pueblos de interior con una poblacion comprendida entre los mil y cuatro mil habitantes; y, por ultimo, pueblos de interior con menos de 1.000 habitantes.

De esta forma, una vez efectuado el repartimiento, toda la aplicación del método directo se reduciría a averiguar la riqueza relativa de los vecinos entre sí, abandonando toda especulación tendente a establecer la riqueza absoluta. Plana, J.: *Agravios* ..., op. cit., págs.50-55.

⁷²⁸ *Ibíd.*, págs.58-59.

⁷²⁹ *Ibíd.*, pág.61.

⁷³⁰ Duaso.: *Vicios* ..., op. cit., pág.57.

basado en contribuciones indirectas o directas solamente, DUASO concluye:

...no conociendose sistema alguno de contribuciones directas ni indirectas que no sea mas o menos desigual y depresivo de la libertad, y del aumento de la riqueza individual y publica: quiza ninguno lo sea menos que el combinado o mixto de la contribucion indirecta de las grandes ciudades, y de la directa de los pueblos inferiores por el metodo de Aragon. ⁷³¹

DUASO, por otra parte, reflexiona acerca de la respuesta dada por la Comisión Extraordinaria de Hacienda en la sesión de 29 de julio de 1813 a la propuesta de utilizar como base de reparto a la población. Para la Comisión, como se vió, ello implicaría establecer el método de capitación, trasunto fiscal de países de esclavitud, contrario a la Constitución que dictamina que las contribuciones deben ser proporcionales a las facultades y no a las personas, añadiendo que éste método no se llevó a cabo en ningún país de Europa. La Comisión concluía, en definitiva, que no tenía por que dar más exactitud al reparto utilizar la población que el censo de riqueza. ⁷³²

DUASO monta su crítica apoyándose en la autoridad de SMITH y en su opinión sobre la capitación y sostiene que no todos los economistas están de acuerdo en reprobar la capitación como simbolo de esclavitud, ya que

¿ quien duda que qualquiera impuesto es una de las prendas mas seguras de la libertad de un ciudadano? lo que la contribucion denota, es que esta el hombre sujeto al gobierno, pero que goza al mismo tiempo de dominio de propiedad, y que por consiguiente el mismo no puede ser objeto de dominio propietario de señor alguno. ⁷³³

Entendemos, sin embargo, que el apoyo de la cita de SMITH que hace

⁷³¹ *Ibíd.*, pág.57.

Esta idea, como ha señalado el profesor Fontana, es la que, más tarde, propondrá Garay: *la innovación que se pretendía consistía en una contribución directa sobre la España rural y una contribución indirecta sobre la España urbana...* Vid. *La quiebra...*, op. cit., pág.171.

También Lampreave (op. cit., pág.887) afirma que la solución de Duaso será la adoptada por Garay, *por mero paralelismo de ideas o - lo que es más probable - por haber estudiado cuidadosamente las objeciones contra la contribución de 1813.*

J.J. Banqueri, ante la imposibilidad de llenar las necesidades del Estado con un sistema compuesto por una sola clase de tributos, propone un *sistema misto de Hacienda compuesto de contribuciones directas e indirectas* Vid. *Observaciones presentadas...* op. cit., pág.3.

⁷³² A propósito de la relación sistema tributario y forma de gobierno, Montesquieu, había escrito: *la naturaleza de los tributos está en relación con el gobierno. El impuesto por cabeza es más propio de la servidumbre; el impuesto sobre las mercancías es más propio de la libertad porque se refiere a la persona de manera menos directa.* Montesquieu, Ch. L. de Secondat, Barón de.: *Del espíritu de las leyes*, Sarpe, Madrid, 1984, Tomo I, Libro XIII, cap.XIV, pág.227.

⁷³³ Duaso.: *Vicios* ..., op. cit., págs.57-58.

DUASO no está plenamente justificado, ya que, si avanzamos en ella, veremos que SMITH escribe:

*Por ello, sin duda las capitaciones de todas clases se han considerado siempre como un símbolo de esclavitud. Sin embargo, el impuesto no es una marca de esclavitud para la persona que lo paga, sino un signo de libertad. Denota que esta sujeto al Gobierno, pero que, disfrutando al mismo tiempo de propiedad, no puede pertenecer a ningún señor. La capitación sobre los esclavos es una cosa muy diferente de la que pagan los hombres libres. Esta última se paga por la persona misma que se grava, aquella por una persona diferente. La que pagan las personas libres es enteramente arbitraria o enteramente desigual y, en la mayor parte de los casos lo uno y lo otro; mientras que la otra, aunque es en varios respectos desigual, porque los esclavos no valen lo mismo, sin embargo, no es en modo alguno arbitraria, puesto que cada señor sabe muy bien el número de esclavos que tiene y la cantidad exacta que tiene que satisfacer. Esto nos explica por que impuestos diferentes se han considerado de la misma condición por el hecho de llamarse lo mismo.*⁷³⁴

Está claro en el pasaje citado como SMITH distingue entre impuesto como fruto del pacto social, al que califica como signo de libertad, y la capitación sobre los esclavos como cosa diferente de la que pagan los hombres libres. Observamos, por tanto, una lectura interesada de la obra de SMITH por parte de DUASO en un intento de demostrar sus aseveraciones.

Leyendo las opiniones vertidas por DUASO y, sobre todo, su conclusión, esto es, imposición directa en los pueblos inferiores e indirecta en las ciudades, no puede menos de observarse una línea de continuidad con el pensamiento y propuestas de VICENTE ALCALA GALIANO, y, en ese sentido, concederle a TORRENTE el acierto de su aseveración al señalar la proyección de futuro del Informe de este autor.

Se puede afirmar que DUASO reproduce, en parte, los argumentos esgrimidos por GALIANO en su Informe de 1809. También como aquel dirá DUASO que *Zabala y otros economistas del siglo último, fundados en calculos inexactos y acomodados a su fantasia, creyeron ver en estas rentas el origen de nuestros males, opinión que llegó a hacerse general y como de moda.* De ahí derivarían, a su juicio, los intentos de 1749 y 1770, abandonados ante las dificultades y optándose por la reforma de las rentas provinciales, al considerarla más útil que su extinción.

⁷³⁴ Smith, A.: op. cit., pág.756.

6.4.- Las últimas defensas del sistema tributario de 1785: las "Cartas económico-políticas" de Ramón María Cañedo.

RAMON M. CAÑEDO, oficial de la Contaduría de rentas provinciales en 1816, escribe en 1814 una pequeña obrita publicada con el título de **Nociones de economía política** en la que se planteaba, entre otras cuestiones, estudiar la naturaleza de las contribuciones existentes, su influencia sobre la prosperidad de la nación y los medios para restablecer la actividad económica sobre las bases de un nuevo plan de Hacienda.⁷³⁵

CAÑEDO compara las rentas provinciales con la contribución directa decretada por las cortes en 1813 e intenta demostrar la influencia de cada sistema sobre la agricultura, artes y comercio. Describe las bases generales del sistema económico - renta territorial (incluida la de las casas); renta o ganancias de la industria y el comercio; y objetos de consumo; y analiza las posibilidades que ofrecen de ser gravadas.

En cuanto a la renta territorial considera que es muy apta para ser gravada porque no cabe ocultación ni puede ser trasladada. Además las posibles desventajas se ven compensadas por lo moderado del impuesto, la certidumbre de la cuota y por el ahorro de tiempo y gastos. Respecto a las ganancias del comercio y de la industria, refiere que presentan grandes dificultades de valuación lo que obstaculiza el proyecto de contribución única, a la vez que la exclusión de todo gravámen sobre objetos de consumo gravitaria sobre esta parte, por lo que se inclina por el gravámen de un corto número de objetos de consumo, singularmente artículos de lujo como el vino, aguardiente, tabaco o chocolate en la primera venta, por sus nulos efectos sobre los salarios del trabajo.

Dos años más tarde, se referiría al desfase existente entre recaudación e ingreso en el tesoro como un mal congénito del sistema de rentas vigente, señalando como uno de sus principales vicios que *de las cinco quintas partes de lo que efectivamente contribuye ó al menos debe contribuir la nación por el ramo de rentas provinciales solamente no entran dos en el Tesoro.*⁷³⁶ CAÑEDO realiza unas estimaciones sobre el consumo personal en las que, en opinión de FONTANA, *plagia a Zavala, aunque de forma más modesta en sus cálculos*⁷³⁷ y propone un "encabezamiento forzoso" de todas las provincias donde se administraban las rentas provinciales, sin establecer

⁷³⁵ Cañedo, R.M.: *Nociones...*, op. cit.

⁷³⁶ Cañedo, R.M.: *Ensayo crítico sobre la naturaleza de las rentas provinciales y necesidad de subrogarlas por un sistema general de encabezamiento dispuesto en forma de exposición a S.M. ...*, Imprenta de Burgos, Madrid, 1816, pág.5.

⁷³⁷ Fontana, J.: "La asombrosa pervivencia...", op. cit., pág.113.

excepciones de ciudades ni pueblos grandes.⁷³⁸

Pero es a sus Cartas, fechadas en 1826, a las que dedicaremos unas líneas. La razón de incluirlas en nuestro estudio se debe a la tardía defensa del sistema de rentas provinciales de 1785 que aparece en ellas.⁷³⁹ Aunque el momento en que se realizan y publican estas reflexiones no coincide con las fechas de la polémica, creemos oportuno traerlas a colación porque reaviva la llama encendida en las Cortes de Cádiz, dando fe de la profunda proyección de futuro que animaba a los constituyentes. Estas Cartas constituyen un auténtico manantial de información sobre la historia de la Hacienda y un pormenorizado estudio de cada una de las rentas que componían el sistema tributario de la época.

La línea de continuidad que observan con el pensamiento financiero de ALCALA GALIANO, que tras pasando los límites de la crítica a que fue sometido en la época de las cortes, sobrevive en el tiempo y forma parte de la *teoría convencional* en materia de Hacienda del nuevo marco social, es otra razón que nos inclina a analizarlas brevemente. Las argumentaciones vertidas en estas "cartas" en su defensa de las rentas provinciales tal como quedaron por los Reglamentos de 1785, reflejan una gran similitud con las líneas básicas contenidas en el Informe escrito por VICENTE ALCALA GALIANO a propósito del Decreto de 7 de Agosto de 1809. El fin de la Reforma de 1785, para CAÑEDO, fue *el alivio de la agricultura, de las artes y del tráfico interior, consiguiéndose el mejor sistema de impuestos de Europa*. Así, analizando el influjo de las rentas provinciales sobre la riqueza de la nación, desmiente la principal acusación formulada a estas rentas de haber sido la causa de la decadencia y despoblación del reino y de ahí los múltiples intentos de sustituirlas por una única contribución en 1749, 1809 y 1813.⁷⁴⁰

CAÑEDO se apoya en SMITH, *el hombre que mas profundamente ha estudiado y conocido la historia economica de las naciones*, para establecer una serie de máximas que debe cumplir todo sistema impositivo y a partir de estos principios, analiza

⁷³⁸ Cañedo, R.M.: *Ensayo crítico* ..., op. cit., pág.27.

⁷³⁹ Las Cartas aparecen sin el nombre del autor, aunque nos permite sospechar, por sus iniciales (D.R.M.C) que se deban a la pluma de D. Ramón María Cañedo.

Evaristo Correa cita una edición de 1820 en la imprenta de Pedro Sanz con las iniciales R.M.C. Correa Calderon, E.: *Registro de arbitristas, economistas y reformadores españoles (1500-1936)*. *Catálogo de impresos y manuscritos*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 1981. Roglá de Leuw cita las cartas económicas a nombre de Ramón Cañedo, pero por una edición de 1832, en la imprenta de León Amarita. Roglá de Leuw, J.: "Catálogo bibliográfico de autores españoles del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, núms.27/1974, págs.253-276 y 28/1974, págs.227-334.

También Forcadell, Peiró y Pinilla (en su Biblioteca) las atribuyen a Cañedo. Son varios los pasajes de su obra en los que Pinilla cita a Cañedo como autor de las Cartas. Concretamente en una nota al pie de la página 156, Tomo II, al referirse al origen de la renta de millones, cita la carta 7ª del tomo I, pág 35, en la que observa inexactitudes en los datos aportados por Cañedo. También al pie de la página 217 del mismo tomo y en pagina 221 apoya sus tesis acerca del origen del quinto y millon de la nieve en la postura defendida por Cañedo en su carta IX, tomo I, pág.152.

⁷⁴⁰ Cañedo, R.M.: *Cartas*..., op. cit., Carta XIV, págs.192-193.

excepciones de ciudades ni pueblos grandes.⁷³⁸

Pero es a sus Cartas, fechadas en 1826, a las que dedicaremos unas líneas. La razón de incluirlas en nuestro estudio se debe a la tardía defensa del sistema de rentas provinciales de 1785 que aparece en ellas.⁷³⁹ Aunque el momento en que se realizan y publican estas reflexiones no coincide con las fechas de la polémica, creemos oportuno traerlas a colación porque reaviva la llama encendida en las Cortes de Cádiz, dando fe de la profunda proyección de futuro que animaba a los constituyentes. Estas Cartas constituyen un auténtico manantial de información sobre la historia de la Hacienda y un pormenorizado estudio de cada una de las rentas que componían el sistema tributario de la época.

La línea de continuidad que observan con el pensamiento financiero de ALCALA GALIANO, que traspasando los límites de la crítica a que fue sometido en la época de las cortes, sobrevive en el tiempo y forma parte de la *teoría convencional* en materia de Hacienda del nuevo marco social, es otra razón que nos inclina a analizarlas brevemente. Las argumentaciones vertidas en estas "cartas" en su defensa de las rentas provinciales tal como quedaron por los Reglamentos de 1785, reflejan una gran similitud con las líneas básicas contenidas en el Informe escrito por VICENTE ALCALA GALIANO a propósito del Decreto de 7 de Agosto de 1809. El fin de la Reforma de 1785, para CAÑEDO, fue *el alivio de la agricultura, de las artes y del tráfico interior, consiguiéndose el mejor sistema de impuestos de Europa*. Así, analizando el influjo de las rentas provinciales sobre la riqueza de la nación, desmiente la principal acusación formulada a estas rentas de haber sido la causa de la decadencia y despoblación del reino y de ahí los múltiples intentos de sustituirlas por una única contribución en 1749, 1809 y 1813.⁷⁴⁰

CAÑEDO se apoya en SMITH, *el hombre que mas profundamente ha estudiado y conocido la historia economica de las naciones*, para establecer una serie de máximas que debe cumplir todo sistema impositivo y a partir de estos principios, analiza

⁷³⁸ Cañedo, R.M.: *Ensayo crítico* —, op. cit., pág.27.

⁷³⁹ Las Cartas aparecen sin el nombre del autor, aunque nos permite sospechar, por sus iniciales (D.R.M.C) que se deban a la pluma de D. Ramón María Cañedo.

Evaristo Correa cita una edición de 1820 en la imprenta de Pedro Sanz con las iniciales R.M.C. Correa Calderon, E.: *Registro de arbitristas, economistas y reformadores españoles (1500-1936). Catalogo de impresos y manuscritos*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 1981. Roglá de Leuw cita las cartas económicas a nombre de Ramón Cañedo, pero por una edición de 1832, en la imprenta de León Amarita. Roglá de Leuw, J.: "Catálogo bibliográfico de autores españoles del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, núms.27/1974, págs.253-276 y 28/1974, págs.227-334.

También Forcadell, Peiró y Pinilla (en su *Biblioteca*) las atribuyen a Cañedo. Son varios los pasajes de su obra en los que Pinilla cita a Cañedo como autor de las Cartas. Concretamente en una nota al pie de la página 156, Tomo II, al referirse al origen de la renta de millones, cita la carta 7ª del tomo I, pág 35, en la que observa inexactitudes en los datos aportados por Cañedo. También al pie de la página 217 del mismo tomo y en pagina 221 apoya sus tesis acerca del origen del quinto y millon de la nieve en la postura defendida por Cañedo en su carta IX, tomo I, pág.152.

⁷⁴⁰ Cañedo, R.M.: *Cartas* —, op. cit., Carta XIV, págs.192-193.

su conformidad con el sistema de rentas provinciales. Este hecho demuestra, de un lado, la vigencia de Smith en el primer cuarto del siglo XIX,⁷⁴¹ y, de otro, que la utilización de sus tesis no era patrimonio exclusivo de una tendencia concreta de opinión en materia fiscal.

Todos los vasallos deben contribuir con igualdad y a proporcion de sus haberes. Para CAÑEDO, el sistema de rentas provinciales establecido por los reglamentos de 1785, se ajusta perfectamente a esta máxima, ya que al ajustar los encabezamientos se corrigieron, a su juicio, los defectos del anterior sistema de administración, evitando de esta forma, todo tipo de desigualdad en la exacción, puesto que no se hacía diferencia alguna entre consumos al mayor y al menor.

Moderacion de los impuestos de que se compone . Admitiendo como cierta la crítica a las rentas provinciales debido a lo elevado de sus derechos, CAÑEDO sostiene que la rebaja producida por la aplicación de los reglamentos de 1785 hace que este sistema también se ajuste a la máxima citada.⁷⁴²

Recaudacion sencilla y de pocos gastos y que coarte la libertad del comercio con las menos trabas posibles. El alcance del encabezamiento a la mayoría de los pueblos de la península convierte, en opinión de nuestro autor, el sistema de administración de estas rentas en un método de fácil recaudación no beligerante con la libertad de comercio. Así sólo escapan a las reglas soportando la contribución indirecta en sentido estricto, *los que no quieren sujetarse a los ajustes y conciertos y a los traficantes forasteros que eventualmente concurren al pueblo a vender sus cosas*⁷⁴³

Con el método de administración adoptado por los reglamentos de 1785, según el autor, las únicas trabas existentes se reducen a las molestias y detenciones causadas por los registros y contrarregistros, y la formalidad de guías y tornaguías, cosa que sólo ocurre en los pueblos administrados, molestias en todo caso indispensables para *el reconocimiento de los generos y la liquidacion y cobro de los derechos*⁷⁴⁴

La libertad total de tráfico y el destierro de todo tipo de molestias se consigue de forma general, ya que, como se decía, la mayoría de los pueblos están encabezados siendo los menos los administrados. Como en los pueblos de

⁷⁴¹ En su carta XIV, pág.190, nota, Cañedo recomienda el estudio de Smith, Canard, Say, Destutt-Tracy, Sismondi y Maltus (sic) para profundizar en la ciencia económica.

⁷⁴² Cañedo, R.M.: *Cartas* —, op. cit., págs.211-212.

⁷⁴³ *Ibíd.*, págs.215-216.

⁷⁴⁴ *Ibíd.*, pág.217.

Una buena contribución debe presentar como requisito fundamental la facilidad de su cobranza, aspecto que se les escapó a los autores del proyecto de 1813: *No vieron que la masa comun del pueblo prefiere siempre, y le es menos sensible pagar mas, haciendolo en partes sucesivas y pequeñas, que contribuir con menos de una sola vez: porque cuando tiene pocas facultades le es mas difícil el proporcionar los cupos sin malvender sus cosas, o cercenar acaso su pequeño capital productivo, acabando por arruinarle al cabo de cierto tiempo.*⁷⁴⁹

Como hiciera A. ALCALA GALIANO en los debates de Cortes, CAÑEDO intenta demostrar el efecto de un cambio de sistema tributario sobre la recaudación, habida cuenta de la relación entre la Hacienda y los demás ramos de la Nación: Son tantos los puntos de contacto entre el sistema de Hacienda y los demas ramos de la administración que el menor trastorno en sus bases produciría un gran desnivel en la economía publica. *En la sociedad como en la naturaleza todo esta ligado, todo es una cadena de intereses reciprocos. El sistema de Hacienda de un estado forma como el primer anillo de esta gran cadena, el cual si se rompe, o sufre alteraciones, destruye o desconcierta toda su armonia.*⁷⁵⁰

Y, más adelante, subraya el primer impacto que supone sobre la nación el vacío recaudatorio subsiguiente al cambio de sistema tributario y su efecto transmisor sobre el total de la economía. En su opinión, el vacío producido en los ingresos subsiguiente a la implantación del nuevo sistema, conduce al atraso en el pago a las personas dependientes del gobierno a lo que sigue la disminucion de los salarios de las clases utiles y asi sucesivamente.

A la vista de lo expuesto, se puede concluir que aún en el primer tercio del siglo XIX continua vigente la linea de debate abierta por Zabala en 1732.⁷⁵¹

⁷⁴⁹ *Ibíd.*

⁷⁵⁰ *Ibíd.*, Carta II, págs.22-23.

⁷⁵¹ Fontana, J.: "La supervivencia del mito ...", *op. cit.*, pág.112.

7.- LAS VICISITUDES DEL PROYECTO DE CONTRIBUCION DIRECTA.

Múltiples son las críticas que de forma teórica formulan los distintos autores al proyecto de contribución directa y numerosas son también las quejas de los pueblos.⁷⁵² La contribución directa, como es sabido, no llega a implantarse definitivamente, pero merece la pena detenerse, aunque sea de forma somera, en el período que media entre su promulgación y la caída del régimen constitucional.

En este sentido, seguir la Trayectoria del proyecto supone, en definitiva, realizar un recorrido por la andadura de las cortes ordinarias. El día 1 de octubre de 1813 abrirán sus sesiones estas cortes con una gestión caracterizada por la escasa trascendencia de lo legislado y nula eficacia en cuanto a realizaciones. Se promulgan numerosos decretos que, en el fondo, limitan su función a la interpretación de las leyes emanadas de las Cortes generales y extraordinarias.⁷⁵³

El tiempo de que se dispone es limitado, la guerra no ha terminado y lo que se legisla refleja una clara línea de continuidad con las cortes extraordinarias. Llevar, en estas circunstancias, adelante el proyecto de septiembre de 1813 se plantea casi como un reto inalcanzable. Los decretos abolicionistas de mayo y junio vendrían a confirmar esta tesis.⁷⁵⁴

El gran número de decretos promulgados en el período intentando interpretar y completar la obra de las Cortes Generales y Extraordinarias nos informa de la profunda voluntad de cambio. Por otra parte, las memorias emitidas por los ministros de Hacienda y por la propia comisión nos permiten efectuar un seguimiento de las vicisitudes sufridas por el proyecto de nuevo orden tributario. Esta persistencia en el intento de innovación del sistema tributario nos permite advertir lo que con tanto acierto señaló el profesor Fontana: en las Cortes se legislaba pensando en el futuro.

⁷⁵² Canga Argüelles escribe que cuando las cortes generales y extraordinarias suprimieron las rentas provinciales y establecieron la contribución directa *los pueblos la recibieron con la misma prevención que la que intentó imponer el inmortal Ensenada: y los resultados tristes que produjo calificaron de desafortunado el empeño de llevarla a cabo* Vid. "Suplemento ...", op. cit., pág.54. La prueba del escaso desarrollo del proyecto se puede observar en que las papeletas destinadas a ser rellenadas por los contribuyentes quedaron sin cumplimentarse debido, como indica Artola, a la resistencia pasiva de los mismos.

⁷⁵³ Así lo ha visto Toreno, que escribe: *los otros asuntos en que anduvieron atareadas las Cortes ordinarias durante su permanencia en Cadiz y la Isla de Leon, redujeronse por lo comun á mantener intacta la obra de las extraordinarias y a aclarar dudas y satisfacer escrúpulos. Mandaron, sin embargo, además, que se aprontasen los pueblos un tercio anticipado de la contribucion directa, y admitieron el ofrecimiento de 8 millones de reales que por equivalente de varias contribuciones hizo la diputacion de Cadiz.* Vid. *Historia del Levantamiento* ..., op. cit., pág.488.

⁷⁵⁴ Artola recoge un texto aparecido en Madrid en 1833 con el título "Examen imparcial de las causas principales que contribuyeron en 1814 y 1823 á la destruccion del sistema monárquico representativo adoptado por la nacion española" en el que se destaca como una de las razones de la reacción de 1814 *las innovaciones introducidas en la materia delicada de impuestos y en la manera de recaudarlos.* Vid. *Los orígenes*..., op. cit., tomo I, pág.719.

Aunque el decreto de mayo no supone un intento de renovación sino, simplemente, la restauración de la situación de 1808.

El discurso pronunciado por el presidente de las Cortes en la sesión del día 14 de Sepbre de 1813 es un importante documento y un firme alegato de los logros políticos de las Cortes gaditanas. Las Cortes se presentan como el *áncora que podía salvar la nave del Estado en medio de tan horrible tormenta* Inmersas en un marco tan poco propicio y congregadas *cuando casi ya no había mas patria que el terreno donde se juntaron*, lograron instalar un nuevo orden político- promulgación de la soberanía, división de poderes, abolición de *los antiguos restos góticos del régimen feudal* y la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles - , crearon las bases de un nuevo sistema económico y un nuevo sistema de Hacienda, sustentado en el arreglo de la administración y en la fe pública - gobierno económico de las provincias, organización de la Hacienda y simplificación del sistema de contribuciones y medidas tendentes al fomento de agricultura, industria y comercio, derogando reglamentos contrarios al derecho de propiedad y a la libertad de circulación, y , en fin, un Estado. Las Cortes encuentran *vacilantes todas las columnas del edificio social, y casi disuelto el Estado*, y construyen para la posteridad un Estado constituido sobre bases sólidas y firmes.⁷⁵⁵

7.1.- El Informe del Secretario Interino del Despacho de Hacienda de 1 de octubre de 1813.

La memoria que presenta López de ARAUJO, Secretario interino del Despacho de Hacienda, el 1 de octubre de 1813,⁷⁵⁶ es un claro reflejo de la suerte que ha corrido la obra de las Cortes: grandes logros en el aspecto jurídico-político y dificultad de realización práctica de las innovaciones en materia hacendística. Las dificultades que normalmente acaecen al implantar todo nuevo sistema tributario se ven en este caso amplificadas por los efectos de la guerra. A la voluntad de realizar cambios estructurales le va a corresponder siempre la necesidad de vencer dificultades coyunturales.

En su Memoria, LÓPEZ DE ARAUJO vendrá a expresar que el sistema de Hacienda creado surge sobre nuevas bases entre las que destaca la instalación de la

⁷⁵⁵ D.S.C.G.E., sesión del día 14 de Sepbre de 1813, Tomo VIII, págs.6223-6225.

⁷⁵⁶ López de Araujo, M.: Informe del Encargado interino de la Secretaría del Despacho de Hacienda, Imprenta nacional, Cádiz, 1813.

48. El Informe se encuentra reproducido en las *Actas de las sesiones...* 1813, op. cit., páginas 41-

Toreno ha escrito que, aunque pueda parecer redundante- ya que los presupuestos presentados son los mismos ya discutidos y aprobados al concluirse las discusiones de las extraordinarias-, su presentación se debe a que así lo mandaba la constitución, *no siendole licito al ministro, sin incurrir en responsabilidad, separarse en nada de lo que aquella prevenia en su letra.* Vid. *Historia del levantamiento...*, op. cit., pág 488.

En efecto, Los presupuestos eran idénticos salvo leves rectificaciones. D. M. Lopez de Araujo trazaba un cuadro muy lamentable del país y sus recursos y proponía el medio adoptado en las extraordinarias, la nueva contribución directa.

confianza en la conciencia de los ciudadanos, conseguida con un sistema que les permite conocer la magnitud de su sacrificio y, además, mediante la debida publicidad de la gestión financiera. Se ha roto con una práctica financiera caracterizada por la disipación y se refuerza el control mediante el presupuesto:

Mas no bastaba haber descubierto los fatales secretos que con tanto cuidado se la escondian y haberla restituido el derecho de decretar por sí misma las contribuciones con que debia asistir á los gastos indispensables del Estado, si no se aseguraba esta facultad preciosa, presentándola cada año un presupuesto exácto de ellas, y de los ramos á que se debian aplicar, manifestando al propio tiempo qual habia sido la inversion de las decretadas el año anterior, y qual el estado en que se encontraban los negocios públicos en el momento ⁷⁵⁷ en que se reunia la representacion soberana.

Se ha conseguido un nuevo sistema de reparto de las cargas públicas sustituyendo el *sistema errado de contribuciones* y se han eliminado todas las barreras que se oponían al desarrollo de la riqueza y felicidad de los ciudadanos. Fruto de los desvelos e ilustración del Congreso, dirá LÓPEZ DE ARAUJO, desaparecieron:

las rentas provinciales, las estancadas y todos aquellos impuestos inventados por la ignorancia de los verdaderos principios de la economía pública y por el despotismo, siempre pronto á adoptar qualquiera especie de contribuciones, con tal que arrancanquen de las manos del ciudadano los caudales que necesita la ostentosa profusion de sus vicios, y de sus insensatos devaneos....

Por el nuevo sistema

...todo español contribuirá igualmente, con la cuota que le pertenezca, á las necesidades de la patria: sabrá qual es esta cuota, porque sabrá la extension de los sacrificios que el bien público exige; mas ni será asaltado á todas horas en medio de los caminos, á las puertas del pueblo de su domicilio, y hasta en el santuario de la paz domestica por las escuadras famélicas de los agentes del fisco: ni el ni su familia temerán que un crimen, creado por bárbaros reglamentos le arrastre á las prisiones, le despoje de sus bienes para enriquecer á los curiales, y acaso sepulte á ámbos en la infamia y en la miseria. ⁷⁵⁸

El capítulo de las realizaciones es menos optimista. Un sistema como el

⁷⁵⁷ López de Araujo, M.: Informe ..., op. cit., pág.1.

⁷⁵⁸ *Ibid.*, pág.5.

descrito requiere además de superar todo tipo de inconvenientes como vencer la hostilidad del contribuyente, fruto de una opinión viciada por la fuerza de la costumbre (recuérdese la máxima de Canard), momentos de mayor tranquilidad. Y además, para su implantación era necesaria una transformación radical de la estructura política, económica y social del Antiguo régimen. Este hecho demuestra el corto alcance de toda reforma en el plano superestructural, dado que el proyecto se inserta en un orden aún no consolidado. De la dificultad del proyecto se tiene plena conciencia:

*Las grandes reformas en el sistema de contribuciones se establecerán con toda la rapidez que permitan los infinitos obstáculos que ofrecerán á su ejecución la novedad del impuesto, la preocupacion de muchos en favor de todo lo antiguo y el interes privado.*⁷⁵⁹

La realidad es que, pese a todos los esfuerzos, la contribución directa que viene a sustituir las rentas suprimidas no acaba de implantarse. Además de las dificultades planteadas, surge una dificultad añadida, el inevitable vacío recaudatorio producido en el intermezzo, mientras se realiza de forma total el plan proyectado. Es de esperar, en buena lógica, la contracción de la recaudación de las rentas subsistentes. En ese momento, las únicas rentas con las que se puede contar son, además de la citada contribución directa, todavía en vías de implantación, la contribución extraordinaria de Guerra, las rentas suprimidas mientras subsisten, y las eclesiásticas -diezmos, excusado, noveno, subsidio -.

Para LÓPEZ DE ARAUJO es de esperar, como se apuntaba, que en las circunstancias vividas baje la recaudación de unas rentas que, como las provinciales, dependen de la frecuencia de los cambios. Por su parte las características de la contribución extraordinaria de guerra la hacen especialmente permeable a la evasión fiscal.⁷⁶⁰ El hecho de depender su recaudación de la buena voluntad del contribuyente que realiza su declaración de manera espontánea, explica su corto poder recaudatorio y las dificultades que presenta su implantación.

⁷⁵⁹ *Ibíd.*, pág.8.

⁷⁶⁰ Del fracaso de la Contribución Extraordinaria de Guerra da noticia el *Tribuno del Pueblo Español*, en su núm.32/V19.2.1813, cuyos articulistas, a tenor de lo observado en la sesión de cortes de 8 de febrero, concluyeron que la hacienda se hallaba en el desorden mas completo y que la contribución extraordinaria no se había llegado a establecer.

El profesor Fontana escribe que la citada contribución se hizo mal *como fruto de un proyectismo libresco, sin conocimiento de las posibilidades reales de la administración existente, ni de la situación en que se hallaban la economía y la sociedad españolas a las que se pretendía aplicarlas.* Vid. Fontana, J y Garrabou, R.: *op. cit.*, pág.64.

En un texto anterior, el mismo autor, señala que al cabo de un año de su reforma, la contribución no había podido implantarse ni en *la mismísima ciudad de Cadiz, asiento del Gobierno*, por falta de los datos necesarios. Vid. "La financiación de la...", *op. cit.*

La historia concluye con la publicación del decreto de 13 de septiembre que declara en su artículo IX suprimida la extraordinaria, no obstante, a juicio de Fontana *sería mas correcto decir que lo que hacia era metamorfosearla en la nueva figura tributaria creada ahora.*

Se hace, pues, imprescindible acudir a recursos extraordinarios que permitan al Gobierno contar con los ingresos suficientes para cubrir las necesidades del ejército, del que, en última instancia, depende la salvación del Estado. Cobra, en este sentido, especial relevancia la gráfica expresión de CANGA ARGÜELLES recogida en el Tribuno del Pueblo Español: *Guerra y Hacienda son los dos objetos que nos deben ocupar...* ⁷⁶¹

Se proponen, entre otros medios, un empréstito de 10 millones de pesos fuertes a intentar colocar por el embajador del rey en Inglaterra; la venta de tabacos propiedad de la Hacienda pública; el cobro urgente de los atrasos habidos en la contribución extraordinaria de guerra y demás contribuciones, lo que debe procurar sumas considerables al erario. Y, por último, ante la posible insuficiencia de estos recursos para cubrir las grandes necesidades existentes, y la imposibilidad de crear nuevos arbitrios que sean incompatibles con el proyecto de contribución directa que *por ninguna razón debe abandonarse*, se plantea un recurso que nos parece el de mayor interés de cara a este trabajo.

Si no obstante sus desvelos, se viese la Regencia en tal necesidad de fondos que hubiese de proponer al Congreso algún medio de adquirirlos de pronto, persuadida de que en esta materia lo más sencillo es comunmente lo mejor, que toda contribución complicada es viciosa en su esencia, y ruinosa en sus resultados, juzgaría que el único arbitrio adoptable era exigir a los pueblos por vía de préstamo forzoso, reintegrable por terceras partes en el primer año de la contribución directa, el valor equivalente á un tercio de la misma contribución ⁷⁶²

La propuesta nos parece sumamente interesante por la línea de continuidad que sigue con todo el proyecto de contribución directa. En este sentido se señala que a la facilidad de su realización, se une la ventaja de respetar la unidad con el sistema que se trata de establecer... Por otra parte, es de destacar el reclamo con que se intenta seducir al contribuyente. Exigir ahora un tercio a cuenta es un seguro para la implantación de la contribución, en el sentido de que *excitaría á plantificarle por la esperanza y el deseo de reembolsar la suma anticipada.* ⁷⁶³

Un recurso como el propuesto planteaba, a su vez, otra dificultad: el déficit que resultaría al año siguiente. En el Informe se postula como posible solución la utilización de otro tipo de medios de pago tales como bienes nacionales al contribuyente

⁷⁶¹ El Tribuno del Pueblo Español, núm.27/V8.10.1813.

⁷⁶² López de Araujo, M.: Informe..., op. cit., pág.8. El subrayado es nuestro.

⁷⁶³ Ibíd.

que los prefiera.⁷⁶⁴

La Comisión de Hacienda recoge la idea del Secretario del ramo y conviene en la necesidad de la ejecución del citado arbitrio. El día 13 de noviembre propone a las cortes una minuta de decreto, en la que, advirtiendo que no descuidará en ningún momento sus trabajos en orden a implantar definitivamente el sistema tributario que vendrá a cambiar la administración pública, sustentado en las sólidas bases que proporcionan los decretos de las Cortes generales y extraordinarias, señala

la necesidad del momento es urgente y grave: el alimento de nuestros ejércitos y la formación de otros de reserva no admiten dilación...fácil es advertir los perjuicios de la menor morosidad en la adopción de arbitrios capaces de llevar a cabo tan importantes fines.

A tal fin se propugna la necesidad de exigir una anticipación equivalente a un tercio de la contribución de 13-9-1813 teniendo en cuenta que, para su reparto, hay que adoptar las siguientes bases: el pago debe hacerse en metálico y no se oirán reclamaciones hasta después de haber pagado.⁷⁶⁵

El día 16 de noviembre se promulga definitivamente el Decreto en los mismos términos de la minuta presentada a Cortes. El modelo de reparto sigue en todo al establecido para la contribución directa. Así, se establece que las diputaciones repartirán

⁷⁶⁴ Por la orden de 2 de octubre de 1813, se manda proceder al repartimiento y cobranza de los cupos que debían pagar los pueblos por las contribuciones decretadas por las cortes, *...empleando el auxilio de la fuerza cuando en la ejecución de las disposiciones tomadas al efecto se notare una obstinada resistencia, o que se use de medios evasivos para llenar obligaciones tan sagradas y perentorias.* Vid. Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca* —, op. cit., tomo VI, pág.14.

De la urgencia también da idea la Orden de 30 de octubre dirigida a los jefes políticos excitándolos a la ejecución del establecimiento de la *única contribución directa, impuesta sobre la riqueza territorial, industrial y comercial, y distribuida entre las provincias, pueblos e individuos particulares con proporción a las respectivas facultades de los contribuyentes...* *Ibíd.*, pág.15.

⁷⁶⁵ *Actas de las sesiones* — 1813, op. cit., pág.238.

⁷⁶⁶ Aunque no llega a prosperar es conveniente traer a estas páginas la oposición al proyecto de tercio anticipado que ofrece el diputado Istúriz, miembro de la comisión de Hacienda, que presenta dictamen por separado de ésta.

No entiende Isturiz cómo en el plazo de dos meses se ha roto el equilibrio de medios y necesidades que se planteaba en el proyecto de única contribución, cosa que debió preverse. Considera anticonstitucional este préstamo forzoso, teniendo en cuenta *los graves inconvenientes que ocasionaría a la plantificación de la contribución directa este préstamo, adelanto o intrusa contribución, y por consecuencia la prolongación de las inmensas y enmarañadas exacciones y exatores que agobian a los pueblos, cuya gozosa expectativa aguarda el momento de ver expulsados tan envilecidos impuestos; considerando la reacción que puede causar en el espíritu público la sensación de un préstamo forzoso, considerando el odioso comprometimiento que produciría entre intendentes, diputaciones, ayuntamientos, ciudadanos...*

Entre otras propuestas Isturiz sostiene que cuando resulte déficit no se pague deuda alguna anterior al día en que las cortes decretaron el establecimiento del crédito público, cargando a éste la liquidación, consolidación y pago de todas ellas. Y, además, que la regencia manifieste las medidas que ha tomado para hacer efectiva la contribución directa. Vid. *Actas de las sesiones* — 1813, op. cit., sesión de 13 de Noviembre de 1813, págs.238-239.

este tercio anticipado entre los ayuntamientos y estos entre los contribuyentes, tomando como base el equivalente para las provincias de la corona de Aragón y los encabezamientos de los pueblos por Rentas provinciales, o en su defecto el producto de las mismas en el último quinquenio de 1803 a 1808. Al decreto acompaña una instrucción dirigida a los Intendentes a los que se responsabiliza tanto de la realización del reparto del tercio como de su pago en el plazo fijado.

A partir de las indicaciones de los señores Yandiola, Martínez de la Rosa y Pérez Pastor, se decreta en 21 de noviembre el cese del cobro de las contribuciones derogadas por decreto de 13 de septiembre, a partir del cobro del tercio anticipado.⁷⁶⁷

La energía mostrada en los términos en que se propone la exigencia del tercio anticipado parece entrar en contradicción con lo acordado el 27 de noviembre, cuando las cortes aceptan negociar con la Diputación de Cádiz un tanto alzado de 8 millones de reales.⁷⁶⁸ La necesidad de ingresos obliga a concertar todo tipo de negociaciones.

La propuesta del cobro del tercio anticipado plantea una nueva polémica. El 19 de enero de 1814 se publica un decreto con el fin de que la Regencia del reino proponga los medios necesarios para cubrir el déficit resultante del cobro del tercio anticipado.

que se reencarge a los pueblos el mas pronto cumplimiento del artículo 7 del decreto de 13 de septiembre de 1813, a fin de que al cobrarse el primer tercio no queden en la peninsula e islas ni bajo el pretesto de arbitrios, ningunas contribuciones sobre los

⁷⁶⁷ El decreto de 16 noviembre está recogido por López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., Tomo VI, págs.16-18.

En el Decreto de 21 de noviembre por el se previene el cese del cobro de las contribuciones derogadas una vez verificado el repartimiento, se indica que *...en todo el mes de abril proximo a mas tardar debiera estar ya establecida la contribucion directa y entregada por los ayuntamientos constitucionales la papeleta a cada contribuyente de lo que le corresponda pagar por el primer tercio...*

Legándose a establecer la venta de bienes en la parte necesaria para cubrir las obligaciones con la Hacienda de aquellos contribuyentes que en el momento de la exacción no dispongan de fondos para realizar el pago. *Ibid.*, págs.20-22.

⁷⁶⁸ Fontana, J y Garrabou, R.: op. cit., pág.94.

La minuta de decreto aparece recogida en el *Diario de las sesiones ... 1813*, op. cit., sesión de 26 de noviembre de 1813, pág 304. El Decreto lo recoge López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., Tomo VI, págs.23-24.

En éste se señala concretamente que *por el equivalente desde esta fecha hasta fin del presente año de las rentas provinciales y sus agregadas, por el de la anticipacion decretada en 16 del actual, y por el del primer tercio de la contribucion directa en el año proximo, deducida de el la tercera parte de su importe para reintegrar la de dicha anticipacion(...) admitira la regencia los 8 millones. 2 millones por el primer equivalente y 6 por el de los dos restantes, entendiendo que desde que se verifique la entrega cesarán las rentas derogadas.*

igualmente quedara estinguido el estanco de todos los ramos que determine el decreto de 13 de septiembre; desde el dia en que las Cortes fijen las deudas que han de devengar los efectos desestancados por Rentas generales que no sera mas tarde del 30 de abril de 1814.

crédito público, confirma la venta de tabaco y solicita información sobre las cantidades cobradas en concepto de tercio anticipado.

La Comisión demuestra su voluntad firme de seguir con el proyecto de implantación de la contribución directa, siguiendo las bases propuestas por las anteriores cortes, y responsabiliza a los empleados públicos de su realización en el plazo señalado. El establecimiento de la contribución directa se liga al sostenimiento del ejército y se intentan limar las dificultades derivadas de los repartos a las provincias, argumentando que el sacrificio desigual derivado de la falta de datos, se destina a su independencia pero a cambio se les libra de los desembolsos realizados al enemigo y se les garantiza la reparación de los agravios en los repartimientos, reconociendo los excesos como deuda pública, amortizable con cargo a los recursos que dispuso la Nación.⁷⁷¹

La Comisión advierte que las dificultades de la puesta en práctica pueden derivar de las bajas registradas en la recaudación de algunos ramos de rentas; de la supresión de algunas rentas con las que se ha contado; del coste que supone el importe de los sueldos de los muchos empleados reformados por la implantación del nuevo sistema; e incluso de los propios fallos de la contribución directa.

En este sentido, la Comisión realiza una interesante propuesta con respecto a economizar los sueldos de los empleados reformados. Se les dará la opción de cobrar sus pensiones, o bien de capitalizarlas, admitiendo el importe en compras de fincas nacionales, como créditos del estado. Las ventajas de esta segunda opción son dobles: por una parte, se transforman en propietarios por lo que *unos ciudadanos parasitos y gravosos para el Estado pasarian a la clase activa de propietarios y tratarian de mejorar sus fincas* y, por otra, se evita la transmisión del cargo a los hijos, ya que estos *no ansiarian sus empleos y ganaria el Estado muchos brazos para las ocupaciones utiles.*⁷⁷²

La Comisión realiza un breve análisis del sistema arancelario y reafirmando su postura liberal crítica al sistema aduanero que no produce lo estipulado en el presupuesto debido a los reglamentos existentes, al postular que

solo con la libertad prospera el comercio y se hinchan los cofres publicos con los rendimientos de los derechos; harto tiempo hemos experimentado los efectos desoladores de la exorbitancia de estos, de la ceguedad de los aranceles y de las formulas mezquinas, ridiculas, vejatorias y costosas con que el gobierno aleja al comerciante de las aduanas y le hace contrabandista

⁷⁷¹ Actas de las sesiones ... 1814, op. cit., pág.369.

⁷⁷² "Dictamen ...", en Actas de las sesiones ... 1814, op. cit., pág.361.

por sistema. ⁷⁷³

A la vista de los argumentos expuestos en su Dictamen, la comisión plantea una serie de puntos a resolver por el Gobierno, entre los que se encuentran los ya apuntados por éste en cuanto a la venta de tabacos; la redención de los atrasos de rentas, obligando, además a rendir cuentas a todos los que hubieran manejado fondos públicos; la petición de establecer en su plazo la contribución directa, instando a la Regencia para que dé razón individual por provincias de lo cobrado del tercio anticipado y de su aplicación al ejército.⁷⁷⁴

A pesar de todas las disposiciones dictadas, cuando un mes más tarde, FERNANDEZ DE NAVARRETE, Secretario del Despacho de Hacienda, presenta su Memoria ante las Cortes, dibuja un cuadro que no puede ser más descorazonador:

por el estado que presento se enterará el Congreso de que de los 161.347.902 rs. un maravedí que importa el tercio anticipado de la contribucion directa, solo van cobrados 39.894.467 con 19 maravedís, y que restan por cobrar de dicho tercio 76.059.961 rs. ⁷⁷⁵

A ello había que añadir el vacío producido por rentas generales y demás subsistentes. Los suministros al ejército de provincias como Cataluña, Navarra, Guipuzcoa, Vizcaya, Alava, Burgos y Soria han superado con creces el importe del tercio; hay que tener en cuenta también la imposibilidad de aportarlo por parte de las provincias aniquiladas.

NAVARRETE vuelca el peso de su Memoria en los aspectos administrativos, incidiendo en la problemática derivada de la pérdida de la confianza en quienes manejan los asuntos de la Hacienda, capaz, en su opinión, de cercenar el más bien establecido orden de la recaudacion, pues que aniquila y destruye la confianza de los que por precision han de manejar esta primera atencion del Estado. La autoridad y fuerza

⁷⁷³ *Ibíd.*, pág.372.

⁷⁷⁴ Efectivamente, como consecuencia de las proposiciones de Canga Argüelles, el 19-2-1814 se decreta que todos los productos de la contribución directa con las demás rentas unidas a ella se apliquen a la manutención del ejército y armada. Vid. López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., Tomo VI, págs.28-29.

Canga Argüelles había realizado una serie de proposiciones en la sesión de cortes de 24-11-1813, que se mandaron pasar con urgencia a la comisión de Hacienda. (Vid. *Actas de las sesiones ... 1813*, pág.287). En ellas Canga estimaba el valor del tercio anticipado en 166.666.666 reales que debían destinarse íntegramente al ejército y armada, repartidas por el tesorero entre las provincias en función de la cuota que les correspondiera por la anticipación, y haciendo responsables a los intendentes de la entrega de las cuotas en las arcas del ejército.

A tal fin, debía suspenderse el pago de los gastos ordinarios hasta que se verificara el pago a la fuerza armada, dado la urgencia de éste.

⁷⁷⁵ "Memoria leída en las Cortes en la sesión de 4 de marzo de 1814, por el Secretario interino del Despacho de Hacienda" en *Actas de las sesiones ... 1814*, op. cit., págs.41-44.

de los ministros y la confianza en su gestión deben ser los pilares que sustenten la administración, recaudación y distribución de las rentas del Estado.⁷⁷⁶

En vista de lo presentado y de la escasa capacidad que se atribuye, NAVARRETE, a pesar de que muestra la voluntad de no escatimar medios para establecer la directa, plantea al Congreso una serie de cuestiones de gran importancia. Entre ellas plantea la posibilidad de restablecer algunas contribuciones abolidas entendiéndose entre éstas las que menos se opondan al comercio, agricultura, industria y población de la península, en vista de las dificultades que ofrece el aumento de la directa cuando tanto cuesta su implantación y lo antipolítico de acudir al empréstito en el extranjero.

La continua preocupación que despierta la suerte de la contribución directa hace que se emitan una serie de decretos con el fin de velar por el buen funcionamiento del plan. Así, el día 6 de marzo de 1814 se pide a la Regencia un estado de ingresos y débitos que resulten por la contribución directa para conocer su evolución y progresos.⁷⁷⁷ De la misma manera y a partir de las dudas planteadas en las representaciones de varios intendentes el día 30 del mismo mes ⁷⁷⁸, se dictamina la imposibilidad de las tesorerías de provincia de efectuar pagos si no van ordenados por la Tesorería general previo estudio de las obligaciones y de los fondos.

El 12 de abril pasa a la comisión de Hacienda un escrito del encargado de la Secretaría instruyendo a las cortes las causas que han entorpecido y dificultado el repartimiento del tercio anticipado de la contribución directa, cuyo importe no ha podido cobrarse; y, lo que no deja de ser sorprendente, concluye manifestando la necesidad de que el Congreso declare explícitamente si el repartimiento de la expresada contribución corresponde a los intendentes o a las diputaciones provinciales. Es necesario promulgar un decreto aclarando que el repartimiento toca a los Intendentes y sus Contadurías y a las Diputaciones Provinciales intervenirlo y aprobarlo.

Así, el día 14 del mismo mes, se determina definitivamente que el repartimiento de la contribución directa corresponde a los Intendentes y sus Contadurías

⁷⁷⁶ "Memoria...", en *Actas de las sesiones ... 1814*, op. cit., pág.43.

⁷⁷⁷ Recogido por López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., Tomo VI, págs.29-30.

⁷⁷⁸ *Ibíd.*, págs.30-32.

De la dificultad de llevar a cabo la contribución directa da idea el artículo aparecido en *El Tribuno del Pueblo Español*, núm.12/V11.3.1814, firmado por M. de L.B. ya citado, acerca del establecimiento y cobranza de la contribución directa en las Islas Baleares. En el texto es fácilmente observable la confusión que existe a la hora de llevar a cabo la citada contribución. Para el articulista: *los haberes de que habla el artículo 8. Las facultades que expresa el 339 y la riqueza que posee cada individuo de que habla el Real Decreto, según los cuales debe contribuir cada español à las necesidades del Estado, se han entendido siempre en Mallorca respecto à la riqueza territorial por el capital de bienes que cada poseedor tiene descritos en el catastro general que comprende todos los de la isla y por el que se han hecho todos los repartimientos para las contribuciones directas de la talla....* Con este método, para el articulista, la distribución y cobro se realiza con prontitud y facilidad y se eliminan las graves injusticias que conlleva la Contribución extraordinaria de Guerra.

y su intervención y aprobación a las Diputaciones Provinciales, en virtud de lo sancionado en el artículo 355 de la Constitución, a lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto de 13 de septiembre de 1813 y a lo prevenido en el artículo 2 de la instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 23 de junio del mismo año.⁷⁷⁹

Ante las continuas molestias y atropellos que están sufriendo los pueblos por las premuras en el cobro tanto de atrasos como del tercio anticipado se elevan al congreso las proposiciones del diputado GALVAN que obligan a la Comisión de Hacienda a tomar medidas para subsanarlas. Entre ellas se propone eliminar las formalidades tan necesarias en momentos de tranquilidad como *impracticables en una época de desgracias, confusión y desorden, según resulta de diferentes reclamaciones que tiene la Comisión a la vista.*⁷⁸⁰ Y, entre otras, se contempla la admisión de los suministros, préstamos y anticipaciones que hayan hecho los pueblos para sostener los gastos de la guerra, siempre que vayan acompañados de los correspondientes documentos justificativos, aunque teniendo en cuenta una importante restricción: no se admitirán los suministros anteriores a 30 de Agosto de 1813 para el pago de la contribución directa que empieza a contarse en primero de enero que debe ser realizado en metálico.

Sin embargo, como es ya habitual, a solicitud del Ayuntamiento de Córdoba, la Comisión de Hacienda dictamina que se admitan a esta provincia, en parte de pago del primer tercio de la contribución directa que se cobre, el importe de los suministros posteriores al 30 de Agosto, por su satisfacción tan exacta del tercio anticipado, y además, porque así se ha admitido a Cataluña.

Como se puede observar y siguiendo a PINILLA, en su análisis del decreto de 1813, las circunstancias no eran propicias para intentar una empresa de tal magnitud: a la falta de datos para efectuar el repartimiento, se unían la ocupación de gran parte de las provincias con sus negativos efectos sobre la riqueza, lo que obligaba a aumentar las cuotas de la contribución para cubrir las necesidades, hecho que causó el descontento entre los contribuyentes, aumentado por las desigualdades contributivas que hallaban de las comparaciones.⁷⁸¹

Como ya señalara el profesor FONTANA, exigir en aquellas circunstancias, con un país destrozado por la guerra, un esfuerzo como el que suponía la contribución directa, debió agitar los ánimos causando un descontento general que a su juicio, fue una

⁷⁷⁹ Como hemos podido ver, por el Decreto de 13-8-1813 se atribuye a las Diputaciones el reparto de contribuciones; después la intervención y aprobación del repartimiento, mientras que por la instrucción de 23 de junio de 1813 se había asignado esta función al intendente y su contaduría; ahora (14-4-1814) se adopta una combinación de ambas posturas.

⁷⁸⁰ *Actas de las sesiones ... 1814*, sesión de 23 de abril de 1814, pág.294.

⁷⁸¹ Lopez-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca ...*, op. cit., Tomo II, págs.11-12.

de las causas que llevaron al cuestionamiento del régimen constitucional y de la esperanza con que se acogió el retorno al absolutismo, especialmente por parte de los campesinos.. ⁷⁸²

El testimonio de ESCOIQUIZ resume los términos de esta afirmación:

Los pueblos estaban indignados contra la contribución directa que (...) favoreciendo a una sólo clase era un yugo de bronce para todas las demas, y en especial para la agricultura; de resulta de aquella indignación, un entorpecimiento sin término en el pago de los impuestos (...). [el pueblo], embriagado de gozo de su amado y suspirado monarca, no anhelaba sino que se suprimiese en el momento el aborrecido impuesto. ⁷⁸³

La recaudación, por otra parte, no pudo ser más desastrosa. El propio ESCOIQUIZ afirma ante el Consejo de Estado el 9 de mayo de 1815 que la situación de la tesorería era lamentable, concretamente *diez mil reales escasos en la tesorería general, vacias casi las de las provincias.* ⁷⁸⁴

Por su parte, el diputado OCHOA, en la sesión extraordinaria de la noche de 13 de octubre de 1820, introduce como explicación del fracaso el impacto psicológico que causaría una contribución de tipo directo sobre un pueblo habituado a contribuir por medio de contribuciones indirectas y que, de pronto, *se vio (...) cargado con otra contribucion de la cual ninguna noticia o idea tenia, ni aun de su nombre* ⁷⁸⁵

Juicio exagerado, si se tienen en cuenta los continuos intentos que a lo largo del siglo XVIII tuvieron lugar con la finalidad de implantar una contribución directa. Intentos de los que, como se ha tenido ocasión de ver a través de las discusiones en las Cortes, se estaba suficientemente informado.

Una opinión tan autorizada como la de CANGA ARGÜELLES señala entre las causas del fracaso las peculiaridades del censo que, aunque corregido en el congreso, sirvió de base estadística para llevar a cabo el reparto, añadiendo entre otros motivos la novedad de la contribucion; falta de datos para hacer con igualdad el repartimiento; artes

⁷⁸² Fontana, J.: *La quiebra*..., op. cit., pág.79.

⁷⁸³ Citamos por Fontana, J.: *La quiebra*..., op. cit., págs.93-94.

⁷⁸⁴ Citamos por Fontana, J.: *Guerra y Hacienda*, op. cit., pág. 94.

⁷⁸⁵ Y más adelante continúa el diputado: *el pueblo que no profundiza, que no examina, mayormente en materia en que ya tiene ciertas prevenciones, adquiere horror a la contribucion directa, bajo de cualquier nombre que se le presente.* Citamos por Fontana, J.: *Hacienda y Estado* ..., op. cit., pág.60.

y malas mañas de los enemigos del orden.⁷⁸⁶

La realidad es que el plan sigue, en definitiva la suerte de todo el proyecto constitucional. LUIS LORENTE ha estudiado el caso de la ciudad de Toledo, extrayendo unas importantes conclusiones: La premura en el reparto y cobranza a que llevan las necesidades urgentes, crea un alto grado de descontento popular; la aplicación de bases tan inciertas implica un importante agravio fiscal que lleva a separar al pueblo de considerar su participación como fundamental para el triunfo del orden constitucional, esbozado en cadiz.⁷⁸⁷

En definitiva, para LORENTE TOLEDO, el aumento de la presión fiscal derivado de las deficiencias del reparto enfrentó al pueblo con el proyecto liberal impidiendo la captación de un modelo tributario sustentado en la conciencia de los contribuyentes de estar participando con su aportación al bien común.⁷⁸⁸

Un autor de sobrada lucidez como RAMON DE SANTILLAN expresará en 1865 su autorizada opinión acerca de lo acaecido en los momentos que estamos estudiando:

Grandes errores habían cometido sin duda, las Cortes de Cadiz, así en sus disposiciones políticas como en las económicas; pero no por esto dejaba de ser cierta y aún apremiante la necesidad de hacer reformas hasta fundamentales, en el sistema político y en el económico que regían en el último reinado. Oponíanse a ellos, naturalmente, las clases privilegiadas, a quienes debían perjudicar y, tímido e irresoluto el Gobierno, pretendía hallar en miserables expedientes y en continuos cambios de ministros, particularmente de Hacienda los medios de curar unos males que agravándose de día en día,

⁷⁸⁶ Canga Argüelles, J.: *Diccionario de Hacienda...*, op. cit., tomo I., pág.237.

⁷⁸⁷ Lorente Toledo, L.: "El proyecto fiscal gaditano ...", op. cit., pág.445.

Lorente reproduce la opinión del comerciante José Jimenez expresada el día 27 de Noviembre de 1813 al Ayuntamiento de Toledo como una muestra clara del comentado descontento: (...) *acabo de entregar en este día el completo de los dos mil quinientos reales vn que en oficio de 14 de Septiembre de este año me avisó V.S.Y. averme cabido a cuenta de la contribución directa, y siendo ésta para esta ciudad de 612.000 reales vn no comprende me pueda caber en ella dicha cantidad; mas sea de esto lo que sea, a tenido a bien V.S.Y. de ponerle un soldado para exigir idigámoslo así a la fuerza, lo que faltaba para dicho completo; pero aver dado el exponente lugar a semejante poco decorosa acción para él, no es por falta de amor a la patria y soldados que la defiende; puesto que tiene acreditado su patriotismo, antes y depues de la invasión de las tropas enemigas, como consta en la Intendencia, contaduría y tesorería general de esta ciudad, en donde se le están debiendo veinte y dos mil reales escasos de resultas de un empréstito voluntario que hizo en metálico a ruegos del señor intendente que hera entonces, para que saliese de sus apuros en la manutención de nuestras tropas, ofreciéndole ser reintegrado en muy breves días, pues de otro modo le era imposible al exponente poder hacer semejante servicio; mas esto no lo ha podido realizar, de que le han resultado graves perjuicios, dicho servicio quizás no le hayan hecho muchos que decantan su patriotismo, por lo que se ve claro que la omisión en dicha entrega proceda de otra causa la que va a manifestar y quizá logre de la prudencia de V.S.Y. se desengañe de algunos informes, ignorantes o maliciosos que hayan dado a cerca de sus negocios ... (pág.446)* El citado pasaje expresa de forma clara el malestar de un contribuyente más como producto del agravio comparativo que de lo alzado de la cuota.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, págs.448-449.

sólo podían ya ceder a medicamentos heróicos.⁷⁸⁹

7.3.- Restablecimiento del sistema tributario tradicional. Decreto de 23 de junio de 1814.

Por el decreto de 23 de junio de 1814 se declara sin efecto el Decreto de 13 de septiembre de 1813 y se restablecen las rentas provinciales y estancadas al sistema de 1808. Entre los argumentos que se esgrimen, se condena lo legislado por las Cortes como producto de *...la indiscreta pasión de la novedad y el maligno empeño de acabar con todas las antiguas instituciones fruto de la sabiduría, experiencia y meditación de nuestros mayores...*, señalando, además, que la falta de bases seguras para el reparto, lo que determinaba la injusticia de los cupos, y las vejaciones inherentes a su exacción entorpecieron la recaudación cuando más lo necesitaba el Estado.⁷⁹⁰

Ello no obsta para que en el Real Decreto de 30 de mayo de 1817, sobre nuevo establecimiento del sistema de real hacienda, Fernando VII, al rememorar los intentos de Carlos III, Felipe V y Fernando VI, *que habían dedicado todos sus esfuerzos a fundar y dar perfección al sistema económico*, reconozca que la contribución directa decretada en el período constituyente hubiera sido útil de no ser tan general y haberse establecido sobre otras bases.⁷⁹¹

Y decreta la supresión de rentas provinciales y agregadas, cuyo origen

⁷⁸⁹ Citado por Fontana, J.: *La quiebra*..., op. cit., pág.382.

El mismo autor califica la memoria de Santillán como la exposición *más lúcida y ponderada que hasta hoy se ha escrito sobre la evolución de la Hacienda española desde comienzos del siglo XVIII hasta la reforma tributaria de 1845*. Vid. "Textos para la historia de la Hacienda española en el siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, núm. 27/1974, Sección Documentos, pág.201.

Fontana reproduce con el título "Carácter general de nuestro antiguo sistema de impuestos y ensayos hechos para su reforma" correspondiente a la parte segunda de la obra de Ramón Santillán, publicada en Madrid, el año 1888, con el título: *Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 hasta 1854, añadida con notas de sus ampliaciones y efectos hasta 1863*. De ese primer capítulo entresacamos el siguiente pasaje: *...en el reinado de Fernando VI, habiase tratado con todo empeño de convertir los diferentes impuestos que componian las rentas provinciales en una contribución única de repartimiento, á la manera de la que se habia establecido en las provincias de la Corona de Aragón al terminar la guerra de sucesión de principios del siglo XVIII; se hicieron grandes, largos y dispendiosos trabajos preparatorios; pero al aplicar el nuevo sistema, ofreció éste un resultado tan desgraciado que hubo de renunciarse inmediatamente á la única contribución y decidirse á continuar con las rentas á que debia sustituir*. Para Santillán, la persistencia de los vicios del sistema dio lugar a que *las Cortes de Cádiz decretaran su abolición y la de los demás impuestos indirectos, reemplazándolos con una contribución de repartimiento próximamente de 500 millones. No dió esta medida mejor fruto que el anterior ejemplo de conversión: la irritación de los pueblos contra ella fue general, unánime y no tuvo la contribución directa de 1813 poca parte en las prevenciones populares que contra el gobierno constitucional se mostraron en 1814*.(vid. "Textos...", pág.204.)

⁷⁹⁰ *Decretos del Rey D. Fernando VII*, Imprenta Real, Madrid, 1818, Tomo I, págs.84-89.

⁷⁹¹ *Ibid.*, tomo IV, págs.210-246.

En este sentido, el profesor Fontana ha sugerido que la Contribución de Garay se puede equiparar a la "Directa" establecida por las Cortes de Cadiz. Vid. *La quiebra* ..., op. cit., pág.139.

se encontraba en épocas muy lejanas, en que los ejércitos y grandes gastos no eran permanentes, y en que por consiguiente se desconocía en Europa los sistemas regulares de Hacienda, tan felizmente adoptados en los tiempos modernos..., sustituyéndolas por una contribución que se ha de repartir por reglas justas de rigurosa proporción sin ninguna excepción ni inmunidad, entre todas las provincias. Dicha contribución sustituiría, además las contribuciones equivalentes de la Corona de Aragón, las alcabalas enajenadas, la contribución de paja y utensilios y la extraordinaria de Frutos Civiles.

Ante el fracaso de esta nueva *directa*, los gobiernos absolutistas se inclinarán, como ha puesto de manifiesto el profesor FONTANA, por seguir la línea de actuación del reformismo ilustrado del siglo XVIII, esto es, *tratar de obtener los recursos necesarios con simples reformas en la administración, sin tocar para nada la distribución del poder y de la riqueza: sin ningún cambio importante en la estructura de la propiedad agraria.*⁷⁹²

Este hecho explica la continua huida hacia adelante y la búsqueda en las reformas administrativas de la solución de unos males que solo podían combatirse con cambios profundos de las estructuras. Sacar a España del estancamiento económico y llevar a cabo una política de desarrollo requería establecer unas precondiciones. Los liberales del periodo constituyente intentaron llevar adelante un vasto programa de reformas en todos los ámbitos, pero el momento no era el más adecuado, realizar sus proyectos en medio de un país invadido por un ejército extranjero era una tarea poco menos que imposible.

Como se ha dicho en otro lugar, las características de la economía, fundamentalmente agraria y cerrada, y el especial entramado comercial, las ventas de excedentes agrícolas eran normalmente realizadas por el gran cultivador o el perceptor de diezmos y derechos señoriales, hacían realmente difícil implantar una contribución caracterizada por un desembolso en metálico. Todas las reformas en materia tributaria estaban condicionadas a transformaciones profundas del sistema económico.

⁷⁹² *Ibíd.*, pág.385.

En pág 380 cita la intervención del diputado Gascó en la sesión de 10 de agosto de 1820 ante las cortes: *la contribución general del reino(1717) en que pretendidamente se ha pretendido encontrar analogía con el sistema constitucional, no solo es excesiva en su cuota, sino que es mucho mas ruinosa por el detestable metodo que se adopto para su distribución y recaudación.*

CONCLUSIONES

Analizados los distintos intentos de transformación fiscal, sustentados en la única contribución, llevados a cabo durante el siglo XVIII y el posterior proyecto de contribución directa acometido en las Cortes de Cádiz, podemos establecer una serie de consideraciones finales.

1.- Bajo las estructuras políticas, sociales y económicas del Antiguo Régimen resulta totalmente inviable sustituir el sistema de rentas vigente por la Única contribución. Implantar en la España del siglo XVIII un sistema de reparto basado en la imposición directa era atentar contra el marco existente: las desigualdades sociales y territoriales, así como la deficiente estructura productiva hacían imposible cualquier intento de transformación del sistema fiscal. En ese marco, la reforma del sistema vigente y la mejora del aparato recaudatorio emprendidas por Lerena, bajo los auspicios del Dictamen de Floridablanca, constituyen la respuesta coherente de un régimen que pretende perpetuarse al proyecto de contribución única de Cabarrús. Se puede afirmar, en consecuencia, que el impuesto directo persigue la igualdad imposible. La igualdad fiscal, único camino para remediar la crisis financiera, tropieza, a lo largo del siglo, con el privilegio. Sin embargo, en los años finales del siglo, es perceptible la existencia de un pensamiento crítico que plantea la necesidad de realizar reformas estructurales de la "constitución", como precondition para llevar a cabo una transformación en profundidad de la Hacienda.

2.- Los liberales de las Cortes de Cádiz intentaron implantar un método de reparto sustentado en la contribución directa, pero ello exigía, a su vez, la creación de un nuevo marco social, económico y político. Aprovechando el momento crítico de la invasión napoleónica, se lleva a cabo un vasto programa de reformas en todos estos ámbitos, que correrán paralelas a las medidas adoptadas en materia hacendística. Se acomete, así, la reforma políticoadministrativa y se adoptan una serie de medidas, tales como la libertad de industria y comercio o la libertad contractual, tendentes a implantar una economía de mercado. La transformación del sistema fiscal, por tanto, iba más allá de una simple reforma, ya que la instauración de un nuevo orden tributario exigía profundas transformaciones del ordenamiento político, social y económico vigente.

3.- El proyecto de contribución directa, pieza fundamental del nuevo orden tributario instaurado en las postrimerías de dichas Cortes, responde a un proceso bien madurado y de larga duración. Comienza en agosto de 1809 con el Decreto de abolición de rentas provinciales y culmina en septiembre de 1813 con el Decreto sobre el nuevo plan de contribuciones. El Informe sobre el nuevo plan de contribuciones presentado por la Comisión extraordinaria de Hacienda ante las Cortes, el día 6 de julio de 1813, que

constituye la pieza clave de la reforma, venía avalado por una cantidad ingente de memorias y folletos de todo tipo relativos a cuestiones hacendísticas elaborados por los miembros de la misma o por juristas y economistas coetáneos. En el debate que sigue a la presentación del proyecto se pueden observar dos posturas bien diferenciadas: la de la propia Comisión de Hacienda, que fundamenta su defensa en las conquistas realizadas en el terreno político y en la incompatibilidad del sistema de rentas vigente con la Constitución promulgada en 1812, poniendo de manifiesto que la necesidad de aprobar el proyecto iba más allá de las posibles dificultades técnicas, y la de los diputados opuestos al cambio, sustentada, precisamente, en las dificultades técnicas, en la especial coyuntura vivida y en una tímida defensa del sistema tradicional de rentas.

4.- Pese a su aprobación, las realizaciones prácticas del proyecto son de corto alcance. El Decreto de 13 de septiembre de 1813 es firmemente contestado tanto por los ciudadanos como por algunos tratadistas económicos. Las desigualdades originadas en el reparto como consecuencia de la base de riqueza utilizada ocupan un lugar destacado entre las críticas, hasta tal punto que se asocia el despegue de los pueblos de la Constitución y el apoyo al régimen absolutista reinstaurado por Fernando VII en mayo de 1814, al intento de implantar la nueva contribución directa.

5.- Las causas del fracaso de la reforma tributaria no deben, en ningún caso, atribuirse a la ausencia o al desconocimiento de planteamientos doctrinales y teóricos. El estudio de las obras de la mayor parte de los autores analizados nos ha permitido constatar el papel que éstos reservaban al elemento político a la hora de proyectar sus planes de Hacienda y la conciencia firmemente arraigada de que toda reforma estructural de ésta pasaba por la total liquidación de los rasgos feudales presentes tanto en el ámbito social como económico. En la práctica totalidad de las obras estudiadas se advierte la aspiración por lograr un nuevo orden social, económico y político y en las propuestas, más o menos dispares, contenidas en ellas se plantea la reforma en profundidad del sistema tributario vigente, desde una doble perspectiva: como una necesidad del nuevo orden social y como una exigencia del desarrollo económico. La puesta en práctica del nuevo modelo implicaba, además, resolver el problema de la técnica impositiva o, como escribe Meisel, "el arte de transformar una idea tributaria en realidad". De acuerdo con ello, se construyó el mejor sistema posible a tenor de las circunstancias que entonces se vivían.

6.- El intento de organizar racionalmente el sistema de impuestos fracasó por las dificultades de la época y por las vacilaciones que se mostraron en disolver las estructuras económicas del Antiguo Régimen. El proyecto de nuevo orden tributario estaba pensado para una sociedad más avanzada que aún no estaba consolidada. Con el vigente régimen de propiedad de la tierra y la escasa productividad de la agricultura y con el precario estado de las manufacturas y el comercio, implantar un tributo de carácter directo sobre estas fuentes de actividad productiva era un empeño difícilmente alcanzable. Por

ello, cualquier reforma sustancial de la Hacienda estaba condicionada a cambios más profundos en el sector agrario y en el conjunto de la economía.

Con la abolición de los múltiples impuestos de carácter indirecto que formaban el entramado tributario del Antiguo Régimen se pretendió dar un impulso al crecimiento económico. Pero, además, el nuevo sistema tributario debía adaptarse a los principios de la economía política y ser conforme a los preceptos constitucionales. La realidad del país y el agobio recaudatorio se impusieron, sin embargo, sobre ellos. A la tensión registrada por el cambio de sistema tributario vino a unírsele la necesidad de encontrar un sustituto de igual potencia recaudatoria que las rentas que se acababan de abolir. La pervivencia del diezmo explica claramente la necesidad de recurrir a una renta que teóricamente debía haberse derogado tras la implantación del nuevo orden tributario.

El carácter casi exclusivamente superestructural de los cambios impidió la puesta en vigor de las medidas en materia tributaria. Los cambios fueron, fundamentalmente, cambios políticos, que se tradujeron en transformaciones jurídicas, necesarias en el proceso de desarrollo del capitalismo, pero que no introdujeron cambios fundamentales en las relaciones de producción, dado su carácter particularmente formal. La persistencia de los rasgos fundamentales del ordenamiento vigente durante el largo proceso de transición entre el Antiguo Régimen y el régimen liberal, impidió llevar a cabo una reforma en profundidad del sistema impositivo que abasteciera a la Hacienda de los recursos financieros necesarios.

7.- En cuanto a la línea de continuidad o discontinuidad del proyecto de contribución directa frente a los intentados en el siglo XVIII, se puede afirmar con rotundidad que aunque el modelo tributario es el mismo, el marco sobre el que se pretende instalar es radicalmente distinto. Estamos en presencia de dos modos de organizar la Hacienda, la actividad económica y, en última instancia, la sociedad. La creación de un nuevo modelo de sociedad exigía una radical transformación de los principios tradicionales de la fiscalidad vigente, tanto desde los fundamentos de la propia tributación, cuanto del modo de reparto. A la Hacienda Real, ejemplo claro de la concepción patrimonial del Estado, viene a sustituirle la Hacienda Pública, exponente del monopolio fiscal del Estado.

De la misma manera que la revolución legó a la nueva Francia un sistema fiscal de impuesto directo, fundado sobre la igualdad de todos ante el impuesto, sobre la proporcionalidad de la contribución con los ingresos y sobre la buena voluntad del ciudadano preocupado por contribuir a los gastos de la nación, el Decreto de 13-9-1813 subrogó las contribuciones indirectas en directas, puso fin al régimen de inmunidades propias de la sociedad estamental, proclamando la igualdad tributaria, unificó el país desde el punto de vista fiscal, hizo desaparecer las aduanas interiores y consagró la libertad mercantil con la supresión de las rentas estancadas. La introducción en el ámbito fiscal

de principios como generalidad y capacidad de pago y su concreción en la distribución de la carga mediante una contribución directa, excedía con creces las posibilidades económicas y administrativas de la época, pero contribuyó a crear la conciencia social necesaria para el arraigo en el futuro de un sistema de reparto que implicaba un nuevo concepto del Estado y del impuesto por parte del contribuyente.

1911. - Ley 10, Serie Documentación Electoral, Ley 10/1911.

1912. - LEY DE ELECCIONES A DEPUTADOS POR LA PROVINCIA DE PONTEVEDRA (1912). Archivo del Congreso, Serie Documentación Electoral, Ley 10.

1914. - RESUMEN DE LA LEGISLATURA ORDINARIA DE 1914 (1-9-1913 a 10-1-1914). Arde Vida, y tipo de J. Amalio García, Madrid, 1914.

1914. - SESIONES DE LA LEGISLATURA ORDINARIA DE 1914 (1-9-1913 a 10-1-1914). Arde Vida y tipo de J. Amalio García, Madrid, 1914, Tomo Cuarto.

1914. - SESIONES SECRETAS DE LAS CORTES PENALES Y EXTRAORDINARIAS DE ESPAÑA (que se celebraron en la sala de Laca el día 21-9-1913 y en la sala de sesiones en Cádiz el 14-9-1913). De las celebradas por la Diputación de Cortes y de las Secretas de las Cortes Ordinarias. Expediente de J. A. García, 1914.

1914. - La "Revista de los Diputados", Número 10, año XXII, tomo 1914/1915.

1914. - "Después de la comisión en el manejo y dirección de cosas de las arcas remedios para que logre el estado las bendiciones que hoy le merecen una esperanza por la gloria y esplendor que merecen", en Semanario de la Nación, Madrid, 1914, Tomo XI, págs. 53-54.

1914. - La "Revista de los Diputados" Madrid del Resurgimiento español, Número 10, año XXII, tomo 1914/1915.

FUENTES Y BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ACEVEDO Y POLA, J.M., Memoria Económico-Política sobre el Fomento de España, Imprenta Real, Madrid, 1799.

ACTAS DE LAS ELECCIONES A DIPUTADOS POR LA PROVINCIA DE ARAGON (1810)./Archivo del Congreso, Serie Documentación Electoral, Leg.2 nº1.

ACTAS DE LAS ELECCIONES A DIPUTADOS POR LA PROVINCIA DE GRANADA./Archivo del Congreso, Serie Documentación Electoral, Leg.2 nº1.

ACTAS DE LAS ELECCIONES A DIPUTADOS POR LA PROVINCIA DE PONTEVEDRA (Legislatura 1841-43)./Archivo del Congreso, Serie Documentación Electoral, Leg.21 nº4.

ACTAS DE LAS SESIONES DE LA LEGISLATURA ORDINARIA DE 1813 (1-10-1813 a 19-2-1814), Imprenta Vda. e hijos de J. Antonio García, Madrid, 1876.

ACTAS DE LAS SESIONES DE LA LEGISLATURA ORDINARIA DE 1814 (1-3-1814 a 10-5-1814), Imprenta Vda. e hijos de J. Antonio García, Madrid, 1876, Tomo único.

ACTAS DE LAS SESIONES SECRETAS DE LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DE LA NACION ESPAÑOLA (que se instalaron en la Isla de León el día 24-9-1810 y cerraron sus sesiones en Cádiz el 14-9-1813). De las celebradas por la Diputación Permanente de Cortes y de las Secretas de las Cortes Ordinarias, Imprenta de J.A. García, Madrid, 1874.

AGUILAR PIÑAL, F.: "La Ilustración borbónica", Historia 16, año XIII, núm.151/1988, págs.77-84.

AGUIRRE, J. DE: "Abusos que se cometen en el manejo y dirección de todas las rentas reales. Universales remedios para que logre el erario los beneficios que hoy le faltan y la monarquía española toda la gloria y esplendor que merece", en Semanario Erudito, Blas Román, Madrid, 1788, Tomo XI, págs.63-80.

ALBIÑANA GARCIA QUINTANA, C.: "La evolución histórica del presupuesto español", Hacienda Pública Española, núm.11/1971, págs.21-73.

- "Evolución histórica del sistema fiscal español y líneas idóneas de su reforma", Boletín de Estudios económicos, Vol.XXXI, núm.99/1976.

- "La reforma tributaria como fenómeno contemporáneo", Revista de Economía política, núm.79/1978, págs.53-78.

- "Aproximación a una teoría de las reformas tributarias españolas", Cívitas, Revista de Derecho Financiero, núm.19/1978, págs.461-476.

- "Los impuestos de ordenamiento económico", Hacienda Pública Española, núm.71/1981, págs.17-29.

- "El arrendamiento del monopolio del tabaco en España: notas históricas", Hacienda Pública Española, núms. 108-109/1987, págs.377-392.

ALCALA GALIANO, A.: **Obras escogidas**, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1955, Tomos LXXXIII y LXXXIV, edición de Jorge Campos.

- **Apuntes para la BIOGRAFIA del Excmo. Sr. Dn... escritas por el mismo**, Madrid, 1865./BN Ref.V Cª 757 nº10.

- **Memoria de D...**, Madrid, 1886, publicadas por su hijo./BN Ref. 4 14933-4.

- **Recuerdos de un anciano ...**, Imprenta de Luis Navarro, Madrid, 1878./BN Ref. R 60381 R.771050.

ALCALA GALIANO, V.: "Sobre los nuevos impuestos", en **Actas y Memorias de la Real Sociedad económica de la provincia de Segovia**, Inprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1786, Tomo II.

- "Memoria Sobre la necesidad y justicia de los tributos, fondos de donde deben sacarse y medios de recaudarlos", en **Actas de la Sociedad Económica de Segovia**, Imprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1793, Tomo IV./BN Ref. Raros 2/27.900.

-**Informe del Tesorero General en ejercicio Dn. ... sobre la representación que la Junta Superior de Valencia hizo en 15 de Setiembre de este año a la Suprema Gubernativa del Reyno, reclamando la Real Orden de 20 de Agosto anterior, en que se reencargaba el cumplimiento de las Reales Instrucciones en la distribución de los caudales del Erario**, Imprenta Real, Sevilla, 1809./BN Ref. V Cª 1017 nº56 DCU 20452.

-**Informe de Dn. ... sobre el Decreto de 11 de Agosto de 1809 en que se mandaron suprimir las rentas provinciales, luego que se subrogase en otras equivalentes,**

Imprenta de D. Benito Monfort, Valencia, 1810./BN Ref. VE 982/18 y 19.

ALCALA GALIANO, V. y MATECON DE ARCE, V.: "Perjuicios del antiguo sistema de rentas provinciales y utilidades y ventajas de el que se establece por los nuevos reglamentos", en **Actas y Memorias de la Sociedad Economica de Amigos del Pais de Segovia**, Imprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1787.

ALCALDE, F.: **Diccionario manual de Hacienda Pública**, Imprenta de D. Pedro Montero, Madrid, 1858.

ALFAYA LOPEZ, C.: **Noticias para la Historia economica y social de España. Teorías económico sociales (1800 a 1820)**, Imprenta de D. M. Lozano, Segovia, 1924.

ALMENAR PALAU, S.: "Alvaro Florez Estrada, el primer economista ricardiano español. Apuntes sobre la evolución de su pensamiento económico de 1800 a 1828", **Anales de Economía**, 3ª época, núm.20/1973, págs.5-29.

- "Recensión a la obra de E. LLuch `El pensament economic a Catalunya (1760-1840) Els orogens ideologics del proteccionisme i la presa de consciencia de la burguesia catalana", **Anales de Economía**, 3ª época, núm.23/1974, págs. 105-112.

- "Alvaro Florez Estrada y la tributación. Economía ricardiana y reforma fiscal en España en el segundo tercio del siglo XIX", **Hacienda Pública Española**, núm.38/1976, págs.21-33.

ALONSO DE VIADO, M.: **Memoria leida en la sección de ciencias políticas y morales del Ateneo de Madrid el 15 de Febrero de 1837 sobre si conviene o no abolir los diezmos en España**, Oficina de D. Tomás Jordan, Madrid, 1837./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. 336.2 (46) 282.

ALONSO ORTIZ, J.: **Ensayo económico sobre el sistema de la moneda papel y sobre el crédito público**, Imprenta Real, Madrid, 1796.

ALONSO Y CASTILLO, M.: **Pensamientos sobre el ramo de Hacienda en España, sacado de la experiencia**, Imprenta de Benavides, Granada, 1842, 3 cuadernos.

ALTHUSSER, L.: **Montesquieu: La política y la Historia**, Ariel, Barcelona, 1979.

ALVAREZ CORBACHO, X.: "Estado y Hacienda pública: algunas consideraciones críticas al saber convencional", **Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública**, Vol.XXXV, núm.177/1985, págs.521-539.

ALVAREZ GUERRA, J.: Modo de extinguir la deuda pública eximiendo a la nación de toda clase de contribuciones por espacio de 10 años: y ocurriendo al mismo tiempo a los gastos de la guerra y demas urgencias del Estado, Imprenta de D. Miguel Domingo, Palma, 1813./BN Ref. 3/513; (Fuentenebro, Madrid, 1813./BN VE Cª 893-4; Imprenta de Diego García Campoy, Cádiz, 1813./BN Ref. VE Cª 590-16; Imprenta Tormentaria, Cádiz, 1813./BN Ref. Cª 599-5).

AMOROS, N.: "Los impuestos agrarios y el desarrollo económico", Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm.90/1970, págs.115-160.

ANDERSON, P.: El Estado absolutista, Siglo XXI, Madrid, 1984.

ANES ALVAREZ, G.: Las crisis agrarias en la España moderna, Taurus, Madrid, 1970.

- **La economía española (1782-1829). El Banco de España: una historia económica, Alianza/Banco de España, Madrid, 1970.**

- **Economía e "Ilustración" en la España del siglo XVIII, Ariel, Barcelona, 1972.**

- **"La contribución de frutos civiles entre los proyectos de reforma tributaria en la España del Siglo XVIII", Hacienda Pública Española, núm.27/1974, págs.21-45.**

- **"La fundación de las sociedades económicas de amigos del país: un testimonio de Jovellanos", Moneda y Crédito, 1974. págs.65-73**

- **"El Antiguo Régimen: Los borbones" en Historia de España Alfaguara, Alianza/Alfaguara, Madrid, 1975, Tomo IV.**

- **"Consideraciones sobre el crecimiento económico durante el S.XVIII en España", Revista de Historia del Derecho, Universidad de Granada, núm.1/1976, págs.191-199.**

- **"Tendencias de la producción agrícola en tierras de la Corona de Castilla (siglos XVI a XIX)", Hacienda Pública Española, núm.55/1978, págs.97-111.**

- **"Comercio de productos y distribución de rentas" en ANES, G. y OTROS.: La economía agraria en la Historia de España. Propiedad, explotación, comercialización, rentas, Alfaguara/ Fundación March, Madrid, 1979.**

- **"Tradición rural y cambio en la España del siglo XVIII" en ANES G. (Ed.): La economía española al final del Antiguo Régimen, Alianza/Bco.España, Madrid, 1982, Tomo I: Agricultura.**

- "La agricultura española y el mercado americano" en ANES, G.; ROJO, L.A. y TEDDE, P. (Eds).: **Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral**, Alianza/Bco.España, Madrid, 1983.

- "Oposición a los <amigos del país> a fines del XVIII", **Hacienda Pública Española**, núm.84/1984, págs.199-208.

- "Exenciones y franquicias en los reinados de Carlos III y Carlos IV", **Hacienda Pública Española**, núms. 108-109/1987, págs.101-116.

- "Economía y sociedad", **Historia** 16, año XIII, núm.151/1988, págs.52-57.

- "Economía y pensamiento económico en España" en ARTOLA, M. (Dtor.): **Enciclopedia de Historia de España**, Alianza, Madrid, 1988, Tomo III: Iglesia. Pensamiento. Cultura, págs.213-271.

- "Sociedad y economía" en **Carlos III y la Ilustración**, Ministerio de Cultura, Madrid, 1989, Tomo II: Economía y sociedad, págs. 1-138.

ANES, R. y TEDDE DE LORCA, P.: "Josep Fontana y el fracaso del reformismo en el declive del Antiguo Régimen", **Revista Española de Economía**, núm.11/1973, págs.161-168.

ANONIMO : Los intereses de la Francia mal entendidos. Destierro de errores comunes en la agricultura, industria, comercio, población y navegación. Plan de systema económico en que se descubren los vicios y se proponen los medios para hacerlos reparar, Oficina de Blas Román, Madrid, 1772, 2 Vols., traducido del francés por D. Domingo Marcolete.

- **Memoria economico-política sobre los señores y grandes propietarios dirigida a S.M las Cortes Generales del Reyno por un ciudadano deseoso del bien general**, Oficina de D. J. Vallegera, Salamanca, 1813./BN Ref. VE 1000-9.

- **Apendice de la Memoria economico-política o sea ideas economico politicas sobre el Decreto de S.M. las Cortes de 8 de julio de 1813 sobre arrendamientos por el mismo autor de la Memoria**, Oficina de D.J. Vallegera, Salamanca, 1813./ BN Ref. VE 1000-10.

- **Apuntes geodetico-politicos relativamente a una nueva division territorial de nuestra peninsula**, Imprenta Tormentaria, Cádiz, 1813, firmados por M.L./BN Refs. VE Cª 564-18 y Varios FVII, 4º, 74-1.

- **Vicios de la contribución directa decretada por Las Cortes extraordinarias en 13 de Septiembre de 1813**, Imprenta de Ibarra, Madrid, 1814./Biblioteca del Congreso, Ref. Varios Tratados, S.1539, Ar. 46.

- **Los diezmos ó sea la contribución en frutos en lugar de la directa**, Imprenta de Dávila, Madrid, 1823.

ANTILLON, I de.: Coleccion de documentos ineditos pertenecientes á la historia politica de nuestra revolucion, (firmados en Palma de Mallorca por Isidoro de Antillon el 30-12-1810 y publicada con notas por un miembro del pueblo), Imprenta de D. M. Domingo, Palma de Mallorca, 1811./BN Ref. R 61.027. R.820581.

- **Carta de un aragonés residente en Mallorca á su amigo DMJQ establecido en Cadiz, sobre la necesidad de asegurar con leyes eficaces la libertad del ciudadano contra los atropellamientos de la fuerza armada ...**, Reimpreso en Imprenta de D. Miguel Domingo, Palma, 1811./BN Ref. R 61133 CDU R.823374.

- **Noticias históricas de D. Gaspar Melchor de Jovellanos. Conságralas a sus respetables cenizas Y.M. de A.M.**, Imprenta (sic) de D. Miguel Domingo, 1812./BN Ref. R 60365 CDU R. 820803.

ARACIL, R. Y GARCIA BONAFE, M.: Lecturas de Historia económica. Siglos XVIII y XIX, Oikos-Tau, Barcelona, 1976.

ARDANT, G.: Histoire de l'impôt, Fayard, Paris, 1972.

ARGUELLES, A. DE: Discurso preliminar a la Constitución de 1812, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1812, edición al cuidado de Luis Sanchez Agesta.

ARIAS DE SAAVEDRA ALIAS, I.: "Las rentas generales y los economistas de la segunda mitad del siglo XVIII" en M. ARTOLA y L.M. BILBAO (Eds.): Estudios de Hacienda. De Ensenada a Mon, Instituto de estudios fiscales, Monografía, núm.31, Madrid, 1984. (Seminario de Hacienda Pública Española titulado "Del Antiguo Régimen al sistema liberal" celebrado en la Universidad Internacional Menendez Pelayo de Santander del 16 al 20 de Agosto de 1983).

ARRIAZU, I : "La Consulta de la Junta central al pais sobre Cortes" en Estudios sobre Cortes de Cádiz, Universidad de Navarra, Pamplona, 1967.

ARROYAL, L. DE: Cartas economicas dirigidas al Conde de Lerena, 1787-1794, Catedra Feijoo, Universidad de Oviedo, 1971, edición de José Caso Gonzalez. (En la Biblioteca Nacional, con Ref. R. 2/28928, aparecen a nombre de F. Conde de Cabarrus con el

título de **Cartas político-económicas dirigidas al Conde de Lerena**, publicadas en 1841 en la Imprenta de D. Norberto Moranci. También han sido publicadas con estudio preliminar de A. Elorza por Ed. Ciencia Nueva con el título de **Cartas político-económicas al Conde de Lerena**, Madrid, 1968).

ARTOLA GALLEGO, M.: **Los afrancesados**, Sociedad de estudios y publicaciones, Madrid, 1953.

- **Memorias de tiempos de Fernando VII**, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1957, Tomos XCVII y XCVIII.

- "Caracteres sociales del liberalismo", *Revista de Trabajo*, núm.7/1964, págs.9-18.

- **La España de Fernando VII**. en **MENENDEZ PIDAL (Dir): Historia de España**, Espasa Calpe, Madrid, 1968, Tomo XXXII.

- **La burguesía revolucionaria (1808-1869)** en **Historia de España** Alfaguara, Alaguara/Alianza, Madrid, 1973, Tomo V.

- **Los orígenes de la España contemporánea**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, 2 Vols.

- "La hacienda real de Navarra en el Antiguo Régimen", *Hacienda Pública Española*, núm.55/1978, págs.131-146.

- **La Hacienda del Antiguo Régimen**, Alianza/Banco de España, Madrid, 1982.

- "El Estado y la política económica de los borbones ilustrados" en **ARTOLA, M.(Ed.): La economía española al final del Antiguo Régimen**, Alianza/Bco. España, Madrid, 1982, Introducción al Tomo IV: Instituciones.

- **Antiguo Régimen y Revolución liberal**, Ariel, Barcelona, 1983.

- "El Estado liberal" en **ANES, G.; ROJO, L.A. y TEDDE, P. (Eds.): Historia económica y pensamiento social**, Alianza/ Banco de España, Madrid, 1983, Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral.

- **La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados**, Alianza Universidad, Madrid, 1986.

- "Hacienda y Revolución liberal", *Hacienda Pública Española*, núm.113/1988, págs.223-229.

- "El Estado", en ARTOLA, M. (Dir.): **Enciclopedia de Historia de España**, Alianza, Madrid, 1988, Tomo II: Instituciones Políticas. Imperio, págs.93-155.

- **Textos fundamentales para la Historia**, Alianza Universidad, Madrid, 1989.

ARTOLA, M. y MARTIN NIÑO, J.: "La Hacienda", en ARTOLA, M. (Dir.): **Enciclopedia de Historia de España**, Alianza, Madrid, 1988, Tomo II: Instituciones Políticas. Imperio, Págs.165-238.

ASSO, I. DE: **Historia de la Economía de Aragón**, C.S.I.C., Zaragoza, 1947, prólogo e introducción de J. Manuel Casas Torres.

ATTALI, J.: **Historia de la propiedad**, Planeta, Barcelona, 1989.

AYMES, J.R.: "La guerra de la independencia (1808-1814) y las postrimerías del Antiguo Régimen: ¿Sucesión forzosa o sucesión abierta?" en TUÑÓN DE LARA, M.; GIL NOVALES, A. y OTROS: **Crisis del Antiguo Régimen e industrialización en la España del Siglo XIX**, VII Coloquio de Pau. De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo, Cuadernos para el dialogo, Madrid, 1977, págs.45-81.

- **La guerra de la independencia en España (1808-1814)**, Siglo XXI, Madrid, 1986.

AYMES, J.R.(Ed.): **España y la revolución francesa**, Crítica, Barcelona, 1989.

BALDO LACOMBA, M.: "Fernando VII" en DOMINGUEZ ORTIZ (Dir.): **Historia de España**, Planeta, Barcelona, 1988, Tomo IX: La transición del Antiguo al Nuevo Regimen (1789-1874), págs. 179-306.

BALLESTERO, E.: **Los principios de la Economía Liberal. Un estudio en torno a Jean Baptista Say**, Alianza, Madrid, 1986.

BALLESTEROS, P.: "Las contribuciones de producto y la tesis universalista", **Revista Moneda y Crédito**, núm.1/1942, págs. 33-40.

BANDA Y VARGAS, A. DE LA: "El Cádiz de las Cortes visto por un refugiado", **Revista Gades**, núm.11/1983, págs.255-283.

BANQUERI, J.J.: **Observaciones presentadas a las Cortes de 1821 sobre un plan general de Hacienda por el diputado de las mismas ...**, Oficina de Martínez Dávila, Madrid, 1821.

- **Reflexiones sobre la continuacion, o supresion, o modificacion del diezmo**, Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1838.

BARBIER, J. A. y KLEIN, H.S.: "Las prioridades de un monarca ilustrado: el gasto público bajo el reinado de Carlos III", *Revista de Historia Económica*, año III, núm.3/1985, págs. 473-495.

BASSOLS COMA, M.: **Constitución y sistema económico**, Tecnos, Madrid, 1985.

BEHRENS, B.: "El gobierno y la sociedad", en **POSTAN, M.; COLEMAN, D.C. y MATHIAS, P.:** **Historia Económica de Europa**, Universidad de Cambridge, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1981, Tomo V: La organización económica de Europa en la Alta Edad Moderna, págs.687-773.

BELTRAME, P.: **Los sistemas fiscales**, Oikos-Tau, Barcelona, 1977.

BELTRAN FLORES, L.: "Sobre la historia de los impuestos sucesorios en España", *Moneda y Crédito*, núm.10/1944, págs. 47-62.

- "Evolución histórica del sistema tributario español", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núms.65-66/1966, págs.1137-1167.

- **Historia de las doctrinas económicas**, Teide, Barcelona, 1970.

- "Ciencia y teoría en la Hacienda de 1750-1850", *Moneda y Crédito*, núm.168/1984, págs.53-73.

- "Precedentes doctrinales de la reforma de Mon", en **M. ARTOLA y L.M. BILBAO (Eds.): Estudios de Hacienda. De Ensenada a Mon**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs.53-65.

BELTRAN, M.: **Ideologías y Gasto Publico en España (1814-1860)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977.

BERAMENDI, C.,CHONE DE ACHA, J.M. y BITON,R.: **Sistema de Unica contribucion para la monarquía española y restablecimiento de su Crédito Público**, Imprenta del Estado Mayor General, Cádiz, 1812.

BERNAL RODRIGUEZ, A.M.: "La propiedad de la tierra: problemas que enmarcan su estudio y evolución", en **La economía agraria en la historia de España. Propiedad, explotación, comercialización, rentas**, Alaguara/Fundación March, Madrid 1979.

- **La lucha por la tierra en la crisis del Antiguo Regimen, Taurus, Madrid, 1979.**
 - **Economía e historia de los latifundios, Instituto de España/Espasa Calpe, Madrid, 1988.**
- BILBAO, L.M.:** "La fiscalidad en las provincias exentas de Vizcaya y Guipuzcoa durante el siglo XVIII" en M. ARTOLA y L.M. BILBAO (Eds.): Estudios de Hacienda. De Ensenada a Mon, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs.67-84.
- BITAR LETAYF, M.:** **Economistas españoles del siglo XVIII, Sus ideas sobre la libertad de comercio con Indias, Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1968.**
- BLANCO CANALES, R.:** "La enseñanza de la Economía en España en la primera mitad del Siglo XIX", Revista de Economía Política, núm.74/1976, págs.77-94.
- BLANCO Y MARTINEZ, E.:** **El Impuesto sobre la Renta en España, Establecimiento tipográfico de Jaime Ratés, Madrid, 1909.**
- BLANQUI, A.:** **Historia de la Economía Política en Europa desde tiempos anteriores hasta nuestros días, Imprenta de D. Nicolás Arias, Madrid, 1839.**
- BLEIBERG, G. (Dir.):** **Diccionario de Historia de España, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1968, 3 Tomos.**
- BLUM, W.J. y KALVEN, H.:** **El impuesto progresivo: un tema difícil, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.**
- BORREGO, A.:** **Sucinta y verídica Historia de la Hacienda de España, Imprenta de T. Fortanet, Madrid, 1871./Biblioteca del Ministerio de Hacienda, Ref. R. 20.287.**
- BORRULL Y VILANOVA, F.X.:** **Contra el artículo 7 del proyecto de un nuevo sistema de contribuciones, Imprenta de Munguía, Cádiz, s.f.**
- BRAÑA, F.J.:** "Principios de la imposición y crisis fiscal: un enfoque alternativo", **Revista de Hacienda Pública Española, núm.83/1983, págs.113-127.**
- BRAÑA, J. Y OTROS.:** "Los orígenes y el desarrollo del capitalismo en España. La formación de un capitalismo periférico", **Información Comercial Española, núm.514/1976, págs.119-133.**
- BRAVO MURILLO, J.:** **El pasado, el presente y el porvenir de la Hacienda Pública, S. Martin y J. Editores, Madrid, 1865.**

BRESSON, J.: Historie financiere de la France. Depuis l'origine de la monarchie. Jusqu'a l'année 1828, Bachelier, Paris, 1829, 2 Vols.

BRINES BLASCO, J.: "La problematica de la desamortización de propios y baldíos en las Cortes de Cádiz", en Materiales para el estudio de la constitución de 1812, Tecnos, Madrid, 1989.

BRUNHOFF, S. DE : Estado y Capital, Villalar, Madrid, 1978.

BUSTELO Y GARCIA DEL REAL, F.: "La población española en la segunda mitad del siglo XVIII", Revista Moneda y Crédito, núm.123/1972, págs.53-104.

BUSTOS RODRIGUEZ, M.: El pensamiento socioeconómico de Campomanes, Instituto de Estudios Asturianos (CSIC), Oviedo, 1982.

CAAMAÑO Y PARDO, J.J.: Substitución a las rentas provinciales con la única y universal contribución, que por orden del Exmo señor principe de la paz, su fecha 16 de diciembre de 1797, ha formado D... , Imprenta de Sancha, Madrid, 1798./BN Ref. Vsoz 10453. (Hemos localizado otro ejemplar en Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. R-1683).

- Proyecto de una contribución para ocurrir a la urgencia del Estado dirigido al rey nuestro señor, Imprenta de Nuñez, Madrid, 1815./BN Refs. R-61635 y R-63080.

CABALLERO MESA, F.: La política andaluza en las Cortes de Cádiz, Librería Agora, Malaga, 1991.

CABARRUS, F. DE: "Memoria que ... presentó a su magestad para la formación de un Banco Nacional por mano del Excmo Sr. Conde de Floridablanca su primer secretario de Estado en 22 de Octubre de 1781", Imprenta de D. Joachim de Ibarra, Madrid, 1782, Moneda y Crédito, núm.56/Marzo 1956, págs.132-144.

- Elogio del Excmo. Sr. Conde de Gausa. Que en Junta General celebrada por la real sociedad de amigos del pais de Madrid en 24 de Diciembre de 1785 leyó el socio ..., Vda. de Ibarra e hijos y Cia., Madrid, 1786./BN Ref. R 6464.

- Elogio de Carlos III leído en la Junta General de la Real Sociedad Económica de Madrid por el socio ... el 25 de Julio de 1789, Imprenta de D. Antonio de Sancha, Madrid, 1789.

- "Situación de la Hacienda española en 1798", en Almanaque del periódico "Las Novedades" para el año 1854.

- **Cartas sobre los obstáculos que la Naturaleza, la opinión y las leyes oponen a la felicidad pública**, Imprenta Vda. de D. Agustín Roca, Barcelona, s.f./ BN Ref. 3/36201. (Existe otra edición, Imprenta de Dn. Idelfonso Monpié, Valencia, 1822./BN Ref. 7/19530).

CABRILLO, F.: "Traducciones al español de libros de economía política (1800-1880)", **Moneda y Crédito**, núm.147/1978, págs.71-103.

CAILLAUX, J.: **Los impuestos en Francia**, La España moderna Ed., Madrid, 3 Vols.

CALERO Y PORTOCARRERO, M.: **Memoria sobre los perjuicios que causan en España los derechos de puertos, y aduanas interiores, y el estanco del tabaco y de la sal con un nuevo sistema de única contribución**, Escrita, publicada e impresa por Marcelino Calero y Portocarrero, Madrid, 1836./BN Ref. VE Cª 998 nº8.

CALVO, J.: **La Guerra de Sucesión**, Anaya, Madrid, 1988.

CALVO ALONSO, C.: "El Catastro de Ensenada. Proyecto de única contribución en la Corona de Castilla", en **SEGURA I MAS y CANET RIVES, I. (Coord.): El Catastro en España (1714-1906)**, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, Vol.I., pág.89-111.

CALLE SAIZ, R.: **La Hacienda pública de España Un análisis de la literatura financiera**, Imprenta R. García Blanco, Madrid, 1972, prólogo de Lucas Beltrán.

- "La Hacienda pública en España. El pensamiento financiero durante la época mercantilista: Ward y Campillo", **Revista de Economía Política**, núm.76/1977, págs.7-28.

- "El proyecto de Vauban y su influencia sobre el pensamiento financiero de Zabala y Auñón", **Revista de Economía Política**, núm.77/1977, págs.7-28.

- "Los economistas liberales y la Hacienda Pública", **Revista de Economía Política**, núm.78/1978, págs.7-79.

CAMPOMANES, P. R. CONDE DE.: **Tratado de la regalía de amortización**, Imprenta Real de la Gaceta, Madrid, 1765, publicado por **Revista de Trabajo**, Madrid, 1975, edición facsimil y estudio preliminar de F. Tomás y Valiente.

- **Discurso sobre el fomento de la industria popular (1774) y Discurso sobre la educación popular de los artesanos (1775)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975, edición y estudio preliminar a cargo de J. Reeder.

CANALES, E.: "Los diezmos en su etapa final" en ANES G. (Ed.): **La economía española al final del Antiguo Régimen**, Alianza/Banco de España, Madrid, 1982, Tomo I: Agricultura, págs.105-187.

CANARD, N.F.: **Principes d'économie politique**, Buisson, Paris, 1801.

CANGA ARGÜELLES, J.: **Memoria presentada a S.A. en 24 de enero de 1811 acerca de las ideas que debía proponerse el gobierno en el estado en que se hallaban los ramos de la Hacienda Publica**, Palma, 1813./BN Ref. VE Cª 608-16-

- **Memoria presentada en 2 de Febrero al Consejo Supremo de Regencia sobre arbitrios extraordinarios para sostener la guerra**, Imprenta Real, Cádiz, 1811./BN Refs. R 6319 y VE Cª 590-9.

- **Memoria presentada a las Cortes Generales y Extraordinarias sobre las rentas y gastos de la Corona antes y después del movimiento generoso de la Nación y de las reformas que deberán hacerse para arreglar los presupuestos de cada clase (9 de Mayo de 1811)**, Imprenta Real, Cádiz, 1811./BN Refs. R/61080 y VE Cª 611-1.

- **Memoria sobre la cuenta y Razon de España leida en las Cortes Generales y Extraordinarias el día 29 de junio de 1811**, Imprenta Real, Cádiz, 1811./BN Refs. VE Cª 741-13 y VE Cª 611-17.

- **Memoria leida en las Cortes Generales y Extraordinarias el 10 de agosto de 1811, sobre el estado de las provincias, sus gastos y rentas: providencias generales acordadas por el Consejo de Regencia é impulsos dados al espíritu publico desde 1º de enero hasta 30 de junio del presente año en Memorias economicas y politicas**, Imprenta de D. M. Domingo, Palma, 1813./BN Ref. VE 1000/9 y 10.

- **Memoria sobre las Rentas provinciales de Castilla y Leon, leida en las Cortes Generales y Extraordinarias el día 21 de Septiembre de 1811**, Imprenta Real, Cadiz, 1811./BN Ref. Cª 605-5.

- **Memoria sobre la renta del tabaco, leida en las Cortes Generales y Extraordinarias el día 2-11-1811 por D...**, Imprenta de la Junta de Provincia, Cadiz, 1811./BN Ref. VE 608-16.

- **Memoria leida a las Cortes Generales y extraordinarias el día 14 de Diciembre de 1811 sobre la renta de aduanas**, Imprenta Real, Cádiz, 1811./BN Refs. VE Cª 745-8 y Cª 560-16.

- **Reflexiones sociales ó idea para la Constitución española**, Imprenta de D. Jose Estevez, Valencia, 1811./BN Ref. R 60961 y 61164.

- **Apuntes para la historia de la Hacienda Pública de España en el año de 1811**, Imprenta Tormentaria, Cádiz, 1813./BN Refs. R/60958, R3/63080 y VE Cª 730-11. (También la hemos localizado en Biblioteca del Congreso, Ref. Varios Tratados, S. 1539, Ar.46, Tomo VII).

- **Nociones de Economía política y de la ciencia de la Hacienda apoyadas en las leyes de historia de España**, Imprenta de M. Domingo, Palma, 1813, Tomo I./BN Ref. VE 550-32.

- **Memoria sobre el estado de la Hacienda pública de España que presenta a las Cortes ordinarias de 1821 Dn. ...**, Imprenta de D. Diego García Campoy, Madrid, 1821./BN Ref. 2/20373.

- **Memoria leida a las Cortes en la sesión pública de 5 de Marzo de 1822**, Imprenta Nacional, Cádiz, 1822./BN Ref. VE Cª 769-3.

- **Elementos de la ciencia de la Hacienda**, Imprenta de J.D. Palacios, Madrid, 1833.

- **Diccionario de Hacienda con aplicación a España**, por D..., Ministro jubilado del Consejo Real y Supremo de las Indias, Imprenta de D. Marcelino Calero y Portacarrero, Madrid, 1833-34, 2 Vols. (Existe reedición del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1968, 2 Vols.)

- "Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España, por D ...", Imprenta de la Vda. de Calero, 1840, Madrid, en FONTANA, J.: **La Hacienda en la Historia de España 1700-1931**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, Reedición Facsimil.

- **Diccionario de Hacienda**, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1968, Tomo CCX, edición y estudio preliminar de D. Angel Huarte y Jauregui.

CANTILLON, R.: Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1950.

CAÑEDO, D.R.M.: Nociones de economía política, Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1814./BN Refs. V Cª 634-nº1 y VE Cª 783-89.

- **Ensayo crítico sobre la naturaleza de las rentas provinciales y necesidad de subrogarlas en un sistema general de encabezamiento**, dispuesto en forma de

exposicion a S.M., Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1816./BN Refs. 2/20373 y Cª VE 718-1. (Hemos localizado otro ejemplar en la Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda con Ref. Cª 68, nº30).

- **Cartas económicas escritas por un amigo a otro, ó sea, tratado teórico-práctico elemental sobre la naturaleza de cada una de las rentas de la corona y de su régimen administrativo, con arreglo a los últimos decretos e instrucciones sobre la materia, Imprenta de D. Pedro Sanz, Madrid, 1826. (En el ejemplar utilizado aparecen las siguientes iniciales: D.R.M.C. y una nota manuscrita en la que reza "Cañedo")./BN Refs. VE Cª 720-32 y Cª 740/37/38.**

CAPMANY Y DE MONPALAU, A.: Questiones críticas sobre varios puntos de historia económica política y militar, Imprenta Real, Madrid, 1807./BN Ref. 1/65957 y R 60.112.

- **Manifiesto respuesta a Josef Quintana, s.l, 1811./BN Ref. R.60967.**

CARANDE, R.: "La Encrucijada mercantilista", Moneda y Crédito, núm.3/1942, págs.3-27.

- **"Las llevaderas alcabalas", Moneda y Crédito, núm.13/1945, págs.15-36.**

- **7 estudios de Historia de España, Ariel, Barcelona, 1976.**

CARR, R.: España 1808-1939, Ariel, Barcelona, 1970.

CARRASCO, P.A.: Tratado de las contribuciones directas en España, Fortanet, Madrid, 1865.

CARRASCO Y RIVERA, J.A.: "Extracto de la memoria sobre los perjuicios que causan a la agricultura los modos adoptados para la exacción de diezmos", en Las memorias de la Sociedad económica de Madrid, Imprenta de Sancha, Madrid, 1795, Tomo V./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda Ref. R 5443.

CARRERA PUJAL, J.: Historia de la economía española, Bosch, Barcelona, 1943-1947, 5 Tomos.

CARTELIER, J.: Excedente y reproducción. La formación de la economía política clásica, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1981.

CASO GONZALEZ, J.M.; DOMINGUEZ ORTIZ, A. y MESTRE, A.: "La Ilustración española", Cuadernos de Historia 16, núm.44/1985.

CASTAÑEDA, V.: Notas para la Historia de la economía española tomadas del Archivo de la Real Academia de la Historia. (1742-1897), Madrid, 1944.

CASTELLANO CASTELLANO, J.L.: "Regionalismo y nación en el Siglo XVIII", Revista de estudios regionales, Extraordinario, Vol.II/1980, págs.45-69.

- "La sociedad del Antiguo Régimen y la concepción fiscal de la Ilustración", Hacienda Pública Española, núm.87/1984, págs.241-254.

CASTRO, C. DE.: "El municipio liberal en el siglo XIX español", Información Comercial Española, núm.549/1979, págs.15-28.

- "La política ilustrada y el abastecimiento de Madrid", en Historia económica y pensamiento social, Alianza/Banco España, Barcelona, 1983.

CATHELINEAU, J.: "Les idées fiscales de Turgot", en BORDES, CH. et MORANGE, J.: Turgot, économiste et administrateur, Imprimerie A. Bontemps, Limoges, 1982, págs. 178-187.

CAZORLA PRIETO, L.M.: Poder tributario y estado contemporáneo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981.

CENSO DE FRUTOS Y MANUFACTURAS DE ESPAÑA E ISLAS ADYACENTES, ordenado sobre los datos dirigidos por los intendentes y aumentado con las principales reflexiones sobre la estadística de cada una de las provincias, en la sección primera del departamento del fomento general del reino y de la balanza de comercio bajo la dirección de su jefe don marcos marín, por el oficial d. Juan polo y catalina, Imprenta Real, Madrid, 1803. (Hemos utilizado edición del Instituto de Estudios Fiscales, a cargo de Dn. Juan Plaza Prieto, Madrid, 1960).

CHASTENET, J.: Godoy y la España de Goya, Planeta, Barcelona, 1963.

CLAMAGERAN, J.J.: Historie de l'impôt en France, Librairie de Guillaumin, Paris, 1867.

CLAVERO, B.: Mayorazgo. Propiedad feudal en Castilla (1369-1836), Siglo XXI, Madrid, 1974.

- "Señorío y Hacienda a finales del Antiguo Régimen en Castilla", Moneda y Crédito, núm.135/1975, págs.111-128.

- "Derecho y privilegio", Materiales, núm.4/1977, págs.19-32.

- El Código y el Fuero. De la cuestión regional en la España contemporánea, Siglo XXI, Madrid, 1982.

- CLAVERO, B.; TORRES RUIZ, P. y HERNANDEZ MONTALBAN, F.J.: Estudios sobre la revolución burguesa en España, Siglo XXI, Madrid, 1979.**
- COLECCION DE LOS DECRETOS Y ORDENES QUE HAN EXPEDIDO LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DESDE SU INSTALACION ...**, Imprenta Real, Cádiz, 1811 (Tomo I); Imprenta Nacional, Madrid, 1820 (Tomo II) e Imprenta Nacional, Cádiz, 1813 (Tomos III y IV).
- COLM, G.: "¿Por qué la Hacienda Pública?", Hacienda Pública Española, núm.1/1970, págs.187-195.**
- COLMEIRO, M.: Historia de la economía política española**, Edición Fundación Banco Exterior, Madrid, 1988, 2 Vols.
- COMELLAS, J.L.: "Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", Revista de Estudios Políticos, núm.126/nov-dic 1962, págs.69-112.**
- "Estructura del proceso reformador de las Cortes de Cádiz", en **Estudios de la Guerra de la Independencia**, Institución "Fernando El Católico", Zaragoza, 1967, III Vols, Tomo II, págs.105-130.
 - **Historia de España moderna y contemporánea**, Rialp, Madrid, 1989.
- COMIN COMIN, F.: "Las trasformaciones tributarias en la España de los siglos XIX y XX", Hacienda Pública Española, núms.108-109/1987, págs.441-466.**
- **Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, 2 Vols.
 - "Evolución Histórica del Gasto Público", **Papeles de Economía**, núm.37/1988, págs.78-99.
 - **Las cuentas de la Hacienda Preliberal en España (1800-1855)**, Banco de España, Madrid, 1990.
- COMISION DE CORTES: Instrucción dada a la Junta de Real Hacienda sobre la formación de un sistema general de Hacienda./Archivo del Congreso, Leg. 3 nº7/3.**
- CONDORCET. J.A.N.C., MARQUES DE : Sur l'impôt progressif**, en **DAIRE, E. (Ed.): Economistes financiers du XVIII^e siècle**, Guillaumin et Cie, Paris, 1851, Tomo II.

- CONTE, F.A.: Examen de la Hacienda pública de España, Imprenta gaditana, Cádiz, 1854, 2 Vols.**
- CORBELLA ALERANY, E.: Teoría económica de los impuestos y su aplicación a la transformación nacional de los que rigen en España, Barcelona, 1914.**
- CORREA CALDERON, E.: Registro de arbitristas, economistas y reformadores españoles (1500-1936). Catálogo de Impresos y manuscritos, Fundación Universitaria Española, Madrid, 1981.**
- COSCIANI, C.: Ciencia de la Hacienda, Editorial Derecho Financiero, Madrid, 1980.**
- COS-GAYON, F.: Historia de la Administración Pública de España, en las diferentes ramas de Derecho político, Diplomacia, Organización administrativa y Hacienda, desde la dominación romana hasta nuestros días, Imprenta de D. José Villet, Madrid, 1851. (Existe reedición del Instituto de Estudios administrativos, Madrid, 1976).**
- COUPPEY, G.L.: De l'impôt foncier et des garanties de la propriété territoriale, Guillaumin et Cie, París, 1867.**
- CUENCA ESTEBAN, J.: "Ingresos netos del Estado español, 1788-1820", Hacienda Pública Española, núm.69/1981, págs.183-208.**
- "Comercio y Hacienda en la caída del imperio español (1778-1826)", en FONTANA, J. (Ed.): La economía española al final del Antiguo Régimen, Alianza/Banco de España, Madrid, 1982, Tomo III: Comercio y Colonias, págs.389-450.**
- DANVILA Y VILLARRASA, B.J.: Lecciones de economía civil o de el comercio, Imprenta de Ibarra, Madrid, 1779.**
- DECRETO DE 5 DE FEBRERO DE 1811 DE LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS SOBRE REUNION DE DETERMINADAS RENTA EN LA TESORERIA MAYOR EN LA CORTE Y EN LAS DE EJERCITO EN LAS PROVINCIAS./Archivo del Congreso, Ref. Serie Impresos, Leg.1 nº 91.**
- DECRETO DE 8 DE FEBRERO DE 1814 POR EL QUE SE ORDENA EL CESE DE LAS RENTAS PROVINCIALES desde el momento del pago del tercio anticipado correspondiente a la contribución directa./ Archivo del Congreso, Ref. Serie Impresos, Leg.4 nº 86.**
- DECRETO DE 14 DE ABRIL DE 1814 SOBRE EL REPARTIMIENTO DE LA CONTRIBUCION DIRECTA, por el que se determina que el repartimiento de ésta toca a los Intendentes**

y sus Contadurías y a las Diputaciones Provinciales intervenirlo y aprobarlo./Archivo del Congreso, Ref. Serie Impresos, Leg.4 nº 112.

DECRETO DE ABRIL DE 1813 POR EL QUE SE NOMBRAN DIRECTORES GENERALES DE LA DIRECCION GENERAL DE HACIENDA PUBLICA a D. Francisco Xavier Uriortua, D. Ignacio Canivel y D. Juan Antonio Orovio./Archivo del Congreso, Ref. Serie impresos, Leg.3 nº 194.

DECRETOS DEL REY D. FERNANDO VII, Imprenta Real, Madrid, 1814-1819, 4 Vols.

DELEULE, D.: Hume et la naissance du liberalisme economique, Aubier, Paris, 1979.

DENIS, H: Historia del pensamiento económico, Ariel, Barcelona, 1970.

DESDEVIZES DU DEZERT, G.: L'Espagne de l'ancien regime, Paris, 1897-1904, 3 Vols.

DE VITI DE MARCO, A.: Principios fundamentales de economia financiera, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.

DEYON, P.: Los origenes de la Europa moderna: el mercantilismo, Peninsula, Barcelona, 1976.

DIARIO DE LAS DISCUSIONES Y ACTAS DE LAS CORTES (1810-1813), Imprenta Real, Cádiz, 1811-1812, Tomos I-XVI; Imprenta Nacional, Cádiz, 1813, Tomos XVII-XXI e Imprenta de Dn. Diego Campoy, Cádiz, 1813, Tomo XXII. Pasa a llamarse Diario de las actas y sesiones extraordinarias de las cortes generales y extraordinarias, Imprenta de D. Diego García Campoy, Cádiz, 1813, Tomo XXIII. (Existe Antología dirigida por Tierno Galván, Taurus, Madrid, 1964, 2 Vols).

DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS (1810-1813), Congreso de los Diputados, Madrid, 1870, 8 Tomos.

DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. LEGISLATURA DE 1841. Dio principio el día 19 de Marzo de 1841 y terminó el 24 de Agosto del mismo año, Imprenta de J. Antonio García, Madrid, 1876, IV Tomos.

DIARIO DE LAS SESIONES DE CORTES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. LEGISLATURA DE 1841 A 1842. Dio principio el 26 de Diciembre de 1841 y terminó el 16 de Julio de 1842, Imprenta de J. Antonio García, Madrid, 1875, II Tomos.

DIAZ DE BAEZA, J.: Sistema de Hacienda controvertido en España desde el año de 1809 - 1823, Imprenta de D. Norberto Llorenç, Madrid, 1834-1835, 5 Vols./Biblioteca del

Ministerio de Hacienda, Ref. R 1999-2003.

DICCIONARIO BIBLIOGRAFICO DE LA GUERRA DE LA INDEPENDENCIA ESPAÑOLA (1808-1814), Imprenta del Servicio Geográfico del Ejército, 1944-1947, Vols. I-II e Imprenta Biosca, Madrid, 1952, Vol. III.

DICTAMEN DE LA COMISION DE HACIENDA SOBRE LA MEMORIA DE 12 DE DICIEMBRE DE 1810, Cadiz, 1811.

DICTAMEN SOBRE LA CONVENIENCIA DE AJUSTAR LA ADMINISTRACION ECONOMICA DE LAS RENTAS PUBLICAS A LA DIVISION POLITICA DEL TERRITORIO ESPAÑOL EXISTENTE EN 1837, presentado por la Comisión de Hacienda ante el Congreso el día 18 de Enero de 1837./Archivo de Cortes, Serie Impresos, Leg.41, nº9.

DIEZ DE ULZURRUN, J.M^a.: "La única contribución, las `comprobaciones' del Catastro de 1760 y el intento de 1770", Moneda y Crédito, núm.187/1988, págs. 83-99.

DOBB, M.: *Introducción a la economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

- *Estudios sobre el desarrollo del capitalismo, Siglo XXI, Madrid, 1982.*

DOCUMENTOS DEL REINADO DE FERNANDO VII, Universidad de Navarra, C.S.I.C, Pamplona, 1965, edición de F. Suarez.

DOMINGUEZ DEL BRIO, F. (Ed.): *Política fiscal en acción*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.

DOMINGUEZ ORTIZ, A.: "Sociedad e Instituciones en la España moderna", *Revista de Historia del Derecho*, núm.1/1976, págs. 203-213.

- *Las clases privilegiadas en el Antiguo Régimen, Istmo, Madrid, 1979.*

- "El fin del régimen señorial en España" en GODECHOT y OTROS: *La abolición del feudalismo en el mundo occidental, Siglo XXI, Madrid, 1979, págs.72-78.*

- *Crisis y decadencia de la España de los austrias, Ariel, Barcelona, 1984.*

- *Sociedad y Estado en el siglo XVIII español, Ariel, Barcelona, 1984.*

- *Carlos III y la España de la Ilustración, Alianza, Madrid, 1988.*

- "Sociedad y Hacienda durante el reinado de Carlos III", **Hacienda Pública Española**, Monografías, núm.2/1990, págs.59-66.

DOPICO, F.: "Pensamiento económico y crisis del Antiguo Régimen en Galicia", **Información Comercial Española**, núm.512/1976, págs.119-125.

DOU Y BASSOLS, R.L. de: **La riqueza de las naciones nuevamente explicada con la doctrina de su mismo investigador**, Imprenta de la Pontificia y Real Universidad, Cervera, 1817, 2 Vols.

DUE, J.F.: **Análisis económico de los impuestos**, El Ateneo, Buenos Aires, 1968.

DUMONT, L.: **Homo aequalis. Génesis y apogeo de la ideología económica**, Taurus, Madrid, 1982.

DUPONT DE NEMOURS, P.S.: "Del origen y progresos de una nueva ciencia", en **CANDELA CASTILLO, J.E. (Ed.): Estudios fisiocráticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

DUVERGER, M.: **Hacienda Pública**, Bosh, Barcelona, 1968.

ECHEVARRIA, J. M. DE : **Reflexiones sobre el modo de hacer los repartimientos de los contingentes de los pueblos en la contribución directa con la igualdad posible**, Imprenta de Ibarra, Madrid, 1814.

EDITORIAL: "Antecedentes de la contribución sobre la renta en España", **De Economía**, año VII, Monográfico IV, núms.33-34/1955, págs.15-31.

- "Los economistas del siglo XVIII", **Información Comercial Española**, núm.512/1976, págs.17-20.

EHEBERG, C. T. VON.: **Hacienda Pública**, Gustavo Gili, Barcelona, 1929.

EINAUDI, L.: **Principios de Hacienda Pública**, Aguilar, Madrid, 1946.

EISENSTEIN, L.: **Las ideologías de la imposición**, Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1983.

ELORZA, A.: "El liberalismo económico de Vicente Alcalá Galiano", **Moneda y Crédito**, núm.106/1968, págs.65-87.

- "Los comienzos de una Hacienda liberal en España: Cabarrús", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm.75/1968, págs.565-578.

- "Liberalismo económico y sociedad estamental a fines del Siglo XVIII", *Moneda y Crédito*, núm.110/1969, págs.91-111.

- *La ideología liberal en la Ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970.

- "El tema de la monarquía en el pensamiento político español bajo Carlos III", ponencia presentada en el Congreso I Borbone di Napoli e i Borbone di Spagna, Napoles, Abril/1981.

ELTIS, W.A.: "Una reinterpretazione del pensamiento de F.Quesnay. Il tableau economique", en *Dibattito sulla fisiocrazia*, La nuova Italia, Firenze, 1979.

ENGELS, F.: "Riguardo al Tableau di Quesnay" en *Dibattito sulla fisiocrazia*, La nuova Italia, Firenze, 1979.

ESQUIROU DE PARIEU, M.: *Traité des impôts*, Guillaumin et Cie, Paris, 1866-1867, 4 Vols.

ESQUIVEL Y BUQUE, J. DE D.: **Extracto del plan, modo y arbitrio de aumentar los fondos públicos, sin la contribución del vasallo, que ofrece a sus conciudadanos ...**, Imprenta de la Junta de Provincia, Cádiz, 1811./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. C 73 nº7.

-**Proyecto del autor o principal promotor de las grandes ventajas patentizadas, extinguiendo la deuda nacional sin desembolso del Erario ni contribución del ciudadano demostrado en virtud de Real Orden por D. ... ante la Junta de arbitrios en los días 1 y 24 de Agosto de 1812**, Imprenta de la Junta de Provincias, Cádiz, 1813./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. Cª 68 nº21.

ESTADISTICA DEL PERSONAL Y VICISITUDES DE LAS CORTES Y DE LOS MINISTERIOS DE ESPAÑA desde 29 de Sepbre de 1833 en que falleció el Rey D. Fernando VII, hasta el 24 de Diciembre de 1879, en que se suspendieron las sesiones, Imprenta Vda e Hijos de J. Antonio García, Madrid, 1880.

ESTAPE, F. : "Algunos comentarios a la publicación del 'Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general' de Cantillón", *Moneda y Crédito*, núm.39/1951, págs.38-77.

- *La reforma tributaria de 1845*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1971.

- "José Canga Argüelles y el pensamiento económico liberal español" en **Ensayos sobre historia del pensamiento económico**, Ariel, Barcelona, 1971.

- **Introducción al pensamiento económico. Una perspectiva española**, Espasa Calpe, Madrid, 1990.

EXTRACTO GENERAL de los expedientes y otros papeles interesantes que se hallaron en el año 1813 en la secretaría y archivo del ministerio de hacienda de la época del gobierno intruso (1808)./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. Mss 7622.1716.

FAURE-SOULET, J.F.: **Economía política y progreso en el Siglo de las Luces**, Ed. Revista de Derecho del Trabajo, Madrid, 1974.

FAYARD, J.: **La Guerra de Sucesión (1700-1714)**, en **TUÑÓN DE LARA, M. (Dir.): Historia de España Labor**, Labor, Barcelona, 1982, Tomo V.

FERNANDEZ ALBADALEJO, P.: "León de Arroyal del sistema de rentas a la buena constitución" en **FERNANDEZ DE PINEDO, E. (Ed.): Hacienas forales y Hacienda Real. Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Matin**, Universidad del país Vasco, Bilbao, 1990, págs.95-111.

FERNANDEZ ALMAGRO, M.: "Del Antiguo Régimen a las Cortes de Cádiz", **Revista de Estudios Políticos**, núm.126/1962, págs.9-29.

- **Orígenes del Régimen Constitucional en España**, Labor, Barcelona, 1975.

FERNANDEZ CLEMENTE, E. y PEREZ SARRION, G.: "El siglo XVIII en Aragón: una economía dependiente" en **FERNANDEZ DIAZ, R. (Ed.): España en el siglo XVIII. Estudios en homenaje a Pierre Vilar**, Crítica, Barcelona, 1985.

FERNANDEZ DE CASTRO, I.: **De las Cortes de Cádiz al plan de desarrollo (1808-1966). Ensayo de interpretación política de la España contemporánea**, Ruedo Ibérico, Madrid, 1968.

FERNANDEZ DE PINEDO, E.: "Los ingresos de la Hacienda Real en Cataluña", en **M. ARTOLA y L.M. BILBAO (Eds.): Estudios de Hacienda. De Ensenada a Mon**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.

- "Coyuntura y política económicas", en **TUÑÓN DE LARA, M. (Dir.): Historia de España Labor**, Barcelona, 1984, Tomo VII: Centralismo, Ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833).

- "Haciendas forales y revolución burguesa: las haciendas vascas en la primera mitad del siglo XIX", Hacienda Pública Española, núms.108-109/1987, págs.197-220.

FERNANDEZ DIAZ, R. (Ed.): "España en el siglo XVIII o los límites de una reforma", en España en el siglo XVIII. Estudios en Homenaje a Pierre Vilar, Crítica, Barcelona, 1985.

FERNANDEZ DURAN, R.: "Gerónimo de Uztariz. Las fuentes de su pensamiento económico", Información Comercial Española, núm.512./1976, págs.75-107.

FERNANDEZ MARUGAN, F.: "La intervención gubernamental en el sistema de libertad natural", Hacienda Pública Española, núm.59/1979, págs.303-316.

FERNANDEZ PARDO, C.A.: Teoría política y modernidad, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977.

FERNANDEZ PIRLA, J.M^a.: "la crisis de las concepciones económicas", Hacienda Pública Española, núm.74/1982, págs. 19-31.

FERNANDEZ SANTANA, L.: "Unas precisiones sobre el Equivalente de Valencia", en M. ARTOLA y L.M. BILBAO (Eds.): Estudios de Hacienda. De Ensenada a Mon, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 217-230.

FERNANDEZ Y GONZALEZ, M.: La Hacienda de nuestros abuelos, Madrid, 1874.

FERRANDO BADIA, J.: "Visicitudes e influencias de la Constitución de 1812", Revista de Estudios Políticos, núm.126/1962, págs.169-227.

FLORA, F.: Manual de Ciencia de la Hacienda, Librería de Dn. Victoriano Suarez, Madrid, 1927, 2 Vols.

FLOREZ ESTRADA, A.: Obras, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1958, Tomos CXII-CXIII, Edición y estudio preliminar de M. Artola Gallego (CXII) y L. Alfonso Martínez Cachero (CXIII).

- Curso de Economía Política, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, 2 vols, edición y estudio preliminar de Salvador Almenar. Introducción de E. LLuch.

FLORIDABLANCA, CONDE DE : Dictamen del Sr. ... sobre el modo de aumentar las rentas provinciales (15-5-1784)./Archivo Histórico Nacional, Ref. Estado, Leg.238, nº2.

- **Obras originales y escritos referentes a su persona**, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1952, Tomo LIX, edición a cargo de Antonio Ferrer del Río.

- **Escritos políticos, La instrucción y el memorial**, Academia de Alfonso X el Sabio, Murcia, 1982, edición y estudio introductorio a cargo de Joaquin Ruiz Aleman.

FONTANA, J.: "El censo de frutos y manufacturas de 1799. Un Análisis crítico", **Moneda y Crédito**, núm.101/1967, págs.54-68.

- "Una edición inadmisibile: la de las memorias de Hacienda de Garay por el padre Federico Suarez Verdeguer", **Moneda y Crédito**, núm.103/1967, págs.113-118.

- "La supervivencia del mito de la única contribución. Noticia de algunos arbitristas españoles de comienzos del siglo XIX", **Hacienda Pública española**, núm.17/1972, págs.111-119.

- **Hacienda y Estado en la crisis final del Antiguo Régimen español (1823-1833)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.

- "Textos para la Historia de la Hacienda Española en el siglo XIX", **Hacienda Pública Española**, núm.27/1974, Documentos, págs. 201-238.

- "Ordenación legal y realidad histórica : la reforma de la Hacienda en el reinado de Fernando VII", (Actas del primer coloquio internacional del Instituto de Historia del Derecho), **Revista Historia del Derecho**, núm.1/1976, págs.247-259, Universidad de Granada.

- "José Lopez Juana Pinilla, una gran figura de la Hacienda española del Siglo XIX", **Hacienda Pública española**, núm.38/1976, págs. 93-100.

- "Maurice Dobb y el problema histórico de la transición del feudalismo al capitalismo", **Investigaciones económicas**, núm.4/1977, págs.5-14.

- **La revolución liberal (Política y Hacienda 1833-45)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1977.

- **La Hacienda en la historia de España (1700-1931)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

- "La financiación de la Guerra de la Independencia", **Hacienda Pública Española**, núm.69/1981, págs.209-217.

- **Cambio económico y actitudes políticas en la España del Siglo XIX**, Ariel, Barcelona, 1983.
- **La quiebra de la Monarquía Absoluta (1814-1820)**, Ariel, Barcelona, 1983.
- **La crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)**, Critica, Barcelona, 1983.
- "La crisis del Antiguo Régimen en España", **Papeles de Economía**, núm.20/1984, págs.49-61.
- "El alimento del Estado. Política y Hacienda en el `despotismo ilustrado'", **Hacienda Pública Española**, núms. 108-109/1987, págs.157-168.
- "La burguesía española, entre la reforma y la revolución" en J. VALDEON BARUQUE, A.M. HESPANHA y OTROS: **Revueles y revoluciones en España**, Dpto Historia Medieval, Moderna y Contemporánea, Salamca, 1989, págs. 125-135.
- "Modernización y progreso: política y Hacienda del despotismo ilustrado" en FERNANDEZ DE PINEDO, E. (Ed.): **Haciendas forales y Hacienda Real. Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Martín**, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1990, págs.113-122.

FONTANA, J. Y GARRABOU, R.: Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de La Independencia(1808-1814), Instituto Juan Gil-Albert, Diputación Provincial de Alicante, Alicante, 1986.

FORCADELL ALVAREZ, C.: "Presión tributaria y agravios fiscales en Aragón, 1808-1845" en **Tres estudios de Historia Económica de Aragón**, Departamento de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1982, págs.35-85.

- "El sistema fiscal aragonés: De la única contribución a los desajustes y agravios tributarios tras la Guerra de la Independencia", en M. ARTOLA y L.M. BILBAO (Eds.): **Estudios de Hacienda. De Ensenada a Mon**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, págs. 231-249.

FORNIES CASALS, J.F.: "La cátedra de economía civil y comercio de Zaragoza en el periodo de la Ilustración (1784-1808)", **Información Comercial Española**, núm.512/1976, págs.108-118.

FORONDA, V. DE LA: Miscelánea o colección de varios discursos, Imprenta de Benito Cano, Madrid, 1787.

- **Cartas sobre los asuntos mas exquisitos de la economia política y sobre las leyes criminales**, Imprenta de Dn. Manuel Gonzalez, Madrid, 1789-1794, 2 Vols.
- **Cartas sobre varias materias políticas**, Impreso por Dn. Manuel Antonio del Rey, Santiago, 1811./BN Ref. VE C^a 620-11.
- **Ligeras observaciones sobre el proyecto de nueva constitución**, Oficina de D. Antonio Rodriguez, La Coruña, 1811./BN Ref. VE 1000-20.

FRANCO, G.: Principios de Hacienda Pública, Derecho Financiero, Madrid, 1967.

FRANCO ALONSO, S.: Reseña histórica sobre la Hacienda Pública de España y arreglo de sus deudas, Imprenta de Rojas y Cia., Madrid, 1865.

FRANCO SALAZAR, P.: Restauración política, económica y militar de España, Imprenta de Sancha, Madrid, 1812.

FRAX ROSALES, E. y MATILLA QUIZA, M.J.: "Transporte, comercio y comunicaciones" en ARTOLA, M. (Dir): Enciclopedia de Historia de España, Alianza, Madrid, 1988, Tomo I: Economía y Sociedad.

FUENTES QUINTANA, E.: Hacienda Pública, Oficina Auxiliar, Madrid, 1961.

- "Los principios del reparto de la carga tributaria en España", *Revista de Derecho financiero y Hacienda Pública*, núm.41/1961, págs.161-298.
- "El impuesto sobre el volumen de ventas: perspectivas de una idea fiscal española", *Anales de Economía Española*, 2^a época, núm.5/1964, págs.1-160.
- *Hacienda Pública*, apuntes curso 1965-1966, Universidad de Madrid.
- **Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma**, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1975, Discurso leído el 10-6-1975 en el acto de su recepción como académico de número.
- "La ideología de la reforma tributaria silenciosa", *Hacienda Pública Española*, núms.42-43/1976, págs.105-144.
- "El estilo tributario latino: características principales y problemas de su reforma", en GARCIA DELGADO, J.L. y SEGURA, J. (Eds.): *Ciencia Social y análisis económico. Estudios en homenaje al profesor Valentin Andrés Alvarez*, Tecnos, Madrid, 1978, págs.195-279.

- "Adam Smith y la Hacienda Pública", Hacienda Pública Española, núm.23/1979, págs.210-225.

- "Mas sobre la reforma fiscal", Hacienda Pública Española, nú.56/1979, págs.3-17.

- Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas, Crítica, Barcelona, 1990, edición al cuidado de Francisco Comín.

GALLARDO FERNANDEZ, F.: Origen, progresos y estado de las rentas de la Corona de España, su gobierno y administración. Por D..., oficial de la Secretaria de Estado y Despacho Universal de Hacienda de España, del Consejo de S.M., su secretario con ejercicio de Decretos, Imprenta Real, Madrid, 1805-1808, 5 Vols.

- **Prontuario de las facultades y obligaciones de los Intendentes, Subdelegados, contadores, administradores, Tesoreros y demás empleados en la Administración y recaudo de las Rentas Reales con las correspondientes remisivas a las reales ordenes, Cédulas e instrucciones contenidas en la obra Origen progresos y estado de las rentas de la Corona de España, Imprenta Real, Madrid, 1806.**

- **Noticia histórica de las rentas de la Corona de España, de su origen y de sus productos en varias épocas y plan para su nuevo y mejor arreglo que presentó a la Corte..., Imprenta de Burgos, Madrid, 1822./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. Cª 37 n.3.**

GALLEGRO BURIN, A.: Granada en la Guerra de la Independencia. Los periódicos granadinos en la Guerra de la Independencia, Universidad de Granada, Granada, 1990, edición facsimil, estudio preliminar a cargo de Cristina Viñes Millet.

GANDARA, ABATE M.A. DE LA: Apuntes sobre el bien y el mal de España, Imprenta de Esteban, Valencia, 1811./BN Ref. MS 6690 1759.

GANGEMI, L.: Tratado de Hacienda Pública, Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1964.

GARCIA-CUENCA ARIATI, T.: "Las rentas generales o de aduanas de 1740 a 1774" en ANES, G.; ROJO, L.A. y TEDDE, P. (Eds.): Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral, Alianza/Banco de España, Madrid, 1983, págs.237-262.

- **"Algunas consideraciones sobre la tributación en el reinado de Carlos III", Hacienda Pública Española, Monografías, núm.2/1990, págs.27-34.**

GARCIA DE ENTERRIA, E.: Revolución francesa y Administración contemporánea, Taurus, Madrid, 1981.

GARCIA DELGADO, J.L.: "Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX. Recensión a la obra de Josep Fontana", Anales de Economía Española, 3ª época, núm.23/1974, págs.145-156.

GARCIA JIMENEZ, A.: Índice de reales decretos y ordenes expedidas en materia de rentas desde la reunión de éstas en 1779 hasta fin de 1843, Imprenta de Dn. José Felix Palacios, Madrid, 1845.

GARCIA LOMBARDEO, J.: La agricultura y el estancamiento económico de Galicia en la España del Antiguo Régimen, Siglo XXI, Madrid, 1973.

GARCIA PELAYO, M.: "El estamento de la nobleza en el despotismo ilustrado español", Moneda y Crédito, núm.16/1946, págs.37-59.

- "La teoría social de la fisiocracia", Moneda y Crédito, núm.31/1949, págs.18-43.

GARCIA PEREZ, G.: La economía y los reaccionarios al surgir la España contemporánea, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1974.

GARCIA REGUEIRO, O.: "Intereses estamentales y pensamiento económico: la versión española de la "Historia" de Raynal", Moneda y Crédito, núm.149/1979, págs.85-118.

- "Ilustración" e intereses estamentales, Universidad Complutense, Madrid, 1982.

- El pensamiento económico de Cabarrús. Dos escritos inéditos, Cuadernos de Investigaciones sociológicas, Madrid, 1986.

GARCIA SAN MIGUEL, L.: De la sociedad aristocrática a la sociedad industrial en la España del siglo XIX, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973.

GARCIA SANZ, A.: Desarrollo y crisis del Antiguo Régimen en Castilla La Vieja. Economía y sociedad en tierras de Segovia (1500-1814), Akal, Madrid, 1977.

GARCIA SANZ, A. y GARRABOU, R. (Eds.): "Crisis de la agricultura tradicional y revolución liberal.(1800-1850)", en Historia agraria de la España contemporánea, Crítica, Barcelona, 1985, Introducción al Tomo I: Cambio Social y nuevas formas de propiedad (1800-1850), págs.7-99.

- GARCIA SANZ,A. y SANZ FERNANDEZ,J.:** "Agricultura y Ganaderia", en **ARTOLA, M. (DIR.):** **Enciclopedia Historia de España, Alianza, Madrid, 1988, Tomo I: Economía.Sociedad,** págs.11-104.
- GARDOQUI,D.:** **Representación al Rey de 28 de Enero de 1792, leida en el Consejo de Estado el 10 de Agosto de 1792./** Archivo Histórico Nacional, Ref. Estado, Leg.232, 1792.
- **Exposición del Sr. ... sobre las alcabalas y millones y sobre los medios de destruir algunos perjuicios trascendentales y apares que causan estas rentas leido en Consejo de Estado de 10 de Sepbre de 1792./**Archivo Histórico Nacional, Ref. Estado, Leg.2863, Expte. núm.8.
 - **Proyecto de ... para sustituir las rentas provinciales con una contribución sobre los consumos./**Archivo Histórico Nacional, Ref. Secc. Estado, Leg.232, nº.5.
- GARNIER, J.:** **Traité de Finances, Paris, 1883.**
- GAROFANO SANCHEZ, R. Y PARAMO ARGUELLES, J.R. DE :** **La Constitución gaditana de 1812,** Diputación de Cádiz, Cádiz, 1987, incluye reproducción facsimil del texto constitucional.
- GARRIGOS PICO, E.:** "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen" en **ARTOLA, M. (Ed.):** **La economía española al final del antiguo regimen, Alianza/Banco de España, Madrid, 1982, Tomo IV: Instituciones.**
- GARZON PAREJA, M.:** **La Hacienda de Carlos II,** Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- **Historia de la Hacienda de España,** Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, 2 Tomos.
- GAUSA, CONDE DE :** **Carta al Sr. Conde de Floridablanca, s.l., 1783./**Archivo Histórico Nacional, Ref. Leg.238.
- GENTIL DA SILVA, J.:** **Desarrollo económico, subsistencia, y decadencia en España,** Ciencia Nueva, Madrid, 1967.
- GERLOFF, W.:** "Fundamentos de la Ciencia financiera" en **GERLOFF,W. Y NEUMARK,F. (Dir.):** **Tratado de Finanzas, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo I, págs.1-73.**

- "Doctrina de la Economía tributaria" en GERLOFF, W. Y NEUMARK, F. (Dir.): Tratado de Finanzas, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo II, págs.197-300.

GIBERT SANCHEZ DE LA VEGA, R.: "La recopilación de Hacienda en 1790", Hacienda Pública Española, núm. 69/1981, págs.201-207.

GIL NOVALES, A.: Las sociedades patrióticas (1820-1823), la libertad de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos, Tecnos, Madrid, 1975, 2 Vols.

- "Del Antiguo al Nuevo Régimen en España. Ensayo de interpretación", en TUÑÓN DE LARA, M.; GIL NOVALES, A. y OTROS (Ed.): Crisis del Antiguo Régimen e industrialización en la España del Siglo XIX, VII Coloquio de Pau: De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1977.

- "Política y Sociedad", en TUÑÓN DE LARA, M. (Dir.): Historia de España Labor, Labor, Madrid, 1980, Tomo VII: Centralismo, Ilustración y Agonía del Antiguo Régimen (1715-1833).

- "El problema de la revolución en el liberalismo español 1808-1868" en Estudios de Historia Social, Instituto de estudios laborales y de la Seguridad Social, núms. 22-23/1982, págs.7-22.

GIRON, P.A., MARQUES DE LAS AMARILLAS: Recuerdos (1778-1837), Universidad de Navarra, Pamplona, 1978-1981, 3 Tomos, introducción de Federico Suarez, edición y notas de Ana María Berazaluze.

GOLDSCHIED, R.: "Estado, presupuesto y sociedad. Un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública", Hacienda Pública Española, núm.2/1970, págs.170-176.

- "Estado, presupuesto público y sociedad. Esencia y cometido de la Hacienda desde el punto de vista de la sociología", Hacienda Pública Española, núm.58/1979, págs.334-367.

GOMEZ IMAZ, M.: Los periódicos durante la Guerra de la Independencia (1808-1814), Tipografía de la revista de archivos, bibliotecas y museos, Madrid, 1910.

GOMEZ ROMBAUD, R.: Manifiesto documentado en respuesta á los hechos que se sientan en el papel del capitán de fragata D. José Luyando, Secretario del Consejo de Estado, titulado examen de las ventajas que producirá el desestanco del tabaco, Imprenta de D. Diego Garcia Campoy, Cádiz, 1813.

- GONZALEZ ALONSO, B:** "Reflexiones históricas sobre el Estado y la autonomía regional en España", *Revista de Estudios Regionales*, extraordinario, Vol II/1980, págs.21-43.
- GONZALEZ ANTON, L.:** "El territorio y su ordenación político-administrativa", en **ARTOLA, M. (Dir.):** *Enciclopedia de la Historia de España*, Alianza editorial, Madrid, 1988, Tomo II: Instituciones políticas.Imperio, págs.11-92.
- GONZALEZ DE LA TORRE, A.:** *Disertación económico-política acerca de la necesidad de establecer la Administración de Hacienda del Estado sobre bases científicas*, por Dn....miembro de la Sociedad económica de Jaen y oficial de la Real Hacienda, Imprenta de Dn. Esteban Picardo, Cádiz, 1834.
- GONZALEZ DE MOLINA, M.:** *Desamortización, deuda pública y crecimiento económico. Andalucía 1820-1823*, Diputación provincial de Granada, Granada, 1985.
- GONZALEZ LOPEZ, E.:** *L. Lopez Ballesteros (1782-1853) Ministro de Hacienda de Fernando VII*, Fundación Pedro B. de la Masa, La Coruña, 1987.
- GONZALEZ, M.J.:** "El progreso del conocimiento económico en la España ilustrada", *Moneda y Crédito*, núm.187/1988, págs.35-62.
- "Campomanes y Jovellanos ante el marco institucional de la economía de mercado", *Información Comercial Española*, núm.656/1988, págs.103-113.
- GOUBERT, P.:** *El Antiguo Régimen, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1976, 2 Vols.
- GRAY WINKER, F.:** "Papel útil y curioso de reflexiones de ..., escrito al marqués de Squilace que motivó una Junta el 28-VIII-1761" en *Semanario Erudito*, Blas de Román, Madrid, 1791, Tomo XXXIV, págs. 131-150.
- GRICE-HUTCHINSON, M.:** *El pensamiento económico en España (1177-1740)*, Crítica, Barcelona, 1982.
- GRIZIOTTI, B.:** *Pincipios de Política, Derecho, y Ciencia de la Hacienda*, Reus, Madrid, 1935.
- GRUPO'75 :** *La economía del Antiguo Régimen. La "renta nacional" de la Corona de Castilla*, Universidad Autónoma de Madrid, 1977, dirección de M. Artola.
- GUILLAMON ALVAREZ, F.J.:** "El reformismo administrativo del siglo XVIII español" en **C. CREMADES GRIÑAN (Ed.):** *Estado y fiscalidad en el Antiguo Régimen*, Murcia, 1989, págs.33-46.

- HAMILTON, E.J.: El florecimiento del capitalismo y otros ensayos de historia económica, Revista de Occidente, Madrid, 1948.**
- HANSEN, A.:Política fiscal y ciclo económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.**
- HECKSCHER, E.F.: La época mercantilista. Historia de la organización y las ideas económicas desde el final de la Edad Media hasta la sociedad liberal, Fondo de Cultura económica, México, 1983.**
- HERAS IBARRA, D. DE LAS : Principios y sistemas de economía política, Madrid, 1813./BN Ref. VE Cª 550/9.**
- HEREDIA, M. de: Apuntes y reflexiones para el establecimiento de la única provisional contribución anual, Imprenta de M. de Segovia, Isla de León, 1813./BN Ref. VE Cª 864-9.**
- **Instrucción para el Amillaramiento, Imprenta de Miguel de Segovia, Isla de León, 1813./Biblioteca del Congreso, Ref. Varios Tratados, S.1539, Ar.46.**
- HERNANDEZ ANDREU, J.: "La única contribución del marqués de la Ensenada y el impuesto único de la escuela fisiocrática", Moneda y Crédito, núm.117/1971, págs.67-79.**
- **"El pensamiento financiero de Martin de Garay", Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm.92/1971, págs.329-341.**
 - **"Evolución histórica de la contribución directa en España desde 1700 a 1814", Revista de Economía Política, núm.61/1972, págs.31-90.**
 - **"La exposición de Diego Gardoqui de 28 de Julio de 1792. Un proyecto de fomento de las fuentes de riqueza nacionales y de liquidación de la deuda pública", Anales de Economía, 3ª época, núms.18-19/1973, págs.145-153.**
 - **"La exposición de Diego Gardoqui de 13 de Diciembre de 1793: Un proyecto de arbitrios extraordinarios", Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, Volumen XXIV, núm.110/1974, págs.505-520.**
 - **"Los tributos tradicionales a principios del siglo XIX", Económicas y Empresariales, núm.5/1977, págs.64-67.**
 - **"La Historia del pensamiento económico en España", Revista de Historia económica, año VII, nº2 (Suplemento)/1989, págs.145-147.**

- HERNANDEZ LAFUENTE, A.:** "Recensión a la obra de J. Fontana: Cambio económico y actitudes políticas en la España del siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, núm.27/1974, págs.233-234.
- HERNANDEZ MARTIN, M.A.:** "La evolución de la actividad del Estado en la economía y sus instrumentos", *Moneda y Crédito*, núm.184/1988.
- HERR, R.:** *España y la Revolución del Siglo XVIII*, Aguilar, Madrid, 1964.
- "Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV", *Revista Moneda y Crédito*, núm.118/1971, págs.37-100.
- HERRENSCHWAND, P.J.:** *Principios de Economía Política*, Imprenta de Vega y Cia., Madrid, 1800.
- HICKS, U.K.:** *Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1950.
- HILTON, R. (Ed.):** *La transición del feudalismo al capitalismo*, Critica, Barcelona, 1977.
- HINCKER, P.:** *Les français devant l'impôt sous l'ancien regime*, Flammarion, Paris, 1971.
- HOBBSAWN, E.:** *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial, Siglo XXI*, Madrid, 1980.
- HUME, D.:** "Essai sur les impôts", en DAIRE, E. (Ed.): *Economistes financiers du XVIII^e siècle*, Guillaumin et Cie, Paris, 1851, Tomo II.
- IBARRA, L. de y CUELLAR F. de.:** *Sistema tributario vigente en España, 1759./BN Ref. Mss. nº.10695.*
- INFORME DE LA COMISION ESPECIAL DE HACIENDA SOBRE LA MEMORIA LEIDA EN LAS CORTES POR D. JOSE CANGA ARGUELLES SOBRE LAS BASES DEL CREDITO PUBLICO**, Imprenta Real, Cádiz, 1812./ Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. 1683-1.
- INFORME DE LA COMISION EXTRAORDINARIA DE HACIENDA SOBRE UN NUEVO SISTEMA DE CONTRIBUCION DIRECTA Y EXTINCION DE RENTAS PROVINCIALES Y ESTANCADAS PRESENTADO A LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS EN 6 DE JULIO DE 1813**, Imprenta de Diego Garcia Campoy, Cádiz, 1813./BN Refs. VE C^a 753-48 y C^a 616-4 (También en Biblioteca del Congreso, Ref. Varios Tratados, S.1539, Ar. 46, Tomo IV).

INSTRUCCION PARA LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES QUE ACOMPAÑA AL DECRETO DE LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DE 13 DE SEPTIEMBRE, dirigida a uniformar y facilitar la ejecucion del mismo decreto, y establecimiento de una contribucion directa sobre la riqueza territorial, industrial y comercial, en lugar de las rentas provinciales y estancadas, que quedan extinguidas./Archivo Histórico Nacional, Ref. Secc. Hacienda, Leg.1854, n.85, año 1813.

IPARAGUIRRE BERNARDO DE QUIROS, M. DE : Exposición al Príncipe de la Paz manifestándole sus ideas para el fomento de la agricultura y aumento de la Hacienda, Aranjuez, 1797./ Archivo Histórico Nacional, Ref. Secc. Hacienda, Leg.2928, n.75.

IPARAGUIRRE, D.: "Historiografía del pensamiento económico español", Anales de Economía, núms. 25-26/enero-junio1975, págs.5-38.

IZQUIERDO HERNANDEZ, M.: Antecedentes y comienzos del reinado de Fernando VII, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1963.

JAURES, J.: Causas de la revolución francesa, Crítica, Barcelona, 1982.

JEZE, G.: Cours elementaire de science des finances et de législation financière française, Paris, 1912.

JOST, H.: El final de la civilización burguesa, Crítica, Barcelona, 1983.

JOVELLANOS Y RAMIREZ, G.M DE.: Elogio de Carlos III leído en la Real Sociedad Económica de Madrid el día 8 de Noviembre de 1798, Clásicos Castellanos, Espasa Calpe, Madrid, 1969, edición de Angel del Rio.

- Obras, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1952, Tomo L, edición de Cándido Nocedal.

- Informe sobre la ley agraria, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

- Diarios, Alianza, Madrid, 1967, selección de Julian Marias.

- Informe de la Sociedad económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de ley agraria, Caja Rural y Provincial de Granada, Granada, 1974, edición facsimil.

- Estudios políticos y filosóficos, Origen, Barcelona, 1982.

JUNTA DE HACIENDA : Memoria de la ... proponiendo arbitrios para atender a las actuales urgencias y dictamen que con este motivo ha dado a las Cortes la Comisión de Hacienda, Imprenta Real, Cádiz, 1811.

JUNTA DE REAL HACIENDA : Minutas de sus acuerdos relativos a la supresión de rentas provinciales (13-1-1810, 16-1-1810, 18-1-1810)./Archivo del Congreso, Ref. Leg.3 núm.7/4-24.

- Su creación, Manuscritos dirigidos a D. Francisco Saavedra y a D. Juan Bautista Erro comunicándole su designación como miembro de la Junta, así como la composición de ésta./Archivo del Congreso, Ref. Leg.3 nºs 7/2-1 (2) y 7/2-2.

- Memoria relativa a la instrucción de la Comisión de Cortes relativa a la formación de un sistema general de Hacienda, Sevilla, 30-10-1809, firmada por A. Ranz Romanillos y A. Porcel./Archivo del Congreso, Leg.3 nº 7/1.

JUTGLAR, A.: La sociedad española contemporánea, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1973.

KAMEN, H.: La Guerra de Sucesión en España (1700-1715), Grijalbo, Barcelona, 1974.

- El siglo de hierro. Cambios sociales en Europa 1550-1660, Alianza, Madrid, 1982.

KELLENBENZ, H.: El desarrollo económico de la Europa Occidental, Siglo XXI, Madrid, 1977.

KEYNES, J.M.: "Notas sobre el mercantilismo, las leyes sobre la usura, el dinero sellado y las teorías del subconsumo", en Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de Cultura económica, Madrid, 1981.

KHUN, J.: "Principios fundamentales de la ciencia de la Hacienda", Revista económica de Madrid, R. Navarro y A. de Zafra, Madrid, 1847, Tomo I, págs. 136-152 y 217-238.

KUCZINSKI, J.: Breve historia de la Economía, Miguel Castelest (Ed.), Madrid, 1973.

KULA, W.: "Historie du droit et historie economique", Revista de Historia de Derecho, Universidad de Granada, núm.1/1976, págs.305-319.

- Problemas y métodos de la historia económica, Peninsula, Barcelona, 1977.

KUZNETS, S.: Investigación cuantitativa del crecimiento económico, Ariel, Barcelona, 1979.

LATASSA Y ORTIN, F. DE: Bibliotecas antiguas y nuevas de autores aragoneses de ... aumentadas y refundidas en forma de diccionario bibliografico-biografico de escritores aragoneses por Gomez Uriel, M., Zaragoza, 1984-1985./BN Ref. B13 ARA.

- Biblioteca nueva de los escritores aragoneses que florecieron desde el año de 1795 hasta el de 1802, Pamplona, 1802./BN Ref. u 10411.

LABROUSSE, E.: Fluctuaciones económicas e historia social, Tecnos, Madrid, 1962.

LAMPREAVE, J.L.: "1813 y 1817: dos intentos de una contribución directa", Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, Vol.XIX, núm.83/1969, págs. 865-896.

LASARTE ALVAREZ, J.: "Notas para la historiografía del derecho financiero, I", Civitas, Revista española de Derecho Financiero, núm.1/1974, págs.7-27.

- Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen. Dos estudios, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.

LASARTE ALVAREZ, J. Y OTROS: La Hacienda en la Bibliografía de 1700 a 1845, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, Tomo I: Siglo XVIII.

LAUFENBURGER, H.: Historie de l'impôt, Presses Universitaires Francaises, París, 1954.

LAVSKI, H.J.: El liberalismo europeo, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1981.

LE-BRUN, Ch.: Retratos políticos de la Revolución de España o de los principales personajes que han jugado en ella, muchos de los cuales estan sacados en caricaturas por el ridiculo en que ellos mismos se habian puesto, quando el retratista los iba sacando; con unas observaciones politicas al fin de la misma; y la resolucion de la cuestión de porque se malogro esta, y no la de los Estados Unidos, Impreso en Filadelfia, de venta en casa del editor, 1826./BN Ref.1/6829 y Ref. u 3791.

LEFEBVRE, G.: 1789: Revolución Francesa, Laia, Barcelona, 1981.

LEMEUNIER, G.: "Hacienda real y poderes locales en la Castilla del Antiguo Régimen: las enajenaciones de la Corona" en C. CREMADES GRIÑAN (Ed.): Estado y fiscalidad en el Antiguo Régimen, Murcia, 1989, págs.305-321.

LERENA, P. DE : Descripción de todas las rentas del Estado de España dentro de la península desde la creación de ellas presentada por un informe al Señor Rey Dn. Carlos IV por el ministro de Hacienda Dn..., Imprenta de Dn. Eusebio Aguado, Madrid, 1845, lo publica con discurso preliminar Dn. Manuel Nieva y Barreras./BN Ref. VE Cª

606-8. (Esta obra ha sido incluida recientemente en la publicación del Instituto de Estudios fiscales titulada **Memoria sobre las rentas públicas y balanza comercial en España (1789-1790)** con Estudio preliminar de Joaquin del Moral Ruiz, Madrid, 1990, junto con el **Estado de las rentas reales en 1789 y balanza comercial de España (1790)**, publicada por José Canga Argüelles en su **Diccionario de Hacienda con aplicación a España**, Imprenta de D. Marcelino Calero y Portacarrero, Madrid, 1833-34, reeditada por el I.E.F. en Madrid, 1968).

LEROY-BEAULIEU, P.: *Traité de la science des finances*, Guillaumin et Cie, Paris, 1892, 2 Vols.

- "Nociones generales sobre el impuesto", **Hacienda Pública Española**, núm.114/1990, págs.186-196.

LYNN, A.D. JR.: "Las ideas fiscales de Adam Smith: repaso a un ecléctico", **Hacienda Pública Española**, núm.59/1979, págs.333-343.

LOPEZ DE ARAUJO, M.: *Informe del encargado interino de la secretaría del Despacho de Hacienda*, Imprenta Nacional, Cádiz, 1813.

LOPEZ ESCOBAR, E.: *Los orígenes del Derecho Presupuestario Español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.

LOPEZ ESTORNELL, M.: "Pensamiento económico ilustrado en el país valenciano: una aportación a la bibliografía de Sempere y Guarinos", **Investigaciones económicas**, núm.6/1978, págs.213-222.

LOPEZ, F.: "La resistencia a la Ilustración: bases sociales y medios de acción", en **JOVER ZAMORA, J.M. (Dir.): *Historia de España Menendez Pidal***, Espasa Calpe, Madrid, 1987, Tomo XXXI.

LOPEZ-JUANA PINILLA, J.: "Proyecto de Real Hacienda que dedica al Rey N.S. Dn. Fernando VII (Que Dios guarde) el Intendente de Guadalaxara... ", Imprenta de Collado, Madrid, 1814; **"Exposición que el Intendente de Guadalaxara D. Jose Lopez-Juana Pinilla dirige al Augusto Congreso Nacional, manifestando la necesidad de establecer sobre bases sólidas el sistema general de hacienda Pública, y de suspender por ahora los efectos de la ley de 13 de Sepbre de 1813, en que se suprimen las rentas provinciales y estancadas, y se establece una contribución..."**, Imprenta Nacional, Guadalajara, 1814 y **"Representación que dirige al rey N.S. el intendente Dn. ... sobre los medios de organizar un sistema de Real Hacienda"**, 1816 en **FONTANA, J.: "La `Representación sobre los medios de organizar un sistema de Hacienda' de J. Lopez Juana Pinilla"**, **Hacienda Pública Española**, núm.38/1976,

sección Documentos, págs.271-306. Con selección e introducción del propio Fontana.

- **Biblioteca de Hacienda de España dispuesta por el Ilmo. Señor ... Ministro jubilado del suprimido Consejo Real de España e Indias y senador del Reino, continuada por Don Domingo López de Castro y Pinilla, D. E. Aguado, Madrid, 1840-1848, VI Tomos.**

LOPEZ LOPEZ, A.: "Ordenación del territorio y medio ambiente en la Constitución de Cádiz", en **Materiales para el estudio de la Constitución de 1812**, Tecnos, Madrid, 1989.

LORENTE TOLEDO, L.: "El proyecto fiscal gaditano de "contribución única y directa" y su aplicación en la ciudad de Toledo (1812-1814)", en **Materiales para el estudio de la Constitución de 1812**, Parlamento de Andalucía, Tecnos, Madrid, 1989.

LOVETT, G. H.: **La guerra de la Independencia y el nacimiento de la España Contemporánea**, Península, Barcelona, 1975, 2 Vols.

LOYNAZ, M.DE.: "Instrucción, que para la subrogación de las Rentas Provinciales en una sola contribución dio D..., al Excelentísimo señor Marqués de la Ensenada, en **Miscelánea económica-política o discursos varios sobre el modo de aliviar los vasallos con aumento del Real Erario**, Imprenta de D. Antonio Espinoza, Madrid, 1787.

LOZANO Y MONTES, F.: **Compendio de Hacienda Pública**, Imprenta de Moliner y Cia., Madrid, 1875.

LUBLINSKAYA, A.D.: **La crisis del Siglo XVIII y la sociedad del absolutismo**, Crítica, Barcelona, 1979.

LUYANDO, J.: **Examen de las ventajas que producirá el desestanco del tabaco y ensayo de única contribución por D...** Secretario del Consejo de Estado, Imprenta Patriótica, Cádiz, 1813./BN Ref. R-61439.

- **Apéndice a el ensayo de única contribución**, Imprenta Patriótica, Cádiz, 1813.

LLOMBART ROSA, V.: "Anotaciones a la introducción del "ensayo sobre la población" de Malthus en España", **Moneda y Crédito**, núm.126/1973, págs.79-86.

- "A propósito de los intentos de reforma de la Hacienda Castellana en el siglo XVIII: Campomanes frente al proyecto de única contribución", **Hacienda Pública Española**, núm.38/1976, págs.123-132.

- "Sobre los orígenes de los proyectos agrarios en la España de la segunda mitad del Siglo XVIII. "Ley agraria" y "sociedades de agricultura". La idea inicial de Campomanes", *Información Comercial Española*, núm.512/1976, págs.57-74.

LLORENS, V.: **Liberales y románticos. Una emigración española a Inglaterra 1823-1834**, Castalia, Barcelona, 1968.

LLUCH, E.: "La Cataluña industrial: del mercantilismo al prohibicionismo", *Información Comercial Española*, núm.517/1976, págs 27-36.

- "Sobre la historia nacional del pensamiento económico" en FLOREZ ESTRADA, A.: **Curso de economía política**, Instituto de Estudios fiscales, Madrid, 1980.

- "Ilustración y Economía", *Revista de Economía*, núm.2/1989, págs 117-120.

- "El cameralismo ante la Hacienda de Carlos III: influencia y contraste", *Hacienda Pública Española*, Monografías, núm.2/1990, págs.73-86

LLUCH, E. Y ARGEMI, LL.: "La fisiocracia en España", *Revista Sistema*, núm.56/1983, págs.63-100.

- **Agronomía y fisiocracia en España (1750-1820)**, Institución Alfonso el Magnánimo, Valencia, 1985.

- "La difusión en España de los trabajos económicos de Condorcet y Lavoisier, dos científicos entre el enciclopedismo y la revolución", *Hacienda Pública Española*, núms.108-109/1987, págs.147-156.

MAC CULLOCH, J.R.: **Discours sur l'origine, les progrès, les objets particuliers, et l'importance de l'économie politique**, París, 1825.

MACANAZ, M. DE.: "Auxilios para bien gobernar una monarquía católica" en *Semanario Erudito*, Blas Román, Madrid, 1787. Tomo V.

MACIAS DELGADO, J.: "Los apuntes sobre el bien y el mal de España. Notas para la historia del pensamiento económico español", *Moneda y Crédito*, núm.183/1987, págs.47-75.

MADÉLIN, L.: **Los hombres de la Revolución francesa**, Vergara, Buenos Aires, 1989.

MADRAZO MADRAZO, S.: "Portazgos y tráfico en la España de finales del Antiguo Régimen", *Moneda y Crédito*, núm.160/1982, págs.39-84.

MALTHUS, R. Th.: Primer ensayo sobre la población, Alianza, Madrid, 1974, prólogo de J.M. Keynes titulado: "Robert Malthus (1766-1834). El primer economista de Cambridge", 1933.

MARAVALL, J.A.: "Cabarrús y las ideas de reforma política y social en el Siglo XVIII", Revista de Occidente, año VI, 2ª época, núm.69/1968, págs.273-300.

- Estado moderno y mentalidad social. Siglos XV a XVII, Alianza, Madrid, 1986, 2 Tomos.

MARCUELLO BENEDITO, J.I.: "La renta agrícola de la Corona de Castilla. Siglo XVIII", en La economía agraria en la historia de España. Propiedad, explotación, comercialización, rentas, Alfragua, Fundación March, Madrid, 1979, págs.329-334.

MARION, M.: Historie financiere de la France depuis 1715, Rosseau et Cie, Paris, 1927-1928, 5 Tomos.

MARKOVITS, F.: L'ordre des échanges, Presses Universitaires de France, Paris, 1986.

MARLIANI, M.: El reinado de Fernando VII, Biblioteca de la Historia de España, Sarpe, Madrid, 1986.

MARTI BASTERRECHEA, J.F.: "Conexiones entre la `Representación`de José Lopez Juana Pinilla y la `reforma tributaria`de Martin de Garay", Hacienda Pública Española, núm.55/1978, págs.233-250.

MARTIN DE BALMASEDA, F.: Decretos del rey Dn. Fernando VII. Año primero de la restitución al trono de las Españas, Imprenta Real, Madrid, 1817-1819, 4 Tomos.

MARTIN COLOMO, S.: Ensayo de la Reforma económico-política de España, Manuscrito sin paginar fechado en Zamora a 13 de Enero de 1812./Biblioteca del Congreso, Ref. S-312, A.31.

MARTIN MARTIN, V.: "La libertad de comercio bajo Carlos III: Cabarrús, Jovellanos y Foronda", Información Comercial Española, núm.663/1988, págs.7-24.

MARTIN RODRIGUEZ, M.: Pensamiento económico español sobre la población, Pirámide, Madrid, 1984.

- "La institucionalización de los estudios de economía política en la Universidad española (1776-1857)", Revista de Historia económica, año VII, nº 2 (suplemento)/primavera-verano 1989, págs 89-92.

MARTIN, T.: La desamortización. Textos político-jurídicos, Narcea, Madrid, 1973.

MARTINEZ DE IRUJO, C.: Compendio de la obra inglesa intitulada riqueza de las naciones hecho por el marqués de Condorcet y traducido al castellano con varias adiciones del original, por ..., Imprenta real, Madrid, 1803.

MARTINEZ DE MONTAOS, R.: Incompatibilidad de la Constitución española con el sistema de contribuciones indirectas que rige. Supresión de todas las rentas y de los empleos en su recaudación. Bases para una contribución directa según la misma Constitución capaz de cubrir anualmente todos los gastos del Estado y señalamiento de fincas para pagar la deuda pública, Imprenta de D. Vicente Lemos, Cádiz, 1813./BN Ref. VE Cª 728-13.

- Tratado de la circulación artificial de la moneda por medio de un Crédito público verdadero, Imprenta de D. Jose del Collado, Madrid, 1820./BN Ref. VE Cª 783-86

- Ensayo político acomodado a la actual situación de España, Extracto del manuscrito./Archivo del Congreso, Ref. Serie General, Leg.10, nº25.

MARTINEZ QUINTEIRO, E.: Los grupos liberales antes de las Cortes de Cádiz, Narcea, Madrid, 1972.

MARTINEZ SHAW, C.: "Sobre el feudalismo tardío en España. Algunas acotaciones a Bartolomé Clavero.", Teoría, núm.4/1980, págs.163-186.

MARX, K.: El capital, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1973, 3 Tomos.

-Teorías sobre la plusvalía, Alberto Corazón Ed., Madrid, 1974, 2 Tomos.

- "Il carattere generale del sistema fisiocratico", en Dibatito sulla fisiocrazia, La nuova Italia, Firenze, 1979.

- "Lettera a Engels del 6 luglio 1863" en Dibattito sulla fisiocrazia, La nuova Italia, Firenze, 1979.

- Contribución a la Crítica de la Economía Política, Siglo XXI, Madrid, 1986.

MARX, K. Y ENGELS, F.: Escritos sobre España, Planeta, Barcelona, 1978.

MASOIN, M.: Théorie économique des finances publiques, Baude, Bruxelles, 1946.

MATEO DEL PERAL, D.: "Los antecedentes de la abolición del diezmo. (El debate en las Cortes del trienio liberal)" en GARCIA DELGADO, J.L. (Ed.): **La cuestión agraria en**

la España contemporánea, VI Coloquio de Pau, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1976.

MATEOS DORADO, D.: "la única contribución y el catastro durante la época carollna", **Hacienda Pública Española, Monografías, núm.2/1990, págs.47-58.**

MATILLA TASCÓN, A.: **La única contribución y el catastro de Ensenada, Servicio de estudios de la Inspección General del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1947.**

- "La ayuda económica inglesa en la Guerra de la Independencia", **Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos, Tomo LXVIII, núm.2/1960, págs.451-475.**

- "Las rentas vitalicias en el Siglo XVIII", **Hacienda Pública Española, núm.55/1978, págs.275-283.**

MATILLA TASCÓN, A. Y MARTINEZ APARICIO, M.: **Guía de los fondos históricos del Archivo Central del ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1962.**

MEEK, R.L.: **Economía e ideología, Ariel, Barcelona, 1972.**

- **La Fisiocracia, Ariel, Barcelona, 1975.**

MEISEL, F.: "Técnica impositiva" en GERLOFF, W. Y NEUMARK, F. (Dir.): **Tratado de Finanzas, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo II, págs.3339 y ss.**

MELANGES D'ECONOMIE POLITIQUE en DAIRE, E. (Ed.): **Guillaumin et Cie, París, 1847.**

MERCADER RIBA, J.: **José Bonaparte rey de España 1808-1813. Historia externa del reinado, C.S.I.C., Madrid, 1971.**

MERCADER, J. Y DOMINGUEZ, A.: "La época del despotismo ilustrado" en VICENS VIVES, J. (Dir.) **Historia de España y América. Social y económica, Vicens-Vives, Barcelona, 1974, 5 Vols, Tomo IV: Los Borbones. El siglo XVIII en España y América.**

MERINO NAVARRO, J.P.: "La Hacienda de Carlos IV", **Hacienda Pública Española, núm.69/1981, págs.139-182.**

- **Las cuentas de la administración Central española (1750-1820)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, Monografía, núm.50.

MESTRE, A.: Despotismo e ilustración en España, Ariel, Barcelona, 1976.

MINA APAT, M.C.: Fueros y Revolución Liberal en Navarra, Alianza, Madrid, 1981.

MIÑANO BEDOYA, S.: "España considerada económicamente", Diccionario geográfico estadístico, Imprenta de Peralta, Madrid, 1826-1828, 11 Tomos, Tomo IV.

MIRABEAU, V. RIQUET, I. MARQUES DE: Théorie de l'impôt (1760), Scientia Verlag Aaven, 1972.

MOLAS RIBALTA, P.: "El Estado absoluto y sus instituciones" Historia 16, año XIII, núm.151/1988, págs.32-39.

MONTESQUIEU, CH. L. DE SECONDAT, BARON DE: Del espíritu de las leyes, Sarpe, Madrid, 1984, 2 Vols.

MORA HIDALGO, M.: "Sistema tributario, planificación y economía de mercado", Hacienda Pública Española, núm.60/1979, págs. 53-59.

MORAL RUIZ, J. DEL : "La presión fiscal en el trienio constitucional (1820-1823)", Hacienda Pública Española, núm. 27/1974, págs.47-73.

- **Hacienda y Sociedad en el Trienio Constitucional, 1820-1823**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.

- **"Contribución territorial y valor de la propiedad rústica en España entre 1821-1823: el caso de Navarra"**, Hacienda Pública Española, núm.38/1976, págs.149-156.

- **"Mercado, transportes y gasto público en la España anterior: el Canal de Castilla (1751-1919)"**, Hacienda Pública Española, núm.69/1981, págs.125-138.

MORALES MOYA, A.: Poder político, economía e ideología en el Siglo XVIII español: La posición de la nobleza, Universidad Complutense, Departamento Historia contemporánea, servicio de reprografía, Madrid, 1983, tesis doctoral leída el 13 de Julio de 1981.

MORAN, R.: Escrito dirigido a Jovellanos, Manuscrito fechado en Sevilla a 14 de Marzo de 1809./Archivo del Congreso, Ref. Serie General, Leg.6, n. 32.

- MORENO ALONSO, M.: La generación española de 1808, Alianza, Madrid, 1989.**
- MORENO GARBAYO, N.: Colección de reales cédulas del Archivo histórico Nacional. Catálogo, Archivo histórico Nacional, Madrid, 1977.**
- MORET Y PRENDERGAST, S.: Estudios financieros. Conferencias pronunciadas en el Ateneo de Madrid por ... en el curso 1867-1868, Madrid, 1868.**
- MORSELLI, E.: Los presupuestos científicos de la Hacienda pública, Derecho Financiero (Ed.), Madrid, 1964, traducción y estudio de J.L. Perez de Ayala.**
- MOUSNIER, R.: La dîme de Vauban, Centro Documentación universitaria, París, 1968.**
- MOXO, S. DE : La disolución del Régimen señorial en España, C.S.I.C., Madrid, 1965.**
- "Los señoríos: cuestiones metodológicas que plantea su estudio", en Anuario de Historia del Derecho Español, Madrid, 1973, Tomo XLIII, págs.271-309.
- MUNCHADA, J.P.: La Hacienda de España y modo de reorganizarla, Imprenta del diccionario geográfico, Madrid, 1847, 2 Vols.**
- MUÑOZ, A.: Discurso sobre economía política, Imprenta de Joaquín Ibarra, Madrid, 1769./BN Ref. 3/39689.**
- MUÑOZ PEREZ, J.: "Mapa aduanero del XVIII español", Estudios Geográficos, núm.61/1955, págs.747-798.**
- MUSGRAVE, R.A.: Teoría de la Hacienda pública, Aguilar, Madrid, 1968.**
- Sistemas fiscales, Aguilar, Madrid, 1973.
- "Adam Smith, la Hacienda pública y la distribución", Hacienda Pública Española, núm.59/1979, págs.357-377.
- "Una breve historia de la doctrina fiscal", Hacienda Pública Española, núm.115-2/1990, págs.
- MYRDAL, G.: Los efectos económicos de la política fiscal, Aguilar, Madrid, 1948.**
- El elemento político en el desarrollo de la teoría económica, Biblioteca de Ciencias Económicas, Gredos, Madrid, 1967.

NADAL, J. Y TORTELLA, G.: Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea (Actas del primer coloquio de Historia económica de España 11-12 de Mayo de 1972), Ariel Historia, Barcelona, 1974.

NADAL, J.: El fracaso de la Revolución Industrial en España (1814-1913), Ariel, Barcelona, 1988.

NAEF, W.: La idea del Estado en la Edad Moderna, Aguilar, Madrid, 1973.

NAPOLEONI, C.: Fisiocracia, Smith, Ricardo, Marx, Oikos-Tau, Barcelona, 1974.

NAREDO PEREZ, J.: "La visión tradicional del problema del latifundio y sus limitaciones", en La economía agraria en la historia de España. Propiedad, explotación y comercialización, rentas, Alfaguara/Fundación March, Madrid, 1979, págs.237-243.

NECKER.: Memoria reservada sobre el establecimiento de rentas provinciales en un pie ventajoso al publico y al Estado que trabajo y presento..., traducida e ilustrada con notas por Domingo de la Torre Mollinedo (Oficial mayor de la Contaduría del Cargo de la Superintendencia de juros y de la del Monte Pio de oficinas reales) dedicada a Pedro de Lerena, Vda de Ibarra, hijos y Cia., Madrid, 1786./BN Ref. VE Cª 369-29.

- Sur la legislation et le commerce des grains en DAIRE, E. (Ed.): Economistes financiers du XVIII^e siècle, Guillaumin et Cie, Paris, 1851, tome II.

NEGRETE, J.J.: Los decretos de las Cortes extraordinarias acerca del cultivo y de la industria, acerca de rentas, etc. no se conforman con los intereses de la España, segun el pensar de..., Imprenta de Repullés, Madrid, 1813./BN Ref. VE Cª 535-19 y Archivo del Congreso, Ref. Leg.5 nº.59.

NEUMARK, F.: Principios de la imposición, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974.

- "Principios y clases de política fiscal y financiera" en GERLOFF,W. Y NEUMARK,F. (Dir.): Tratado de Finanzas, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo I, págs.335-413.

NOMBRAMIENTO DE ROMAN MARTINEZ DE MONTAOS COMO PRESIDENTE INTERINO DEL CONGRESO (Legislatura de 1841)./Archivo del Congreso, Ref. Serie General, Leg. 83 nº 138.

NOMBRAMIENTO DE ANTONIO PORCEL COMO DIPUTADO (1809)./Archivo del Congreso, Ref. Serie General, Leg.3 nº27

- NORMANTE Y CARCAVILLA, L.: Propositiones de economía civil y comercio, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1984, prólogo de J. Antonio Biescas Ferrer.**
- NORTH, D. C.: Estructura y cambio en la historia económica, Alianza Universidad, Madrid, 1984.**
- NUEVA HISTORIA DE ESPAÑA : La España de Fernando VII, EDAF, S.A., Madrid, 1974.**
- NYS, J.F.: "Le commerce et l'industrie chez Turgot: Mercantilisme ou physiocratie?", en BORDES, CH. et MORANGE, J. (Dir.): Turgot, économiste et administrateur, Imprimerie A. Bontemps, Limoges, 1982.**
- O'BRIEN, D.P.: Los economistas clásicos, Alianza Editorial, Madrid, 1989.**
- OLOZAGA Y BUSTAMANTE, J.M.: Tratado de economía política, Imprenta de J.P. y Martínez, Madrid, 1886, 2 Tomos.**
- ORDEN DE NOVIEMBRE DE 1810 DE LA REGENCIA DIRIGIDA A LOS INTENDENTES RECABANDO DATOS SOBRE EL ESTADO DE LAS CONTRIBUCIONES./Archivo del Congreso, Ref. Serie Impresos, Leg.1 nº41.**
- ORENSE, C. DE : Copia de la representación hecha por Dn. Gaspar M. Jovellanos a la Majestad de Carlos IV desde su destierro, Cartuja de Mallorca, 1808.**
- Ideas económicas, políticas y morales, Imprenta del Estado Mayor General, Cádiz, 1813./BN Ref. VE Cª 550-4.**
- OSSORIO Y BERNARD, D.M.: Ensayo de un catálogo de periodistas españoles del siglo XIX, Imprenta de J. Palacios, Madrid, 1903.**
- OTAZU, A.: La reforma fiscal de 1749-1779 en Extremadura, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978.**
- OZANAM, D.: "Le système fiscal espagnol sous Charles III d'après un document contemporain" en Mélanges à la mémoire de Jean Sarrailh, Centre de Recherches de L'institut d'Etudes hispaniques, Paris, 1966, Tomo II, págs.205-234.**
- "Representación del marqués de la Ensenada a Fernando VI (1751)", Cuadernos de Investigación histórica, núm.4/1980, págs.67-124.**
- OVILO OTERO, M.: Historia de las Cortes de España y biografías de todos los diputados y senadores, Imprenta y establecimiento de grabado de D. Baltasar Gonzalez, Madrid,**

1847./BN Ref. V C^a 662-10 (51 págs. más 5 hojas); con Ref. V C^a 3331-42 (11 págs.)

- **Historia de las Cortes de España y bibliografía de todos los diputados y senadores mas notables contemporaneos**, Imprenta de D.B. Gonzalez, Madrid, 1849, 2 Vols./BN Ref. 4 53777.

- **Manual de biografía y de bibliografía de los autores españoles del S. XIX**, Besanzon Roblot, Paris, 1859, 2.Vols./BN Ref. B 11 1899.

- **Vida Política de Dn. Manuel Godoy, Principe de la Paz**, Madrid, 1845./BN Ref. 2 19009.

PALACIO ATARD, V.: Los españoles de la Ilustración, Guadarrama, Madrid, 1964.

- **La España del Siglo XIX. 1808-1898**, Espasa Calpe, Madrid, 1978.

PALAU Y DULCET, A.: Manual del librero hispanoamericano, Librería Antiquaria, Barcelona, 1923-1927, 7 Vols./BN Ref. INV 015 (46) PAL CDU R.4763.

- **Manual del librero hispanoamericano. Bibliografía general española e hispanoamericana desde la invención de la imprenta hasta nuestros tiempos ... por Antonio Palau y Dulcet ...**, segunda edición corregida y aumentada por el autor (revisado y añadido por Agustín Palau a partir del Tomo IX, Barcelona, Librería Palu, 1948-1975)./BN Ref. INV 015 (46) PAL CDU 4763

- **Manual del librero hispanoamericano Bibliografía general española e hispanoamericana ... con el valor comercial de los impresos descritos ...**, 2^a edición corregida y aumentada, Librería Antiquaria de A. Palau, Barcelona, 1948-1975, 21 Vols./BN Ref. Mss O.P. 4 1949-60-21 Vols. t.8 LL Memoires T.26. y Ref. IB Mesetón CDU R.573599

PARAIN, C.; VILAR, P. Y OTROS : El feudalismo, Sarpe, Madrid, 1985.

PARET, V.: "Modificaciones que en el actual sistema tributario exigen las condiciones de la vida social y moderna", *Revista General de legislación y jurisprudencia*, año LXXV, Tomo 150/1927, págs.841 y ss.

PARNELL, H.: **De la reforma de la Hacienda Pública de Inglaterra**, Imprenta de Decourchant, Paris, 1838./BN Ref. 1/45305.

PEACOCK, A.: "El tratamiento de los principios de la Hacienda Pública en 'La riqueza de las naciones'", *Hacienda Pública Española*, núm.59/1979, págs.385-395.

PEBRER, P. DE : Histoire financiere et statistique general de l'empire britannique avec un exposé de systeme actuel de l'impôt, Paris, 1839.

PEIRO, A.: "La única contribución" en SEGURA I MAS y CANET RIVES, I. (Coord.): El Catastro en España (1714-1906), Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, Vol.I, págs.75-87.

PEÑA FERNANDEZ, J.: Tratado de Hacienda Pública, Valladolid, 1887.

PEÑA Y AGUAYO, J. DE LA : Tratado de la Hacienda de España, Imprenta de la Compañía Tipográfica, Madrid, 1838./BN Ref. 1/1781.

PEÑARANDA Y CASTAÑEDA, F.J.: Resolución universal sobre el sistema económico y político mas conveniente a España. Demostración del gobierno y medios adecuados para su perpetua felicidad. Creación permanente de fondos auxiliares con utilidad de todo el cuerpo nacional. Reglas e instrucciones oportunas para su establecimiento y perfección, Imprenta de Dn. Benito Cano, Madrid,1789./BN Ref. 5/4664.

PERDICES BLAS, L.: "La lucha por la libertad de comercio interior en el reinado de Carlos III", Información Comercial Española, núm.663/1988, págs.44-58.

PEREZ LEDESMA, M.: " Recensión a la obra de M. Artola: La burguesia revolucionaria (1808-1869)", Hacienda Pública Española, núm.27/1972, págs.235-238.

PEREZ MOREDA, V.: "En defensa del Censo de Godoy: Observaciones previas al estudio de la población activa española a finales del Siglo XVIII", en ANES, G; ROJO, L.A. y TEDDE DE LORCA, P.: Historia Económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral, Alianza/Banco de España, Madrid, 1983.

PEREZ PRENDES, J.M.: "Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz", Revista de estudios Políticos, núm.126/1962, págs.321-429.

PEREZ RIOJA, J.A.: El helenista Ranz de Romanillos y la España de su tiempo,(1759-1830), Centro de Estudios sorianos, C.S.I.C., Madrid, 1962.

PEREZ ROYO, F.: "Hacienda Real y monarquía absoluta. Nota crítica sobre la obra de Josep Fontana", Civitas. Revista española de Derecho Financiero, núm.5/1975, págs.202-240.

PEREZ ROYO, J.: "Notas para una teoría materialista del Estado", Revista de Estudios Políticos, nueva época, núm.25/1982, págs.129-149.

PEREZ QUINTERO, J.: Manifiesto que hace a los Sres. diputados en las Cortes Generales y extraordinarias del reyno Dn. ..., tesorero general en cesación sobre los sucesos de la misma Tesorería General durante el año 1811, Imprenta de Nicolás Gomez, Cádiz, 1812.

PERONNET, M.: Vocabulario básico de la revolución francesa, Crítica, Barcelona, 1984.

PERPIÑA GRAU, R.: "Población y censo de riqueza en 1799", Revista Internacional de Sociología, núm.74/1961, págs.

PESET, M.: Dos ensayos sobre la historia de la propiedad de la tierra, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1982.

PETTY, W.: Les oeuvres économiques, V.Giard et E. Briene, Paris, 1905.

PHYTILIS, J.: "Turgot et la tradition administrative française", en BORDES, CH. et MORANGE, J. (Dir.): Turgot, économiste et administrateur, Imprimerie A. Bontemps, Limoges, 1982, págs.159-168.

PICARDO Y O'LEARY, R.: La Junta Superior de Gobierno de Cádiz en la administración del erario público, Sevilla, 1914.

PIERNAS HURTADO, J.: Tratado de Hacienda Pública y examen de la española, Librería de D. Victoriano Suarez, Madrid, 1900-1901, 2 Vols.

PITA PIZARRO, P.: Examen económico, histórico-crítico de la Hacienda y deuda del Estado, proyecto de su reforma general y la del Banco, equilibrando la renta y los gastos, restableciendo el crédito y fomentando la propiedad nacional, Imprenta de Dn. Narciso Sanchez, Madrid, 1840.

- Conocimiento histórico y estadístico de la Hacienda Pública de Francia. Su administración y contabilidad, Imprenta del Archivo Militar, Madrid, 1843./BN Ref.2/36927.

PLANA, A.: Agravios hechos en el repartimiento de la contribución directa de Aragón en especial, y a toda la agricultura de España en general. Vicios inseparables de la estadística y modo de repartir aquella contribución más fácil y equitativamente, Oficina de Mariano Miedes, Zaragoza, 1820.

-Manifiesto del vecindario, producciones y cargas de Aragón, antes del año 1808, y en el 1813: publicado con motivo del cargamento de contribucion directa decretado por las Cortes generales y extraordinarias a dicha provincia, Oficina de Miedes,

Zaragoza, 1814.

PLAZA PRIETO, J.: "Estudios y documentos de economía española", **Revista de Economía Política**, Vol.VIII, núm.3/1957, págs.1199-1214.

- "Consideraciones económicas en torno al catastro de Ensenada", **De Economía**, año XXI, núm.100/1968, págs.157-174.

- **Estructura económica de España en el Siglo XVIII**, Confederación española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1976.

POLO DE ALCOZER, P.: **Observaciones Sobre el Sistema de Contribución Directa**, presentado a las Cortes por su Comisión Extraordinaria de Hacienda, Imprenta Mayor, Sevilla, 1813./Archivo del Congreso, Ref. Serie impresos, Leg.5 nº67.

POLT, J.H.E.: "El pensamiento económico de Jovellanos, y sus fuentes inglesas", **Información Comercial Española**, núm.512/1976, págs.23-56.

PORCEL, A.: **Correspondencia con la Comisión de Poderes.**/ Archivo del Congreso, Ref. Leg. 2 nº1.

PORSHNEV, B.: **Los levantamientos populares en Francia en el Siglo XVII, Siglo XXI**, Madrid, 1978.

PORTILLO VALDES, J.M.: "Momento preconstituyente, debate constitucional: las provincias exentas y la monarquía hispana en la crisis del Antiguo Régimen", en **Materiales para el estudio de la Constitución de 1812**, Tecnos, Madrid, 1989.

POSTEL VINAY, G.: "La renta de la tierra en el capitalismo agrícola", en **La agricultura en el desarrollo del capitalismo**, Mapa Ed., Madrid, 1974, recopilación a cargo de Mirem Etxezarreta.

PRADOS ARRARTE, J.: **Jovellanos economista**, Taurus, Madrid, 1967.

PRIETO, E.: **Agricultura y atraso en la España contemporánea**, Endymion, Madrid, 1988.

PRINCIPE DE LA PAZ : **Orden del Príncipe de la Paz, con fecha 16-12-1797, dirigida a D. José Caamaño y Pardo para que realice un proyecto de "substitución de las rentas provinciales por la única y universal contribución.**/Archivo Histórico Nacional, Ref. Leg.2934. nº.154.

- **Memorias, Biblioteca de Autores españoles, Atlas, Madrid, 1965, Tomos LXXXVIII-LXXXIX, edición a cargo de Carlos Seco Serrano.**

PROYECTO DE LEY SOBRE LA TESORERIA GENERAL Y CONTADURIA MAYOR DE CUENTAS presentado por la comision especial de hacienda el 26 de febrero de 1812, Imprenta Nacional, Cádiz, 1813./Biblioteca del Congreso, Ref. Varios Tratados, S.1539, Ar. 46, Tomo VI.

PROYECTO DE LA UNICA CONTRIBUCION EXTRAORDINARIA DE GUERRA PARA EL PRINCIPADO DE CATALUÑA, Imprenta de la Junta Superior de Cataluña, Vich, 1812./Biblioteca del Congreso, Ref. Varios Tratados, S.1539, Ar.46, Tomo IV.

PUVIANI, A.: Teoría de la ilusión financiera, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid,1972. Estudio introductorio de Alvaro Rodriguez Bereijo.

PRIETO, F.: La Revolución Francesa ("la Historia en sus textos"), Istmo, Madrid, 1989.

QUESNAY, F.: El "tableau economique" y otros escritos fisiocráticos, Fontamara, Barcelona, 1974.

RAGA GIL, J.T.: "Estado fiscal y economía pública. Una relación en crisis. Los límites de una reforma fiscal", Moneda y Crédito, núm.151/1979, págs. 21-50.

RAYON, A.: Medios que para salvar a la nación española de la esclavitud que la amenaza propone a S.M. en sus Cortes D..., Imprenta de Dn. Vicente Lerma, Cádiz, 1810.

REEDER, J. PH.: "Bibliografía de traducciones al castellano y catalan, durante el Siglo XVIII, de obras de pensamiento económico", Moneda y Crédito, núm.126/1973.

- **"Economía e Ilustración en España: Traducciones y Traductores 1717-1800"**, Moneda y Crédito, núm.147/1978, págs. 47-70.

REPRESENTACION DEL TESORERO GENERAL EN EJERCICIO D. VICTOR SORET a la Regencia de las Españas en contestacion al manifiesto de D. Ricardo Meade, Imprenta de D. Nicolás Gomez de Requena, Cádiz, 1812.

RESOLUCION DE CORTES DE 19 DE ENERO DE 1814 adoptando medidas para cubrir el deficit resultante del cobro del tercio anticipado./Archivo del Congreso, Ref. Serie Impresos, Leg. 4 nº 82.

RESOLUCION DE LA REGENCIA DE 2 DE ABRIL DE 1813 para que cese la Junta de Hacienda en su actividad desde el momento en que comience sus trabajos la

Dirección General de Hacienda pública./Archivo del Congreso, Ref. Sección Impresos, Leg. 3 nº 178.

RICARDO, D.: Principios de economía política y tributación, Sarpe, Madrid, 1985.

RICO Y AMAT, J.: Historia política y parlamentaria de España (desde los tiempos primitivos hasta nuestros días), Imprenta de las Escuelas Pías, Madrid, 1860-61, 3 Vols./BN Ref. 1 51212-18.

- El libro de los diputados y senadores, Madrid, 1862, 2 Tomos.

- Diccionario de los políticos o verdadero sentido de las voces y frases más usuales entre los mismos, escrito para divertimento de los que ya lo han sido y enseñanza de los que aun quieren serlo, Madrid, Narcea, D.L. 1976, estudio, notas y comentarios de texto por Diego Sevilla Andrés/BN Ref. 4 165321 R.947169-70 y Ref. 1 50578.

RIERA VAYREDA, F.: "La talla general" en SEGURA I MAS y CANET RIVES, I. (Coord.): El Catastro en España (1714-1906), Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, Vol.I, págs.61-74.

RINGROSE, D.R.: Los transportes y el estancamiento económico de España (1750-1850), Tecnos, Madrid, 1972.

RIPIA, J. DE LA Y GALLARD, D.: "Práctica de la administración y cobranza de las Rentas Reales, y visita de los ministros que se acupan de ellas", Madrid, 1725-1746, en Práctica de rentas reales. Nuevamente adicionada y corregida, Oficina de D. Antonio Ulloa, Madrid, 1795-1796, 4 Vols.

RIVERO DE ANDREA, F.: Tributación de la propiedad urbana en Francia, Madrid, 1953.

ROBESPIERRE, M.: La revolución jacobina, Península, Barcelona, 1973.

ROBLEDO, R.: "La evolución de la renta de la tierra en Castilla, desde comienzos del Siglo XIX hasta 1985", Investigaciones Económicas, núm.11/1980, págs.73-107.

RODRIGUEZ BEREIJO, A.: Introducción al estudio del Derecho Financiero, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1976.

RODRIGUEZ CASADO, V.: "La revolución burguesa del Siglo XVIII", Arbor, núm.61/1951, págs.5-30.

- RODRIGUEZ LABANDEIRA, J.:** "La política económica de los Borbones", en M. ARTOLA (Ed): **La economía española al final del Antiguo Régimen**, Alianza, Madrid, 1984, Tomo IV: Instituciones, págs. 109-184.
- RODRIGUEZ VILLA, A.:** **D. Senón de Somodevilla marqués de la Ensenada. Ensayo biográfico formado con documentos en su mayor parte originales, inéditos y desconocidos**, Librería de M. Murillo, Madrid, 1878.
- ROGLA DE LEUW, J.:** "Catálogo bibliográfico de economía de autores españoles del Siglo XIX", **Hacienda Pública Española**, núms.27/1974, págs.253-276, y núm.28/1974, págs.227-334.
- ROLDAN, S.:** "En el bicentenario de F. Quesnay", **Anales de Economía**, núm.24/1974, págs.127-212.
- ROLL, E.:** **Historia de las doctrinas económicas**, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1974.
- ROMANELLI GRIMALDI, V.M.:** "Metodología del Derecho Financiero", **Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública**, núm.42/1961, págs.731-780.
- RONCAGLIA, A.:** **Petty. El nacimiento de la economía política**, Pirámide, Madrid, 1980.
- ROURA AULINAS, LL.:** "La crisis del Antiguo Régimen" en DOMINGUEZ ORTIZ (Dir.): **Enciclopedia de Historia de España**, Planeta, 1988, Tomo IX: La transición del Antiguo al Nuevo régimen (1789-1874), págs. 91-136.
- "La guerra de la independencia" en DOMINGUEZ ORTIZ (Dir.): **Enciclopedia de Historia de España**, Planeta, 1988, Tomo IX: La transición del Antiguo al Nuevo régimen (1789-1874), págs. 137-178.
- RUIZ TORRES, P.:** "Economía y sociedad en la crisis del Antiguo Régimen" en DOMINGUEZ ORTIZ (Dir.): **Enciclopedia de Historia de España**, Planeta, 1988, Tomo IX: La transición del Antiguo al Nuevo régimen (1789-1874), págs.9-90.
- "El equivalente valenciano" en SEGURA I MAS y CANET RIVES, I. (Coord.): **El Catastro en España (1714-1906)**, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, Vol.I, págs.47-60.
- RULL SABATER, A.:** **Política económica de España. Aproximación histórica**, Istmo, Madrid, 1983.

RUMEU DE ARMAS, A.: El testamento político del Conde de Floridablanca, CSIC, Madrid, 1962.

SAGARZAZU, L.: "Reglas y documentos dados al Sr. rey Fernando el VI para la conservación y aumento de su grandeza y soberanía, con utilidad de su real erario, y beneficio de sus vasallos", Madrid, 14 de Julio de 1748, en Semanario Erudito, Blas Roman, Madrid, 1788, Tomo XIII, págs. 217-232.

SAGRA, R. DE LA.: "Catalogo de escritores economicos españoles" Anales de Economía, 3ª época, núm.11.págs.105-215.

SAINZ DE BUJANDA, F.: "Estructura jurídica del sistema tributario", Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm.41/1961, págs.9-92.

SAIZ, M. DE : "Las reales sociedades económicas de amigos del país, la reforma agraria y la desamortización de Mendizabal", Hacienda Pública Española, núm.87/1984, págs.209-230.

SALLERON, L.: L'économie libérale, Fayard, Paris, 1949.

SAMPEDRO, J.L. Y MADROÑERO PELAEZ, A.P.: "Estructura económica y sistema fiscal", Revista Derecho Financiero y Hacienda Pública, núm.41/1961, págs.299-321.

SAMPEDRO, J.L.: "La teoría de la Hacienda en Flórez Estrada", en Anales de Economía, Vol.X, núm.38/1950, págs.199-215.

SAN MARTIN, D. DE : Tratado breve de contribuciones, en que se habla de las directas y de las indirectas y se demuestra con claridad qué genero de imposiciones es el mas correcto a la nación española, Imprenta de Dn. Fermin de Villalpando, Madrid, 1820./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. Cª 72, n.11.

SAN MIGUEL, L.G.: De la sociedad aristocrática a la sociedad industrial en la España del Siglo XIX, Edicusa, Madrid, 1973.

SANCHEZ AGESTA, L.: El pensamiento político del despotismo ilustrado, Instituto de Estudios políticos, Madrid, 1953.

- Historia del constitucionalismo español, Madrid, 1964.

- Curso de Derecho Constitucional Comparado, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid, 1976.

- SANCHEZ BLANCO, J.:** "Bibliografía básica referente a la historia del pensamiento económico en España. Siglos XVI, XVII, y XVIII", *Información Comercial Española*, núm.127/1976.
- SANTILLAN, R.:** *Memoria histórica de las reformas hechas en el sistema general de impuestos de España y de su administración desde 1845 a 1854*, A. Perez Dubrall (Ed.), Madrid, 1888./Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, Ref. R.11767.
- SARDA, J.:** "La política monetaria de las Cortes. La Guerra de la Independencia y los intentos de estabilización de la postguerra (1808-1823)", *Anales de Economía*, Vol.VI, núm.42/1946, págs.143-155.
- "El problema monetario español en el siglo XIX", *Moneda y Crédito*, núm.58/1956, págs.53-66.
- SARDINA PARAMO, J.A.:** "Sobre los orígenes de la institución jurídica del presupuesto en las Cortes españolas", *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm.130/1977, págs.969-988.
- SARRAILH, J.:** *La España ilustrada de la segunda mitad del Siglo XVIII*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1985.
- SAY, J.B.:** *Tratado de economía política ó exposición simple del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas*, Gomez Fuentenebro y Cia., Madrid, 1807. 3 Tomos.
- SCHAFF, A.:** *Historia y verdad*, Crítica, Barcelona, 1976.
- SCHMITT, C.:** *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982.
- SCHMOLLERS, G.:** *Teoría general del impuesto*, Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1962.
- *Problemas de psicología financiera*, Ed. Derecho Financiero, Madrid, 1965.
- "Sistema y sistemática impositivos" en GERLOFF,W. Y NEUMARK,F. (Dirs.): *Tratado de Finanzas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1961, Tomo II, págs.301-311.
- SCHNERB, R.:** *Deux siecles de fiscalité française, XIX -XX siecle*, Mouton, Paris, 1973.
- SCHUMPETER, J.A.:** "La crisis del Estado fiscal", *Hacienda Pública Española*, núm.2/1970, págs.145-169.

- **Historia del análisis económico**, Ariel, Barcelona, 1971.

SEBASTIAN, M.: **El fracaso del intento de una economía cosmopolita**, Sociedad de Estudios Europeos, Madrid, 1951.

SEGURA I MAS, A.: "Felipe V y la introducción de la contribución directa en la Corona de Aragón" en **SEGURA I MAS y CANET RIVES, I. (Coord.): El Catastro en España (1714-1906)**, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, Vol.I., págs.23-30.

- "El catastro de Patiño en Cataluña (1715-1845)" en **SEGURA I MAS y CANET RIVES, I. (Coord.): El Catastro en España (1714-1906)**, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988, Vol.I, págs.31-46.

SELIGMAN, E.R.A.: **L'impôt progressif en théorie et en pratique**, V. Giard et E. Brière, Paris, 1909.

- **Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt**, Paris, 1910.

- "El desarrollo de la imposición", **Hacienda Pública Española**, núm.13/1972, págs.149-162.

SEMPERE Y GUARINOS, J.: **Biblioteca española económico-política**, Imprenta de Sancha, Madrid, 1801-1821, 4 Tomos.

- **Ensayo de una biblioteca española de los mejores escritores del reinado de Carlos III**, Gredos, Madrid, 1969, edición facsimil.

SEÑAN Y VELAZQUEZ, J.: **Guía o estado general de la real Hacienda de España**, Imprenta de Vega y Cia., Madrid, 1808.

SERENI, E.: **Capitalismo y mercado nacional**, Crítica, Barcelona, 1980.

SEVILLA ANDRES, D.: "La Constitución de 1812, obra de transición", **Revista de Estudios Políticos**, núm.126/1962, págs.113-141.

SHOUP, C.: **Sector Público y desarrollo económico**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1965.

SIDNEY SMITH, R.: "La riqueza de las naciones en España e Hispanoamérica (1780-1830)", **Revista de Economía Política**, Vol.VIII, núm.3/1957, págs.1199-1253, y **Hacienda Pública**

Española, núm.23/1973, págs. 234-240.

SIEYES.: ¿Qué es el Tercer Estado?, Aguilar, Barcelona, 1973.

SILVA HERZOJ, J.: Tres siglos de pensamiento económico (1518-1817), Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1950.

SIMON SEGURA, F.: "La desamortización española del Siglo XIX", Papeles de Economía, núm.20/1984, págs.74-107.

SIMPSON, J.: "La producción agraria y el consumo español en el siglo XIX", Revista de Historia Económica, año VII/primavera-verano 1989, págs.355-388.

SISMONDE DE SISMONDI, J.C.L.: Nuevos principios de economía política o de la riqueza en sus relaciones con la población, Granada, 1834, traducción de Francisco Jerez.

SKINNER, A.S.: "Adam Smith y el papel del Estado", Hacienda Pública Española, núm.59/1979, págs.317-332.

SMITH, A.: Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1979. (Hemos utilizado también la traducción de Josep Alonso Ortiz publicada en la oficina de Vda e Hijos de Santander, Valladolid, 1794, 4 Tomos).

SOBOUL, A.: "Nota sobre el impuesto feudal en el siglo XVIII" en GODECHOT, J y OTROS.: La abolición del feudalismo en el mundo occidental, Siglo XXI, Madrid, 1979, págs.10-23.

- "La revolución francesa en la Historia del mundo contemporáneo" en LEFEBVRE, G: 1789: Revolución francesa, Laia, Barcelona, 1961.

- La revolución francesa, Oikos-Tau, Barcelona, 1981.

- Compendio de la Historia de la Revolución francesa, Tecnos, Madrid, 1983.

SOLE TURA, J. Y AJA, E.: Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936), Siglo XXI, Madrid, 1980.

SOLIS, R.: "Cara y Cruz 'la primera Constitución española' (Cádiz, 1812-Cádiz, 1823)", Revista de Estudios Políticos, núm.126/1962, págs.143-156.

- El Cádiz de las Cortes, Silex, Madrid, 1987.

- SOSA, L. DE :** "Los arbitristas en la Guerra de la Independencia", **Revista de la Universidad de Madrid**, núms.I y II/1929-1930, págs. 574-590(I) y 38-53/124-129(II).
- SOTELO, I. Y OTROS :** **Cuatro ensayos de historia de España**, Edicusa, Madrid, 1975.
- STACKELBERG, E.:** "Interés y dinero (discusión de algunas teorías modernas)", **Revista de trabajo**, núm.2/1964, págs. 245-259.
- STAMP, SIR J.:** "Los principios de la imposición", **Hacienda Pública Española**, núm.114/1990, págs.197-205.
- STAVENHAGEN, G.:** **Historia de las teorías económicas**, Ateneo, Buenos Aires, 1959.
- STIGLER, G.J.:** "Viajes de Smith en la nave del Estado", **Hacienda Pública Española**, núm.59/1979, págs.378-384.
- STOURM, R.:** **Les finances de l'ancien régime et de la revolution. Origenes du systéme financier actuel**, Librairie Félix Alcau, París, 1885, 2 Vols.
- STRAYER, J.R.:** **Sobre los orígenes medievales del Estado moderno**, Ariel, Barcelona, 1981.
- SUAREZ, F.:** "Sobre las raíces de las reformas de las Cortes de Cádiz", **Revista de Estudios Políticos**, núm.126/1962, págs.31-67.
- Documentos del reinado de fernando VII, Universidad de Navarra, Pamplona, 1966.
 - Las Cortes de Cádiz, Rialp, Madrid, 1982.
 - La crisis política del Antiguo Régimen en España (1800-1840), Rialp, Madrid, 1988.
- SUPPLE, B.:** "El Estado y la Revolución Industrial (1700-1914)", en CIPOLLA, C.M. (Ed.): **Historia Económica de Europa**, Ariel, Barcelona, 1979, Tomo III: La Revolución Industrial, págs.312-370.
- SUREDA CARRION, J.L.:** "La política económica española del siglo XVIII", **Anales de Economía**, Vol.VI, núm.21/1946, págs.19-46.
- La Hacienda castellana y los economistas del Siglo XVII, CSIC, Madrid, 1949.
- SWEEZY, DOBB Y OTROS :** **La transición del feudalismo al capitalismo**, Ayuso, Madrid, 1975.

- TAINÉ, H.: Los orígenes de la Francia contemporánea, Orbis, Barcelona, 1986, 2 Vols.**
- TALLADA PAULI, J.M.: Historia de las finanzas españolas en el Siglo XIX, Espasa Calpe, Madrid, 1946.**
- TEDDE DE LORCA, P.: "El concepto de incidencia impositiva en el pensamiento clásico", Hacienda Pública Española, núm.17/1972, págs.151-158.**
- "A. Smith en la historia", Hacienda Pública Española, núm.23/1979, págs.207-210.
 - "El Banco de San Carlos en la Guerra de la Independencia", Hacienda Pública Española, núm.100/1986, págs 367-394.
 - "Los negocios de Cabarrús con la Real Hacienda (1780-1783)", Revista de Historia Económica, año V, núm.3/1987, págs.527-551.
 - "Crisis del Estado y deuda pública a comienzos del siglo XIX", Hacienda Pública Española, núms.108-109/1987, págs. 169-195.
 - El Banco de San Carlos (1782-1829), Alianza/Banco de España, Madrid, 1988.
- TEMINE, E.; BRODER, A. Y CHASTAGNARET, G.: Historia de la España contemporánea desde 1808 hasta nuestros días, Seix Barral, Barcelona, 1982.**
- TERRON, E.: Sociedad e ideología en los orígenes de la España contemporánea, Península, Madrid, 1969.**
- THERBORN, G.: ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo, Madrid, Siglo XXI, 1979.**
- TIGAR, M.E. Y LEVY, M.: El Derecho y el ascenso del capitalismo, Siglo XXI, Madrid, 1978.**
- TOCQUEVILLE, A. DE: Inéditos sobre la Revolución, Dossat bolsillo, Madrid, 1980, introducción de Dalmacio Negro.**
- El Antiguo Regimen y la Revolución, Alianza, Madrid, 1982, 2 Vols.
- TOLEDANO, E.: Curso de Instituciones de Hacienda Pública de España, Imprenta de Manuel Galiano, Madrid, 1859, 2 Vols.**
- TOMAS Y VALIENTE, F.: "Recensión a la obra de Salvador de Moxó <la disolución del régimen señorial en España>, C.S.I.C, Madrid, 1965", Anuario de Historia del Derecho**

Español, Tomo XXXV/1965, págs. 611-617.

- Gobierno e Instituciones en la España del Antiguo Regimen, Alianza, Madrid, 1982.

- El marco político de la desamortización en España, Ariel, Barcelona, 1983.

TOPOLSKI, J.; CIPOLLA, C.M. y OTROS.: Historia económica. Nuevos enfoques y nuevos problemas. Comunicaciones al Séptimo Congreso internacional de Historia económica, Crítica, Barcelona, 1981.

TORENO, CONDE DE : Historia del levantamiento, guerra y revolución de España, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1953, Tomo LXIV, edición de Leopoldo Augusto de Cueto.

- "Memoria presentada al estamento de procuradores por el Sr. ..., en 8 de Octubre de 1834" en CANGA ARGUELLES, J.: Diccionario de Hacienda ..., Tomo II, págs. 262-274.

TORRAS ELIAS, J.: "En torno a la política tributaria de los gobiernos del trienio constitucional (1820-1823)", Moneda y Crédito, núm.122/1972, págs 153-170.

- "Sobre la renta señorial en Cataluña a fines del Siglo XVIII", en La economía agraria en la historia de España. Propiedad, explotación comercialización, renta, Alfaguara, Fundación March, Madrid, 1979, págs.323-327.

- "La economía aragonesa en la transición al capitalismo. Un ensayo" en 3 Estudios de Historia económica de Aragón, Departamento de Historia económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Zaragoza, 1982, págs.9-32.

TORRE, J. DE LA : "La Constitución de 1812 en Navarra: situación económica y cambio político (1813-1814)" en Materiales para el estudio de la Constitución de 1812, Tecnos, Madrid, 1989.

- "La guerra de la Independencia en Navarra: gasto y financiación", en FERNANDEZ DE PINEDO, E. (Ed.): Haciendas forales y Hacienda Real. Homenaje a Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Martín, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1990, págs.225-236.

TORRENTE, M.: Historia de la revolución hispano-americana, 1829./BN Ref. VE Cª 676-46.

- Revista General de Economía Política, Imprenta de Jordan, La Habana, 1835, 3 Vols.

- Proyecto de Constitución apoyado en los sólidos principios de la ciencia económica, R. Oliva, Habana, 1838./BN Ref. VE Cª 818-19.

TORRES LIARTE, C.: Los diputados aragoneses en las Cortes de Cádiz (1808-1814), Cortes de Aragón, Zaragoza, 1987.

TUÑÓN DE LARA, M.: La España del Siglo XIX, Laia, Barcelona, 1974.

TURGOT, A.R.J.: Oeuvres, en DAIRE, E.(Ed.), Guillaumin et Cie., Paris, 1844, 2 Tomos.

URIA NAFARRONDO, J.M.: Aumento del comercio con seguridad de la conciencia, Imprenta de Ibarra, Madrid, 1785.

URIORTUA, F.J.: Memoria sobre un nuevo plan o sistema de rentas. Presentada y leída a la Junta de Hacienda nombrada por la Comisión de Cortes el año 1809 por su vocal ..., Imprenta de la Junta Superior, Cadiz, 1811./Archivo de Hacienda, Ref. 1782-VI.

- Tentativa sobre la necesidad de variar la representación nacional que se ha de convocar a las futuras Cortes ..., Imprenta de Vda. D. Manuel Comes, Cádiz, 1809./Biblioteca Nacional VE Cª 544-36.

VALLE SANTORO, MARQUES de.: Elementos de economía política con aplicación particular a España, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, edición y estudio preliminar de Manuel Martín Rodríguez.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J.: La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (las Cortes de Cádiz), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

VAUBAN, MARQUES DE.: "Projet d'une Dîme Royale" en DAIRE, E.(Ed.): Economistes financiers du XVIII^e siècle, Guillaumin et Cie, París, 1843, Tomo I.

VICENS VIVES, J.: "Los Borbones. El Siglo XVIII en España y América", en VICENS VIVES (Dir.): Historia de España y América social y económica, Vicens-Vives, Barcelona, 1974, Vol.IV.

- Coyuntura económica y reformismo burgués, Ariel, Barcelona, 1974.

VIDONNE, P.: La formation de la pensée économique, Economica (Ed.), Paris, 1986.

VILAR, P. Y OTROS: Estudios sobre el nacimiento y desarrollo del capitalismo, Ayuso, Madrid, 1978.

- VILAR, P.: "Historia general e historia económica", **Moneda y Crédito**, núm.108/1969, págs.3-21.
- "Historia del Derecho, historia total", **Revista de Historia del Derecho**, Universidad de Granada, núm.1/1976, págs.17-49.
 - "El fin de los elementos feudales y señoriales en Cataluña en los siglos XVIII y XIX con algunas referencias comparativas al resto de España y al Rosellón" en **GODECHOT y OTROS.: La abolición del feudalismo en el mundo occidental, Siglo XXI**, Madrid, 1979, págs.78-93.
 - **Historia de España, Crítica**, Barcelona, 1980.
 - **Oro y moneda en la Historia (1450-1920)**, Ariel, Barcelona, 1981.
 - **Hidalgos, amotinados y guerrilleros. Pueblos y poderes en la historia de España**, Crítica, Barcelona, 1982.
 - **Iniciación al vocabulario del análisis histórico**, Crítica, Barcelona, 1982.
 - **Crecimiento y desarrollo**, Ariel, Barcelona, 1983.
 - **Economía, Derecho, Historia**, Ariel, Barcelona, 1983.
 - **Cataluña en la España moderna**, Crítica, Barcelona, 1987-1988, 3 Tomos.
- VILLAIN, J.: **Le recouvrement des impôts directs sous l'Ancien Régime**, Librairie Marcer Riviere et Cie, Paris, 1952.
- VILLANUEVA, J.L.: **Nuevos apuntes del diputado ... sobre las "Cartas" del Sr. Alcalá Galiano**, Imprenta de D. Mateo Repullés, Madrid, 1821./BN Ref. 2/61047.
- **Mi viaje a las Cortes**, Imprenta Nacional, Madrid, 1860./ BN Ref. 1 36248. (Tambien en ARTOLA, M. (Ed.): **Memorias de Tiempos de Fernando VII**, BAE, Atlas, Madrid, 1957, Tomos 97 y 98/BN Ref. 5 48109 R. 944.121 y en **Biblioteca del Congreso de los Diputados**, S 223. A-30).
 - **Propuesta a las Cortes hecha por el Dr. Dn. ...**, Cádiz, Vda. de Comes, 1812, encuadernado con diccionario manual razonado./BN Ref. R 6 61642 R.770908.
- VILLARI, R.: **Rebeldes y reformadores del Siglo XVI al Siglo XVIII**, Ediciones del Serbal, Barcelona.

- VOGEL, K.:** "La Hacienda Pública y el derecho constitucional", *Hacienda Pública Española*, núm.59/1979, págs.15-23, Madrid.
- VOLTES BOU, P.:** "Las emisiones de vales y la fundación del Banco de San Carlos", *Revista de Economía Política*, núm.40/1965, págs.5-30.
- **Historia de la economía española en los siglos XIX y XX**, Editorial Nacional, Madrid, 1974, 2 Vols.
- Historia inaudita de España**, Plaza y Janés, Barcelona, 1984.
- "La política económica"** en JOVER ZAMORA, J.M. (Dir.): *Historia de España Menendez Pidal*, Espasa Calpe, Madrid, 1987, Tomo XXXI.
- WAGNER, A.:** *Traité de la science des finances*, V. Giard et E. Brière, Paris, 1909, traducción francesa de la segunda edición alemana.
- WALLERSTEIN, I.:** *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1978-1984, 2 vols.
- WARD, B.:** **Proyecto económico en que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su planificacion**, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, edición y estudio preliminar de J. Luis Castellano.
- WEST, E.G.:** "La economía pública de A. Smith. Revaluación con ocasión de su bicentenario", *Hacienda Pública española*, núm.59/1979, págs.343-356.
- WHEARE, K.C.:** *Las constituciones modernas*, Nueva Colección Labor, Barcelona, 1974.
- WILHELM HEDEMAN, J.:** "El Derecho como superador de antagonismos", *Moneda y Crédito*, núm.23/1947, págs.3-11.
- WOLFE, A.:** *Los límites de la legitimidad*, Siglo XXI, Mexico, 1980.
- YUN CASALILLA, B.:** **Sobre la transición al capitalismo en Castilla (1500-1830). Economía y sociedad en tierra de campos**, Consejería de Educación y Cultura, Junta de Castilla y León, 1987.
- ZABALA Y AUÑÓN, M. DE:** Representación al Rey Nuestro Señor D. Phelipe V (q.D.g.), dirigida al más seguro aumento del Real Erario y conseguir la felicidad, mayor alivio, riqueza y abundancia de su Monarquía, en *Miscelánea económico-política o discursos varios sobre el modo de aliviar los vasallos con aumento del Real Erario*, Imprenta de Dn. Antonio Espinosa, Madrid, 1787.

ZAFRA OTEYZA, J.: "Una aproximación al estudio de la presión fiscal en el reinado de Carlos III", Hacienda Pública Española, Monografías, núm.2/1990, págs.35-46.

PUBLICACIONES PERIODICAS

- ABEJA ESPAÑOLA**, Imprenta Patriótica, Cádiz, 1812-1813./ Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 6/5 (1250-1254). Tomo 1.250 (núms. 51/D1.11.1812 a 111/J31.12.1812); Tomo 1251 (núms. 112/V1.1.1813 a 170/D28.2.1813); Tomo 1252 (núms. 171/L1.3.1813 a 231/V30.4.1813) y Tomo 1253 (núms. 232/S1.5.1813 a 292/30.6.1813).
- ABEJA MADRILEÑA, LA**, Imprenta de la Vda. de Vallin, Madrid, 1814./Hemeroteca Municipal de Madrid, núms. 1/D16-1-1814 a 106/7-5-1814./BN Ref. R 2 60029 R. 771238 Según nota al primer fascículo redactaba este periódico D. Bartolomé J. Gallardo).
- AMIGO DEL PUEBLO, EL**, Madrid, 1813./Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.2/5 (nº 355) núms. 11/10-9-1813 a 43/V31-12-1813.
- ARTICULISTA ESPAÑOL, EL**, Imprenta Tormentaria, Cádiz, 1812, Hemeroteca Municipal de Madrid, núms. 1/S2-1-1813 y 8/X27-1-1813 (a partir del núm. 5 Imprenta Patriótica)
- CONCISO, EL.**, Imprenta Fuertenebro, Madrid, 1810-1814, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 2/5, Epoca 2ª, Tomo I (1/D 16-1-1814 a 75/J 31-3-1814) y Tomo II (76/V 1-4-1814 a 114/L 9-5-1814). Hemeroteca Municipal de Madrid, desde núm. 1/V1-1-1813 todo el año. Epoca 1ª (1/V1-1-1813 20/X20-1-1813),
- CORREO EXTRAORDINARIO POLITICO Y LITERARIO DE SEVILLA**, s/n, s/pp, s/imprensa, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T.46 9, núm. de Martes 11 de Abril de 1809.
- CORREO GENERAL**, Madrid, 1814, Hemeroteca Municipal de Madrid, núms. 1/1-9-1814 a 50/20-10-1814 y A.H. 15/6 (nº2722)
- DIARIO DEL GOBIERNO DE SEVILLA**, Imprenta de la Calle del Mar, Sevilla, 1812, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T.46 17 y Ref. A-573, núms. existentes y consultados 7/J17-9, 10/D20-9 y 11/ L21-9.
- DIARIO REDACTOR DE SEVILLA**, Imprenta de José F. Hidalgo, Sevilla, 1812-1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A-244, núms. existentes y consultados de 19-9-1812 y 15-4-1813.
- DIARIO PATRIOTICO DE SEVILLA**, Sevilla, 1813-1814, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T45 19.
- DIARIO DE SEVILLA**, 1809, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.1/2 (nº 60)
- DIARIO DE LA TARDE**, Imprenta de D. Antonio de Murquia, Cádiz, 1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 7/4 (nº 1401). Núms. 307/V8-10-1813 y 320/J21-10-1813.
- DIARIO DE BARCELONA**, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. 2127-2227/3. núms. 1/1-1-1810 a 249/31-8-1810 (a partir del núm. 81/22-3-1810 Diario de Barcelona y del gobierno de Cataluña, en Catalán)
- DIARIO DE VALENCIA**, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 3/3-4
- DIARIO DE ALGECIRAS**, 1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A-227

- DIARIO ANTIGUO DE LA CORUÑA**, 1814, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T.45. 20; 1810-1813 Ref. A-963
- DIARIO DE BADAJOZ**, Hemeroteca Municipal de Madrid, 1808, Ref. RVP/T.46
- DIARIO CRITICO Y ERUDITO DE GRANADA**, Oficina de la Vda. e hijo de Zea, 1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.5/5 (nº1046). núms. 1/J1-4-1813 a 122/S31-7-1813.
- DIARIO DE GRANADA**, 1808-1809, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.14/5 (2542-47)
- DIARIO EXTRANJERO**, Madrid, 1763, A.H. 2/6 (nº 413)
- DIARIO GADITANO DE LA LIBERTAD E INDEPENDENCIA NACIONAL**, Cádiz, 1810-1822, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 1/2 (nº 59) y RVP/T45 30.
- DIARIO DE MALLORCA**, 1811, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A-845
- DIARIO MERCANTIL DE CADIZ**, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 4/1 (686-689)
- DIARIO NAPOLEONICO**, Madrid, 1808, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.2/5 (nº 367)
- DUENDE DE LOS CAFES, EL**, Imprenta de la Concordia, Cádiz, 1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T46 24, núm. 87/M26-10.
- GACETA DE LA REGENCIA DE ESPAÑA É INDIAS**, Imprenta Real, Cádiz, 1810, nºs. consultados: Suplemento al M 17-IV-1810/ nºs. 20 al 94. Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.16 2(nºs.2770-2781). Microfilm núm. 2776.
- GAZETA DE LA REGENCIA DE ESPAÑA É INDIAS**, Cádiz, Imprenta Real, 1810, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.16 2(nº 2776), nºs. existentes y consultados 20/X2-5, 23/X9-5, 50/V3-8 al 64/M4-9, 66/M11-9, 76/M2-10, 78/S6-10 al 88/M30-10, 90/S3-11 al 91/M6-11, 93/S10-11 al 94/M13-11 y Suplem. M17-4, M5-6, V6-7, V13-7, M14-8, V17-8, V24-8, V7-9, V14-9, S6-10, M6-11. También Hemeroteca Municipal de Madrid, S/Ref. núms. desde 13-3-1810 a 2-7-1811.
- GACETA DE LA REGENCIA DE ESPAÑA É INDIAS**, Cádiz, Imprenta Real, 1811, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.16 2(nºs 2777-2778-2779) nºs. consultados 1/M1-1 al 30/M5-3, 32/J7-3 al 87/M2-7, 95/S20-7, 107/S17-8 al 109/J22-8, 125/S28-9 al 126/M1-10, 128/S5-10 al 129/M8-10, 133/M15-10, 135/S19-10 al 136/M22-10, 138/S26-10, 141/S2-11, 143/M5-11 al 145/S9-11, 153/S23-11, 155/J28-11, 158/J5-12, 162/S14-12 al 165/S21-12, 167/J26-12 al 169/M31-12 y con Ref. RVT/T.46 15 Suplemento de 11 de Junio de 1811.
- GACETA DE LA REGENCIA DE LAS ESPAÑAS**, Cádiz, Imprenta Real, 1812 (Con este nombre a partir nº.12), Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.16 2(nº.2780) nºs. consultados 1/J2-1 al 4/J9-1, 8/S18-1, 12/M28-1, 16/J6-2, 19/J13-2, 21/M18-2, 77/M23-6, 151/J12-11, 159/M1-12 al 163/J10-12, 165/M15-12 al 169/J24-12, 171/M29-12 al 172/J31-12 y Suplem. al 20-4, 27-4, 2-5, 7-5, 21-5, 2-6, 25-6.
- GACETA DE LA REGENCIA DE LAS ESPAÑAS**, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H.16 2(nº.2781) nºs. consultados 1/S2-1 al 25/S27-2, 27/M2-3 al 52/M27-4, 54/S1-5 al 68/M1-6, 70/S5-6 al 80/M29-6 y suplem. M13-4, J13-5, S22-5.
- GAZETA EXTRAORDINARIA DE SEVILLA**, s.i, Sevilla, 1810, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A-98, microfilm A-61 a A-110. núms. existentes y consultados 27/D22-4 a 28/L23-4, 30/X25-4, 38/J3-5, 44/V18-5 a 45/S19-5. Publicada por la Imprenta de la Vda. de Hldalgo y sobrino durante 1808-1809.

- GAZETA MINISTERIAL DE SEVILLA**, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 2/5 (373-373 bis)
- GACETA EXTRAORDINARIA DE LA REGENCIA**, Imprenta Nacional, Madrid, 1814, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A-968, núms. existentes y consultados 42/J24-3, 45/M29-3 y 54/V15-4.
- GACETA EXTRAORDINARIA DE MADRID**, s.i., Mallorca, 1815, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A-113, núm. existente y consultado de Martes, 4-7-1815.
- GAZETA DEL GOBIERNO**, Imprenta de la Calle del Mar, Sevilla, 1809-1810, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. AH 17-2 (núms. 2925-2925 Bis), núms. existentes 1/6-1 a 28-7, Suplem. 23-9, núm. 10/23-1 de 1810. Con paginación continuada se hallan sin numerar las entregas del 27-3-1809 y 3-4-1089 (vendrían a ser n.ºs. 13 bis y 14 bis). Acaso por error se pasa de la pág. 332 a la 341. También por error se pasa de la entrega núm. 17 a la núm. 19; de la 27 a la 29 y de la 34 a la 36. Aún cuando se pasa de pág. 700 a 705 debe sólo error. EXisten Gacetas extraordinarias y comunicados. Con Ref. RVP/T.46 12 existe la entrega de 7 de Abril de 1809 (en la que se incluye parte del núm. 15 de la Gaceta del Gobierno de Sevilla). Con Ref. RVP/T.46 13 encontramos el Suplem. 16-11-1809 publicado por la Imprenta Real.
- GAZETA DE GRANADA**, Granada, 1813, s/n, s/pp, s/imprenta, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T.46 18, núm. de Martes 23-2-1813.
- GAZETA PROVINCIAL DE VALENCIA**, Imprenta de Stevan, Valencia, 1814, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T46 27, núm. de V22-4
- GACETA EXTRAORDINARIA DE LA CIUDAD DE VALENCIA**, Imprenta y Librería de Manuel López, Valencia, 1814, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T.46 28, núm. de L16-5
- GACETA DE GALICIA**, 1813, Hemeroteca Minicipal de Madrid, Ref. A-292
- GAZETA DE CATALUÑA**, Barcelona, Hemeroteca Municipal de Madrid, 1813, Ref. A.H. 2/6 (nº402)
- PATRIOTA EN LAS CORTES, EL DIARIO CRITICO EN SUS DEBATES**, Imprenta de D. José Miel, Cádiz, Hemeroteca Municipal de Madrid, núms. 17/L4-2-1811 a 23/L25-2-1811.
- PROCURADOR GENERAL DE LA NACION Y DEL REY, EL**, Imprenta de D. Francisco de Paula, Isla de León, 1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. RVP/T.46 21, Apéndice, núm. 37 e Imprenta de Felipe Guasp (reimpresión), Mallorca, 1814, Ref. RVP/T46 22 Apéndice, núm. de 20 de Marzo de 1814.
- PUBLICISTA ESPAÑOL, EL**, Imprenta Vda. de Vallin, Madrid, 1813, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref. A.H. 3/5 (nº 618). núms. 1 al 5; 8 y 14.
- REDACTOR GENERAL DE ESPAÑA, EL**, Imprenta del Estado Mayor General, Cádiz, 1811-1814, 6 Tomos, Hemeroteca Municipal de Madrid, Ref.79/2 Tomo I (Junio-Diciembre 1811 n.ºs 1-200 n.ºs. consultados 1 S15-6 al 14V28-6 y 16D30-6 al 18M2-7 y Suplem. S15-6 y X19-6). Tomo II (Enero-Abril 1812 n.ºs. 201/1-1-1812 a 321/30-4-1812. núms. consultados 201/X1-1-1812 a 204/S4-1-1812) Tomo III (Mayo-Agosto 1812 n.ºs. 322-444 n.ºs. consultados 322 V1-5 al 444/L31-8) Tomo IV (Sepbre-Diciembre 1812 n.ºs. 445-566 n.ºs. consultados 445 M1-9 al 497 V23-10, 499 D25-10 al 566 31-12 y Suplem. al L26-10,V6-11 y J26-11/M8-12) Tomo V (Enero-Junio 1813 n.ºs. 567/V1-1-1813 a 730/L14-6-1813, núms. consultados 567/V 1-1-1813 a 597/31-1-1813, 599/2-2-1813, 624/D 28-2-1813 a 655/X 31-3-1813, 658/S 3-4-1813 a 659/D 4-4-1813, 685/V 30-4-1813, 718/X 2-6-1813), Tomo VI (Julio-Diciembre 1813 n.ºs. 763/S17-7-1813 a 925/26-12-1813 y el n.º. 132 de 11-5-1814; núms. consultados 763/S 17-7-1813, 809/X 1-9-1813 a 892/M 23-11-1813.)

INDICE GENERAL

INTRODUCCION.

CAPITULO I.- PROYECTOS DE UNICA CONTRIBUCION DURANTE EL SIGLO XVIII	pág.1
1.- EL PROYECTO DE UNICA CONTRIBUCION DEL MARQUES DE LA ENSENADA	pág.11
2.- COMPROBACIONES DEL CATASTRO Y NUEVO INTENTO DE UNICA CONTRIBUCION (1760-1770)	pág.17
3.- LA REVISION CRITICA DE CABARRUS AL PROYECTO DE UNICA CONTRIBUCION Y LA RESPUESTA DEL PODER PUBLICO: LA REFORMA DE LERENA (1785)	pág.22
4.- ULTIMAS PROPUESTAS DE UNICA CONTRIBUCIÓN. EL PLAN FISCAL DE CAAMAÑO (16-12-1797)	pág.35
5.- RECURSO AL CREDITO Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS (1799-1808)	pág.38
6.- LA IMPOSIBILIDAD DE IMPLANTAR LA UNICA CONTRIBUCION SIN TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES DEL ORDENAMIENTO VIGENTE	pág.42
CAPITULO II.- TRANSFORMACIONES POLITICAS E INTENTOS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA ECONOMICA DEL ANTIGUO REGIMEN (1808-1814)	pág.61
1.- PROCLAMACION DE LA SOBERANIA NACIONAL Y ABOLICION DE SEÑORIOS: LOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DEL NUEVO ESTADO	pág.65
2.- LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION: GOBIERNO ECONOMICO-POLITICO DE PROVINCIAS Y MUNICIPIOS Y ARREGLO DE LA TESORERIA	pág.84
3.- INTENTOS TRANSFORMADORES DE LA ECONOMÍA DEL ANTIGUO REGIMEN	pág.115
CAPITULO III.- EL NUEVO ORDEN TRIBUTARIO DE 1813. FUNDAMENTOS TEORICOS Y REALIZACIONES	pág.134
1.- EL PROGRAMA HACENDISTICO DE LA JUNTA CENTRAL ...	pág.138
1.1.- El proyecto de reforma administrativa de 13 de Octubre de 1808	pág.138
1.2.- El estado de la opinión. La "consulta al pais"	pág.140
1.3.- La base legal de la transformación del sistema tributario: el Decreto de 7 de agosto de 1809 sobre abolición de rentas provinciales	pág.148
1.4.- El Informe de Vicente Alcalá Galiano a propósito del Decreto de 7 de agosto de 1809	pág.151

2.- LOS TRABAJOS DE LA JUNTA DE REAL HACIENDA	pág.175
2.1.- La Memoria de la Junta de Real Hacienda de 30 de octubre de 1809	pág.180
2.2.- El "nuevo plan de rentas" de Francisco Xavier de Uriortua: la insistencia en el catastro	pág.186
2.2.1.- Fundamentos político-económicos del sistema tributario vigente	pág.188
2.2.2.- El "maximo" de las rentas. Un criterio útil para analizar los límites del gasto público	pág.194
2.2.3.- La "única contribución territorial" de Uriortua o la pervivencia de las tesis fisiocráticas	pág.197
3.- LA LABOR DE "EDUCACION HACENDISTICA" DE CANGA ARGÜELLES	pág.212
3.1.- La teoría de la Hacienda en Canga Argüelles	pág.221
3.2.- La propuesta tributaria de Canga Argüelles a los requerimientos del Decreto de 7 de agosto de 1809: la contribución territorial	pág.229
4.- LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1812: PROPUESTAS DE CONTRIBUCION DIRECTA SOBRE LAS BASES CONSTITUCIONALES	pág.239
4.1.- Memoria presentada a la Junta de Medios el día 4 de febrero de 1812	pág.245
4.1.1.- Los ejes fundamentales del nuevo sistema de Hacienda propuestos en la Memoria	pág.245
4.1.2.- Examen del Proyecto por la Junta de Medios	pág.252
4.1.3.- Informe de la Junta Especial formada por la Regencia	pág.255
4.1.4.- Documento de réplica firmado por Chone de Acha y Ramón Vitón	pág.258
4.2.- La tesis de Martínez de Montaos. La riqueza como base de gravamen de la contribución directa	pág.261
4.2.1.- Análisis del sistema tributario vigente a la luz de los principios de la economía política y de los preceptos constitucionales	pág.262
4.2.2.- El crédito público en la obra de Martínez de Montaos	pág.271
4.2.3.- La crítica al sistema de aduanas. El pensamiento librecambista de Martínez de Montaos	pág.273
4.2.4.- La propuesta de Martínez de Montaos sobre contribución directa	pág.275
4.3.- La propuesta de José Luyando: el gasto como base de la contribución directa	pág.280

4.3.1.- La contribución directa sobre el gasto y su compatibilidad con un sistema de libertad	pág.281
4.3.2.- La contribución directa sobre el gasto y la defensa del hombre "económico"	pág.284
5.- PROPUESTA FINAL DE NUEVO ORDEN TRIBUTARIO. SU DISCUSION PARLAMENTARIA Y SU APROBACION. EL DECRETO DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1813 SOBRE NUEVO PLAN DE CONTRIBUCIONES PUBLICAS	pág.288
5.1.- El Informe sobre nuevo plan de contribuciones presentado por la Comisión extraordinaria de Hacienda el 6 de julio de 1813	pág.291
5.1.1.- La justificación político-económica del Proyecto	pág.293
5.1.2.- Análisis crítico del sistema tradicional de rentas	pág.296
5.1.3.- La contribución directa sobre la riqueza como piedra angular del nuevo orden tributario	pág.302
5.1.4.-Respuestas al Proyecto	pág.305
5.2.-La discusión parlamentaria del proyecto de nuevo orden tributario	pág.308
5.2.1.-La oportunidad del cambio de sistema tributario. La especial significación del momento histórico	pág.309
5.2.2.-La oposición al cambio de sistema tributario	pág.316
5.2.3.-La continuación de un viejo debate: la crítica a las rentas provinciales y estancadas	pág.322
5.2.4.-Aspectos económico-políticos de los dos sistemas de reparto: contribución directa versus contribución indirecta	pág.337
5.2.5.-La difícil elección de la materia imponible	pág.345
5.2.6.-La polémica en torno al Censo de 1799, soporte estadístico delreparto de la contribución directa	pág.354
5.2.7.-Presentación de la minuta de Decreto sobre el nuevo plan de contribuciones. Nuevas discusiones	pág.373
5.2.8.-La colisión entre las comisiones extraordinaria y especial de Hacienda por los mismos arbitrios. ¿Conservación del Deudor o consolidación de la confianza?	pág.377
5.3.-El nuevo orden tributario	pág.384
5.3.1.-Aspectos políticos y territoriales	pág.384
5.3.2.-Aspectos técnicos de la nueva contribución directa	pág.387
6.-OPOSICION Y CRITICA AL NUEVO PLAN DE CONTRIBUCIONES	pág.395
6.1.-Críticas al sistema de contribución directa	pág.396
6.2.-La inacabada polémica acerca del censo de 1799	pág.407

6.3.-Las distintas propuestas alternativas al proyecto: el sistema "mixto" de Duaso y Plana y la reforma administrativa de López-Juana Pinilla	pág.414
6.4.-Las últimas defensas del sistema tributario de 1785: las "Cartas económico-políticas" de Ramón María Cañedo	pág.426
7.-LAS VICISITUDES DEL PROYECTO DE CONTRIBUCION DIRECTA	pág.431
7.1.-El Informe del Secretario Interino del Despacho de Hacienda de 1 de octubre de 1813	pág.432
7.2.-Dictamen de la Comisión de Hacienda de 22 de enero de 1814	pág.438
7.3.-Restablecimiento del sistema tributario tradicional. Decreto de 23 de junio de 1814	pág.445
CONCLUSIONES	pág.447
FUENTES Y BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	pág.451

La base del nuevo sistema no puede, en su opinión, ser otra que la propiedad *patente y bien averiguada*. Un sistema basado en esta fuente de riqueza cumple con los principios de la imposición, ya que, por una parte, conquista un objetivo fundamental, cual es que cada uno contribuya a las cargas públicas en razón de lo que posea- *quien nada tiene nada debe: el hombre que solo tiene su vida que defender, no debe contribuir á la defensa, como aquel que tiene vida y bienes que defender.* ⁷⁹

Por otra parte, se trata de un sistema de fácil exacción, dado que la agricultura, las artes y el comercio representan la propiedad absoluta de un Estado. Si el campo es la medida *absoluta é infalible* de la agricultura, la casa, el taller, el almacén lo son igualmente de la industria. A su juicio, resulta un arduo trabajo querer averiguar los productos de un campo o inspeccionar las operaciones de un taller cuando se puede fijar de una vez el valor del campo y del taller mismo. La imposición debe girar sobre esta manifestación de riqueza y establecerse sobre el campo y la casa. Imponer una contribución sobre este valor asegura una distribución proporcional a las fuerzas de cada contribuyente.⁸⁰

La distribución técnica del impuesto lo lleva al sistema de unicidad impositiva.⁸¹ El modelo de reparto que aparece a lo largo de su obra es el implantado en

También Hernández Andreu, en su artículo "La única contribución ..." citado y Tedde de Lorca, P.: "El concepto de incidencia impositiva en el pensamiento clásico", *Hacienda Pública Española*, núm. 17/1972, págs.151-158.

⁷⁹ Cabarrús, F. de: "Memoria al Rey nuestro Señor..." en *Cartas...*, op. cit., pág.32.

⁸⁰ En su "Elogio al Conde de Gausa..." citado, Cabarrús escribe: *La tierra considerada como la basa patente de la primera industria que cría y produce, y las casa, talleres, almacenes y tiendas, como basas de la segunda, que por medio de la elaboración aumenta el valor primitivo: estas dos medidas infalibles de la propiedad absoluta de una nación, esto es, de los bienes reales y artificiales, determinaban la cuota del tributo: el qual pasando de los Pueblos á la Cabeza de Partido y sucesivamente á la Capital de cada Provincia y depositándose en todas partes sin mas gastos que los de conduccion, llegaba al erario libre de qualquiera desperdicio.* (pág.28).

Como vemos Cabarrús se aparta en su propuesta tanto del modelo fisiocrático como de la única contribución. Cabarrús apuesta por el catastro pero en su acepción de real, es decir, en cuanto grava la tierra y la propiedad inmobiliaria. Además su concepción de la riqueza también difiere de la concepción fisiócrata. El punto de encuentro lo constituye su inclinación por el impuesto único como método de distribución de la carga.

⁸¹ La propuesta fiscal fisiócrata, considerada por muchos autores, revolucionaria, consiste en aplicar un impuesto único sobre el producto neto de la agricultura. La exacción de impuestos sin reglas ni medidas prescritas por las leyes naturales se contempla como síntoma de la arbitrariedad. La imposición en un reino agrícola no puede tener otro objeto que aquel que produzca los bienes destinados a satisfacer las necesidades de los hombres. Esta fuente no es, para Quesnay, otra que la tierra fertilizada por el gasto y el trabajo. Toda contribución, en consecuencia, deberá recaer sobre el producto neto de la tierra, esto es, deducidos los gastos del trabajo y el cultivo, así como los "avances" necesarios para la explotación de la tierra. La exacción del impuesto deja, de esta manera, asegurada la reproducción del excedente. El impuesto, al actuar de una sola vez, evita todo tipo de repercusión sobre el resto de la actividad económica. Vid. Quesnay, F.: "Despotisme de la Chine", citado por Deleule, D.: *Hume et la naissance du libéralisme économique*, Aubier, Paris, 1979, pág.233.

Se exige de la imposición que sea proporcional a las rentas de la nación - el impuesto debe seguir en su gravamen los aumentos de la riqueza de forma proporcional para no entorpecer la acumulación -; que se establezca sobre los propietarios y no sobre las mercancías y que deje libres los adelantos de los colonos con el fin de que puedan hacer frente a los gastos de cultivo. Quesnay, F.: "Extracto de las economías reales de Sully (1759)" en *El "Tableau économique y otros escritos fisiocráticos*, Fontamara, Barcelona, 1974, pág.19.

Se ha pasado de la concepción de un impuesto improductivo a la concepción de un impuesto productivo. De un impuesto que, no sólo no sea beligerante con el aumento de la riqueza, sino que además ayude a su formación. En todo caso, de lo que no cabe duda es que, con su sistema, se pretende sustituir el cúmulo de

construcción de canales y caminos para comunicar las provincias entre sí y evitar la ruina de algunas, justifica el empleo de las rentas del Estado como el más útil - *porque el verdadero modo de aumentar la renta de la corona, es preparar mayores conveniencias á los contribuyentes* - y el más justo - *porque repara en el algún modo por este medio el Gobierno la desigualdad funesta que ecsiste en las propiedades de los vasallos, empleando y alimentando los brazos del pobre con el tributo impuesto sobre las superfluidades del rico*-.⁷⁶

La propuesta reformadora del sistema fiscal vigente pasa por el establecimiento de los cánones fundamentales que debe cumplir todo sistema impositivo que, para CABARRUS, son: *...la medida de las imposiciones con las necesidades, la igualdad proporcional de su distribución, la sencillez de su percepción...*⁷⁷ De su comparación con el sistema vigente habrá de determinarse si éste se ajusta a la justicia y legitimidad. Del análisis de las rentas provinciales a la luz de los principios elementales de la imposición, nuestro autor extrae una importante conclusión: los derechos de consumos hieren esencialmente los tres cánones fundamentales de la imposición. Un sistema sustentado sobre la base del consumo no permite establecer la medida de las necesidades con las rentas, no consigue la distribución proporcional de la imposición y, por último, no establece la simplicidad de la percepción.

Había, por tanto, que implantar un nuevo sistema contributivo y sustentarlo sobre nuevas bases. Con un argumento muy próximo a las tesis fisiocráticas señalará:

*La contribución ha de ser nueva; porque debiéndose suponer que en un país bien gobernado las rentas estan siempre proporcionadas á las cargas, y que el erario no amontona dinero, pues seria lo mismo que sustraerle á la circulacion, siempre que se aumenten los gastos, es forzoso aumentar los ingresos.*⁷⁸

⁷⁶ Cabarrús, F. de: "Memoria al Rey nuestro Sr. Carlos III para la extincion de la deuda nacional y arreglo de las contribuciones" en **Cartas sobre los obstáculos que la Naturaleza, la opinión y las leyes oponen á la felicidad pública**, Imprenta Vda de D. Agustín Roca, Barcelona, s.f, pág.15.

⁷⁷ *Ibíd.*, pág.23.

⁷⁸ *Ibíd.*, pág.5.

El impuesto indirecto se contempla desde la teoría fiscal fisiocrática como incompatible con el orden esencial de las sociedades de ahí que se cuestione la administración tributaria vigente, tanto desde la esfera de la percepción de impuestos como desde los gastos del Gobierno. La administración de finanzas no debía ocasionar fortunas pecuniarias, por cuanto sustraen parte de las rentas de la circulación y de la reproducción. Surge de estas consideraciones la acusación más importante del programa fisiócrata a los impuestos indirectos y, por ende, uno de sus puntos novedosos. Fundamentada en el análisis de sus efectos sobre la economía considerada como un todo, superando así la crítica basada en sus efectos inmediatos sobre determinados grupos o áreas económicas específicas, se instala, por primera vez en el análisis económico, el concepto de incidencia. Vid. Beltrán Flores, L.: **Historia de las doctrinas económicas**, Teide, Barcelona, 1970, pág.79.

Podemos encontrar un completo análisis del tema de la incidencia en Seligman, E.R.A.: **Théorie de la répercussion et de l'incidence de l'impôt**, París, 1910, sobre todo págs.181-182.

recaudatoria de la Hacienda.

Ahora bien, como sostiene el profesor FONTANA, pese a las buenas intenciones manifestadas en los textos legales, la verdad es que el aumento de la recaudación fiscal dependía fundamentalmente de la extensión del gravamen tanto a sectores económicos como a estamentos rompiendo con privilegios y exenciones, así como de la eliminación de intermediarios y consiguiente control de la tributación por la Hacienda, más que de los incrementos de la riqueza nacional. Como subraya el propio autor, la realidad social del estado absolutista y de su Hacienda no permitía que un incremento de la riqueza nacional se tradujera en un aumento de la recaudación por parte de la Hacienda.⁷⁴

El ideal de la "única" sigue presente y en los nuevos proyectos se alcanza a ver una preocupación por la fundamentación económico-política del impuesto. Tal es el caso de FRANCISCO DE CABARRÚS cuya aportación es fundamental desde el punto de vista teórico, toda vez que en sus tesis se observa un cambio de orientación desde la concepción fiscal mercantilista a la liberal.⁷⁵ CABARRUS fundamenta el impuesto siguiendo la teoría del cambio y, además, introduce la posibilidad de su utilización por el poder público como instrumento de redistribución de la renta.

Al hilo de subrayar la importancia de la intervención del Gobierno en la

⁷⁴ Fontana, J.: "Modernización y progreso: Política y Hacienda del despotismo ilustrado", en E. Fernandez de Pinedo (Ed.): *Haciendas Forales y Hacienda Real. Homenaje a D.Miguel Artoña y D.Felipe Ruiz Martín*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1990, pág.116.

⁷⁵ En ese tránsito habría que inscribir las tesis fisiócratas por lo que suponen de crítica al sistema mercantil y de anticipación al régimen liberal. La demanda de libertad suscitada por los fisiócratas chocaba con un sistema tributario que, según sus planteamientos, era incompatible con el "orden natural". El conjunto de figuras fiscales existente representaba la clave del intervencionismo estatal que, junto con las leyes de granos y el sistema de monopolios y privilegios, habían producido el estancamiento de la agricultura y entorpecían todo intento de crecimiento. Por tanto, la reforma fiscal era ineludible si se querían uniformizar las condiciones en el interior del país y asegurar la certidumbre de las reglas del juego económico, necesarias para el desarrollo de la actividad económica sustentada en la actividad privada.

Ante un sistema como el establecido no cabía efectuar ninguna reforma, porque el mal anidaba en su propia naturaleza. Es por ello que se plantea su supresión, la necesidad de subrogar un sistema fiscal basado en una riqueza artificial por otro sustentado en una riqueza cierta. Para Le Trosne, (...) *il n'y a que l'impôt réel qui ait une base fixe, qui n'ait rien d'arbitraire, qui ne détruise rien, qui ait l'avantage de n'être proprement payé par personne*. Le Trosne: "L'administration provinciale et la réforme de l'impôt (1788)" en Stourm, R.: *Les finances de l'ancien régime et de la révolution. Origenes du système financier actuel*, Librairie Félix Alcan, París, 1885, Tomo I, pág.296.

Dupont de Nemours realiza un acabado análisis de los efectos de la imposición indirecta y de ahí su inclinación por la tributación directa. Para este autor la imposición indirecta, al atentar contra la propiedad y la libertad, quebranta, al cabo, la finalidad del impuesto. Al aumentar los gastos de comercio y cultivo, obliga a los compradores a ofrecer menos del valor de los géneros. La reducción de las ventas de los géneros de cultivo determina el abandono de las tierras que no lleguen a cubrir con su producto las sumas gastadas por los cultivadores. Al abandono de tierras le sigue la crisis de subsistencias y, a esta, la disminución de la población. Al cultivador le quedan dos soluciones: o reduce la cantidad perdida de las rentas de los propietarios o de los gastos de cultivo. En el primer caso los propietarios soportarían el peso total de la carga; en el segundo descendería la producción. Por el contrario, el pago de un impuesto directo sobre lo que queda de cosecha, una vez deducidos los reempleos del cultivador, esto es, sobre el producto neto, no supondría pérdida alguna para el cultivador, a quien le es indiferente pagar parte del producto neto al fisco y parte al propietario en concepto de arrendamiento. La única condición es que no se le exija nada por encima del producto neto. Por su parte el propietario paga la protección que el soberano debe dispensar a la propiedad. Dupont de Nemours: "Del origen y progresos de una nueva ciencia" en Candela Castillo, J.E. (Ed.): *Estudios fisiocráticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, págs.78-82.

3.-LA REVISION CRITICA DE CABARRUS AL PROYECTO DE ÚNICA CONTRIBUCION Y LA RESPUESTA DEL PODER PUBLICO: LA REFORMA DE LERENA (1785).

Ante las necesidades crecientes de la corona, incrementadas de forma paulatina en las últimas décadas del siglo - mantenimiento de ejércitos permanentes y de una administración centralizada, necesidades inevitables en el nuevo contexto interior y exterior -, ésta se ve abocada a la consecución de ingresos de manera permanente, lo que exigía radicales modificaciones en la estructura de la hacienda. Cerrado el camino de la reforma con el fracaso de "la única" y el consiguiente abandono de la vía de la generalidad ante el impuesto, el único medio de aumentar la presión fiscal, a tenor de la mayoría de los proyectos recogidos en los textos legales, era el aumento de la riqueza nacional. No obstante, dicho aumento pasaba, a su vez, por la supresión de los obstáculos al crecimiento económico que suponía la pervivencia de rasgos feudales en el ordenamiento social del Antiguo régimen.⁷¹

Tal es el caso de la agricultura, donde el régimen de propiedad vigente se convierte en un obstáculo insalvable al crecimiento. Querer romper este condicionamiento llevaría, indefectiblemente, al cuestionamiento de las propias bases de la estructura social del Antiguo régimen. Esto permite comprender que la reforma agraria seguida por los Borbones gravitara sobre la propiedad patrimonial de la corona y la propiedad comunal y nunca afectara a las propiedades del clero y la nobleza. Del mismo modo, este contexto también podría ser una fuente de explicación de la tendencia inmovilista en materia fiscal.⁷²

En todo caso, la política de fomento desplegada debía orientarse, en última instancia, hacia el aumento de los ingresos fiscales. El fin último de la política seguida por los ministros del "absolutismo ilustrado" era lograr un Estado fuerte, lo que obligaba a incidir en medidas de fomento de la riqueza nacional. La Hacienda, pues, se constituye en el argumento fundamental que inspira la reforma del ordenamiento económico, ya que su florecimiento depende del progreso de la agricultura, artes, industria y comercio, así como del aumento de la población.⁷³ La variable tributaria es el instrumento fundamental para el desarrollo. A una política hacendística centrada, fundamentalmente, en la exacción de tributos debía sustituirle, al menos en teoría, una política cuyo objeto fuese la creación de la riqueza necesaria para aumentar la capacidad

⁷¹ Torrás Elías, J.: "En tomo a la política tributaria de los gobiernos del trienio constitucional (1820-1823)", *Moneda y Crédito*, núm.122/1972, pág.154.

⁷² Rodríguez Labandeira, J.: "La política económica de los borbones" en M. Artola (Ed.): *La Economía española al final del Antiguo Régimen*, Tomo IV: Instituciones, Alianza, Madrid, 1984, pág.181.

⁷³ Palacio Atard, V.: *Los españoles de la ilustración*, Guadarrama, Madrid, 1964, págs.272-273.

A la vista de estas consideraciones se puede concluir que la falta de adaptación a la realidad económica, social y política de la España del XVIII, hizo fracasar el proyecto.

para sacar al pueblo sus caudales, se han cohonestado, con las expresiones consoladoras de amor á los vasallos quando estos fatigados, y quando veian el uso que se hacia de sus sacrificios enteramente ageno del que se pretestaba Canga Argüelles, J.: "Memoria leida en las Cortes Generales y Extraordinarias el 10 de agosto de 1811, sobre el estado de las provincias, sus gastos y rentas: providencias generales acordadas por el Consejo de Regencia é impulsos dados al espíritu publico desde 1º de enero hasta 30 de junio del presente año" en **Memorias económicas y políticas**, Imprenta de M. Domingo, Palma, 1813, págs.23-24.

- Escasa operatividad práctica de los sistemas propuestos como sustitución del vigente y elevado coste de la operación. A pesar de sus limitaciones, las rentas provinciales, sobre todo en épocas de paz, cubrían las obligaciones que planteaba el Estado del Antiguo Régimen⁶⁸ Por otra parte, los problemas financieros de la política exterior obligan a dirigir la atención hacia objetivos más inmediatos: al aumento de la recaudación más que a la reforma, de la manera en que ésta se llevaba a cabo.⁶⁹

- uniformidad del proyecto en un marco cuya diversidad geográfica, diferencias históricas, jurídicas, sociales, económicas y de costumbres transparentaban la falta de homogeneidad territorial.⁷⁰

privilegiados, verdaderos perjudicados con la nueva ordenación tributaria. Vid. "La supervivencia del mito ...", op. cit., pág.111.

⁶⁸ Zafra Oteyza, J.: op. cit., pág.39.

⁶⁹ Fontana, en su artículo "El alimento del Estado. Política y Hacienda en el `despotismo ilustrado" se plantea cuál hubiera sido en realidad una verdadera política fiscal ilustrada. Vid. *Hacienda Pública Española*, núms.108-109/1987.

Ernest Lluch intenta dar explicación a esta pregunta a partir del estudio de las influencias de tres corrientes de pensamiento a veces entrelazadas: fisiocracia, Smith y el cameralismo. Para Lluch, el cameralismo pertenece a la Ilustración. Las otras dos corrientes, *por sus contenidos más que por sus objetivos, en el caso de la fisiocracia y por su carácter más tardío al menos, en el caso de Adam Smith son, en todo caso, representativas de economías más avanzadas.*

En el pensamiento cameralista, la única contribución *es un sistema teórico pero impracticable al que hay que dejar a un lado como hay que hacerlo con los viejos sistemas tributarios. Desde esta posición realista, opina Lluch, que lo que puede juzgarse como un error fue un abandono del intento de aplicar la única contribución en fecha tan tardía como 1766.* La idea de su implantación y su arraigo se debe mas a un pasado arbitrista demasiado presente que a una idea de la nueva Economía política.

Así, pues, y desde esta perspectiva, *si la única contribución no puede ser considerada, desde el contraste cameral, como una reforma sino más bien como una reminiscencia de la especulación (...) el mantenimiento del sueño de la Única contribución única se podría interpretar desde la perspectiva cameral como una excusa para no plantearse reformas viables.* Vid. "El Cameralismo ante la Hacienda de Carlos III: influencia y contraste", *Hacienda Pública Española*, Monografías, núm.2/1990, sobre todo págs.81-83.

⁷⁰ Mateos Dorado, D.: op. cit., pág.56.

El 12 de marzo de 1779 se elevó un informe al Rey sobre las dificultades para implantarla y se aducía, entre ellas, las desigualdades contributivas que habían resultado. Es la última noticia de que se dispone. Hernández Andreu reproduce parte de la Consulta en la que se hace recaer la crítica a las rentas provinciales sobre su método de recaudación más que por *lo substancial de los tributos.* Vid. "Evolución histórica ...", op. cit., pág.54.

En este sentido, Diez de Ulzurun ha señalado como en una instrucción de 1775, ya no se mencionaba la única contribución sino que por el contrario se dictaban normas para el cobro de rentas ordinarias y el servicio ordinario y extraordinario, destacando como causas del fracaso la negación a una encuesta por parte de los eclesiásticos, nobles, rectores de los pueblos en fin, que derivaría en un pago individualizado. Su fuerza real consistía en *no estar regulado*, de ahí que su pérdida de poder llegaría de normas que exigiesen lo contrario. Vid. op. cit., pág.96.

El profesor Domínguez Ortiz no participa de esta opinión, por otra parte bastante generalizada, saliendo al paso de esta corriente que ha visto el objeto de las reformas de Fernando VI y Carlos III en el reforzamiento de la monarquía absoluta, o sea, el Estado. Para este autor, sin embargo, por las frases contenidas en las disposiciones dictadas, tales como *el arreglo de la Real Hacienda y el bienestar de los vasallos*, cabe inferir que la finalidad de la reforma del sistema tributario, llevaba a *una reorganización administrativa que simplifique la cobranza de las rentas, aumente su producto, disminuya las molestias y gastos y beneficie a los contribuyentes más pobres.* Vid. "Sociedad y Hacienda durante el reinado de Carlos III", *Hacienda Pública Española*, Monografías, núm.2/1990, pág.63. Domínguez Ortiz sostiene que la causa principal del abandono del impuesto está en su propia naturaleza mas allá de un rechazo puramente estamental. El principal defecto estaba *en sus enormes fallos y los innumerables recursos jurídicos a que dio lugar.* *Ibíd.*, págs.63-64.

No parece coincidir con la visión que da Canga Argüelles acerca de tan paternaes intenciones, cuando escribe que desde Fernando el Católico hasta la renuncia de Bayona *temblaban los ciudadanos cuando el gobierno usaba el lenguaje de la liberalidad; porque siempre acababa exigiendo el decreto que empezaba halagando. Recorranse los promulgados en el último reinado y se verá que la variedad infinita de tributos y de medios empleados*

3.- LA LABOR DE "EDUCACION HACENDISTICA" DE CANGA ARGÜELLES.

En CANGA ARGUELLES concurren todos los elementos necesarios para hacer de él una figura destacada en la hacienda española de los primeros años del siglo XIX. A este ministro *honesto y competente*, como le llamó Don RAMÓN CARANDE, le tocó vivir una época difícil. A la compleja transición entre dos modelos de sociedad, viene a unirse el confuso período que vive España, caracterizado por las convulsiones políticas, económicas y sociales que la sacuden.

HUARTE JAÚREGUI describe el período constitucional como alborotado, turbulento y entregado a mítines callejeros, donde no hubo un día de tranquilidad. En ese período realiza su gestión CANGA ARGÜELLES. La distancia entre su prolífica obra teórica y lo escaso de sus realizaciones prácticas, que un crítico suyo describió gráficamente diciendo que en las Cortes habló como un Necker pero sin conseguir llevar su teoría al terreno práctico¹⁵³, podría tener aquí una fuente de explicación.

CANGA es el representante paradigmático de los *hombres de carrera de hacienda* que tan bien ha caracterizado el profesor FONTANA: ingresa como oficial en el Ministerio de Hacienda en 1798; en 1804 es Contador Principal del ejército y reino de Valencia y provincia, llegando a ocupar en 1809 el cargo de Intendente en Comisión del mismo ejército y reino. CANGA culmina su paso por la Hacienda con sus dos gestiones a cargo del Ministerio, esto es, la Secretaría - de modo interino - en 1811 (concretamente desde el 14 de Enero de 1811 hasta el 7 de Agosto del mismo año) y el cargo de Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda de España y ultramar en 1820.¹⁵⁴

Cuando CANGA se presenta ante las Cortes en 1811 porta un completo bagaje, hecho que hizo exclamar a su biógrafo RIVAS que, junto con Garay, CANGA era el único ministro capaz de sacar a España del abismo en que se hundía.¹⁵⁵ CANGA une a su labor de alto funcionario el conocimiento de los escritos del Siglo XVIII español en materia económica y hacendística. A lo largo de sus memorias se citan con profusión los

¹⁵³ De él dirá Lebrun, que era un liberal *de los principistas*, aunque, por lo demás, *el mismo hombre y la misma petulancia en las dos épocas*. Y en cuanto a sus memorias, *por lo que es en el papel estaban muy bonitas...* Vid. *op. cit.*, pág.74.

¹⁵⁴ El Gobierno estaba compuesto por: Agustín Argüelles; Evaristo Pérez de Castro; Manuel García Herreros; Juan Sabat; Antonio Porcel; el Marqués de las Amarillas y el propio José Canga Argüelles.

¹⁵⁵ Citamos por Huarte Jauregui. Vid. en Canga Argüelles, J.: *Diccionario de Hacienda*, Biblioteca de Autores Españoles, Atlas, Madrid, 1968, Tomo CCX, Edición y estudio preliminar de D. Ángel Huarte Jauregui.

El Tribuno del pueblo español, en su núm.17/M29-12-1812, publica una carta de Artillón a Canga Argüelles en la que elogia sus *Instrucciones para los representantes en Cortes* y califica su designación al cargo de Ministro de Hacienda como *un triunfo de la razón*.

este es el verdadero punto de la dificultad. ⁴⁹²

Para la mayor parte de los diputados, la indefinición del concepto de riqueza daría origen a una distribución injusta de la carga entre las provincias. Cargar a todas las provincias con igual gravamen sin tener en cuenta lo que se está gravando supondría incurrir en una contradicción con el mandato constitucional. En definitiva, el problema consiste en determinar el objeto a gravar y las líneas de debate se centrarán en apostar por una contribución sobre las propiedades territoriales o sobre éstas, las industriales y mercantiles. En cualquier caso había que resolver una problemática común a ambas posturas: si debía imponerse sobre los capitales, sobre los productos brutos, o bien, sobre los productos líquidos.

Será el diputado MORAGUES quien plantee esta cuestión de forma explícita al solicitar que para la determinación de la base impositiva se concrete qué debe entenderse por la palabra riqueza, según la cual debe establecerse el cupo provincial. Si por ella ha de entenderse el capital o los productos y, en caso de que se trate de estos últimos, si hay que referirse a ellos en bruto o líquidos.⁴⁹³ Toda contribución que no recaiga sobre los productos líquidos conllevaría para MORAGUES una notoria injusticia entre las provincias y una desigualdad que atenta contra la Constitución. Es más,

... nos expondríamos á que fijada la cuota en algunas, comprendiera no sólo los productos, sino que tambien extinguiría parte del capital, resultando por consecuencia inevitable la destrucción y ruina de las mismas, lo cual, lejos de proporcionarnos medios de sostener la libertad y la independencia de la Nación, al contrario, nos conduciría de cada día á mucho menos poder, al aniquilamiento, á tener y merecer menos

⁴⁹² D.S.C.G.E., sesión de 25 de julio de 1813, Tomo VIII, pág.5795.

El mismo Vallejo refiere que *hace ya mucho tiempo que todo el mundo está convencido de la monstruosidad de nuestro sistema de rentas, y todos convienen en que es más útil una contribucion única exigida con sencillez; pero en lo que difieren todos es en la base que se debe elegir.*

⁴⁹³ La disyuntiva imposición directa sobre el producto o sobre el capital está presente a lo largo de todo el período. M. de L. B., en artículo remitido sin fecha al **Tribuno del pueblo Español**, núm.12 de vienes 11 de abril de 1814, con el título "Economía política. Reflêxiones sobre el establecimiento y cobranza de la contribución directa en las Islas Baleares", manifiesta - *siguiendo a Smith* - que, cuando se habla de un impuesto directo sobre las tierras debe entenderse sobre el capital de bienes según catastro y no sobre la renta que estas produzcan.

Para argumentar su aserto construye un sencillo ejemplo en el que parte de dos sujetos A y B que disponen de 100.000 rs de capital, a los que la administración supone la misma conducta económica, con un resultado de 3.000 rs de renta. Ahora bien, si A realmente obtiene los 3.000 rs dada su buena conducta y B, por tenería mala solo obtiene 1500 rs y se interpreta que por facultad de cada uno ha de entenderse la renta de que disfruta, B pagará la mitad de contribución que A.

Este hecho, a su modo de ver, supone que dos sujetos con la misma facultad son gravados desigualmente en función de su diferente conducta, lo que demuestra que por "Facultades" ha de entenderse necesariamente el capital, ya que de lo contrario, la contribución estaría en razón directa del capital de bienes e inversa de la mala conducta del contribuyente. Principio injusto y perjudicial a la causa pública, cuyo interés debe estar en premiar la buena conducta de los particulares de la que depende, en suma, la conservación y aumento de los capitales del Estado.

consumos.

A tal fin, se advierte que si la necesidad obligara a establecer cualquier tipo de arbitrio, éste debería ajustarse a la misma base de la contribución directa ⁷⁶⁹. Obsérvese la continua preocupación por ligar cualquier tipo de contribución nueva a los destinos de la contribución directa para no introducir desviaciones en la aplicación de ésta.

7.2.- Dictamen de la Comisión de Hacienda de 22 de enero de 1814.

El 22 de enero de 1814 la Comisión de Hacienda presenta a las Cortes un Dictamen acerca del Informe presentado por el Secretario del Despacho de Hacienda el 2-10-1813.⁷⁷⁰ Las perspectivas que plantea la Comisión en su Dictamen no son nada halagüeñas: los gastos de la nación exceden con mucho a las rentas ordinarias. Así, mientras que las necesidades ascienden a 950 millones de rs, las rentas producen 465.956.293, el déficit que resulta de 484.043.707 debe llenarse con la contribución directa repartida en cuotas proporcionales.

La dureza con que se expresa la Comisión en su Dictamen da fe de las especiales circunstancias por la que se atraviesa. La necesidad de abastecer al ejército por su decisiva influencia en la independencia y libertad de la nación, obliga al logro de resultados concretos y dejarse de contemplaciones. Se insta a las Diputaciones Provinciales a que intensifiquen sus gestiones en orden a implantar la contribución directa y a la Regencia a que procure por todos los medios evitar los entorpecimientos provocados por empleados anclados en un orden caduco. A juicio de la Comisión merece total escarmiento quien impida que la Constitución se lleve a efecto precisamente en el punto más interesante al pueblo.

En cuanto a los medios propuestos en el Informe del Secretario, la Comisión, excluida la venta de bienes nacionales por su asignación a la extinción del

⁷⁶⁹ López-Juana Pinilla, J.: *Biblioteca* ..., op. cit., Tomo VI, pág.25.

⁷⁷⁰ "Dictamen de la comisión de Hacienda sobre la Memoria presentada por el Sr. Secretario de este ramo en 2 de Octubre de 1813", en *Actas de las sesiones ... 1814*, op. cit., sesión de 22 de enero de 1814, págs.363-375.

Huarte atribuye el Dictamen presentado por la Comisión a Canga arguelles (miembro de la Comisión junto a Maniau, Gárate, Cuartero, Istúriz, Sánchez y Falcó): *dicho informe es, a juicio mio, obra exclusiva de la mano de D. Jose, no solo por el espíritu y letra de sus conceptos, sino tambien por la meticulosa distribución de los siete puntos que lo integran y de las treinta y cinco de sus conclusiones, sugeridas por la memoria leida por el secretario de Estado y del Despacho de Hacienda en 2 de octubre de 1813.*

De los puntos tratados dirá el mismo autor: *como ellos comprenden muy posiblemente las ideas que no llegaron a implantarse durante la etapa de mando de Canga Arguelles en hacienda...* en Introducción a la obra de Canga Argüelles, J.: *Diccionario* ..., op. cit., pág LV.