

# EL SISTEMA FISCAL Y SU NECESIDAD DE REFORMA A LO LARGO DE LOS SIGLOS XVIII Y XIX.

María Soledad Campos Lucena  
Guillermo J. Sierra Molina

## RESUMEN

La política fiscal en España sufre una transformación fundamental del Antiguo al Nuevo Régimen. La mala situación de las finanzas estatales motivó la búsqueda de recursos y la necesidad de su control. El control de los recursos locales se convirtió en uno de los objetivos de todos los gobiernos durante los siglos XVIII y XIX, para lo que se realizaron numerosas reformas del sistema fiscal y del sistema contable, reformas que culminaron a mediados del siglo XIX.

**PALABRAS CLAVE:** Fiscalidad, contabilidad local, Siglos XVIII y XIX.

## ABSTRAC

The fiscal politica in Spain undergoes a fundamental transformation of the Old one to the New Regime. The bad situation of the state finances reason the search for resources and the necessity of its control.

The control of the local resources became one of the objectives of all the governments during centuries XVIII and XIX, for which numerous reforms of the fiscal system and the countable system were made, reforms that culminated in the middle of century XIX.

**KEY WORDS:** Fiscality, local accounting, Centuries XVIII and XIX.

---

## 1. INTRODUCCIÓN.

La política fiscal en España, sufre una transformación fundamental del Antiguo al Nuevo Régimen, y más concretamente a partir de 1845. La diversidad tributaria española es muy amplia estando el sistema fiscal formado por impuestos de una elevada heterogeneidad, con orígenes diversos e incluso con *beneficiarios* muy dispares, al no existir hasta mitad del siglo XIX monopolio fiscal por parte de los entes públicos, existiendo otros grupos de perceptores tributarios tales como el clero o los señores. También existía una diversidad impositiva desde el punto de vista territorial, solapándose los tributos sobre los mismos contribuyentes.

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución del sistema fiscal en España a lo largo de los siglos XVIII y XIX, así como su vinculación con el Sistema de Información Contable, y como a través de la conjunción de ambos sistemas los distintos gobiernos persiguieron el control de los recursos locales.

En 1707, Felipe V, ante el fracaso de la introducción de las rentas provinciales castellanas en Valencia, la sustituyó por una contribución única, *el equivalente*, que recibió diversos nombres según las provincias<sup>130</sup>. La versión catalana de esta renta provincial, el *catastro*, se convirtió en el primer intento serio de implantación de un tributo directo y único, que gravaba de forma proporcional la riqueza. No obstante, su implantación práctica fue difícil, lenta y sometida a modificaciones, no quedando establecido hasta 1735. El *catastro*, que en un primer momento fue considerado como una lacra, con el tiempo se asoció a la prosperidad económica catalana.

Unido a la imposición, se plantea el problema de la recaudación. Durante la primera mitad del siglo XVIII, la incapacidad del gobierno de cobrar sus tributos lo obligó a recurrir a métodos alternativos de recaudación, tales como los arrendamientos de los mismos a particulares que pagaban una parte fija a la Corona y se encargaban de la recaudación, o bien, a los encabezamientos con la Corona, que comprometían a los ayuntamientos a pagar una suma determinada que sería repartida entre los vecinos<sup>131</sup>. Los abusos de los arrendamientos, dieron lugar al abandono del sistema por el de gestión directa, realizándose un primer intento en 1742 en Sevilla, Toledo, Córdoba y La Mancha cuyo resultado fue satisfactorio, lo que provocó su implantación definitiva en todas las provincias, excepto Madrid, a partir de 1750 (Fontana 2001a, pp.22-26).

El método recaudatorio sufrió numerosos cambios a lo largo del periodo de análisis, no obstante, se utilizaba el mismo sistema en la recaudación de los tributos estatales y la de los tributos locales, debido sobre todo a la falta de medios para implantar dos sistemas de recaudación paralelos. Las finanzas estatales y las municipales estaban avocadas a navegar juntas por un océano de penurias provocado por la falta de recursos, por la mala gestión, o por la conjunción de ambos factores.

Los intentos de centralización tanto de la recaudación como de la gestión de los recursos, requerían de un sistema de información que permitiese el control de los mismos. A lo largo de la historia, el sistema de información contable ha sido utilizado con tal fin, y su evolución dio lugar a cambios en la organización de las instituciones, así como en su forma de trabajo, adaptándose ésta a los requerimientos que los cambios en el sistema les exigían. La evolución de las cuentas locales que debían ser rendidas, así como el control que sobre ellas ejercían los distintos entes territoriales superiores, supeditaba la autonomía de los ayuntamientos sobre los recursos de sus municipios.

Estos cambios estuvieron provocados por multitud de causas, desde la escasez de recursos hasta los cambios políticos, pasando por el cambio de dinastía, pero todos ellos tuvieron influencias sobre las instituciones relacionadas con la administración de recursos públicos en cualquiera de sus vertientes, ya fuese la recaudación, la gestión o el control.

A pesar de que los intentos de unificación tributaria comenzaron a principios del siglo XVIII, los logros sólo fueron parciales, produciéndose avances y retrocesos en el proceso, hecho que se vio fuertemente influenciado por los cambios políticos que se produjeron a lo largo del siglo XVIII y sobre todo durante la primera mitad del siglo XIX<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> *Única contribución o contribución real* en Aragón, *talla* en Mallorca y *Catastro* en Cataluña.

<sup>131</sup> Caso de Sevilla a finales del siglo XVII y principios del XVIII.

<sup>132</sup> En 1783, el Conde de Cabarrús, escribió una Memoria al rey Carlos III para la extinción de la deuda nacional y arreglo de las contribuciones. En ella, se avocaba por el abandono del sistema de rentas provinciales e impuestos sobre el consumo, se hacía referencia a la desigual distribución y desproporción de las contribuciones sobre los contribuyentes y se incitaba a la implantación de una contribución según la propiedad de cada cual y a la eliminación de exenciones fiscales en función del estamento social al que se

En la época de los Austrias, la falta de unidad y coherencia en las cuentas públicas constituía una de las deficiencias más graves en la administración de las finanzas públicas castellanas, impidiendo el control de las operaciones que podían ser asentadas de forma errónea (Hernández Esteve 1983, p.140). El control de la gestión financiera llevado a cabo por el Consejo de Hacienda sometiendo a control a las Contadurías, permitió conocer la gestión directa de las finanzas y su contabilidad. En la época de los Austrias esta información se duplicaba, pero Felipe V suspendió esta práctica con motivo del traslado del archivo a Simancas (Artola 1982, p.xxix).

Los cambios del sistema fiscal se produjeron no sólo del lado de los ingresos, sino también de los gastos. La evolución de éstos, fue debida a motivos sociales, económicos y políticos, que transformaron España de un país medieval que había atrasado su evolución con respecto a Europa, en un país moderno y con una ideología liberal en consonancia con los aires que corrían por el resto del continente.

La Hacienda Real de las postrimerías del Antiguo Régimen financiaba esencialmente las obligaciones de la Casa Real, una incipiente burocracia, las atenciones bélicas a través de las Secretarías de Guerra y Marina, y las cargas financieras de los empréstitos<sup>133</sup> que habían cubierto la insuficiencia recaudatoria de las rentas ordinarias durante las guerras, tan frecuentes desde finales del siglo XVIII hasta 1840. A mediados de siglo el Estado asume nuevas tareas que modificaron el gasto público entre 1840 y 1860. Comenzó a ofrecerse por parte del Estado servicios que hasta entonces no habían sido suministrados únicamente por él, tales como la administración general, la defensa permanente, la justicia y la policía, cuyos oficios en muchos lugares se encontraban cedidos o enajenados durante el Antiguo Régimen. También se realizó una fuerte inversión en infraestructuras a través del recién creado ministerio de fomento. Los gobiernos moderados y progresistas se vieron obligados a sufragar una serie de gastos y compromisos políticos que procedían de épocas anteriores y afectaban de forma importante al presupuesto, fundamentalmente en los capítulos de cargas de la deuda y de atenciones al clero<sup>134</sup> (Comín 1996, pp.37-39).

Los continuos cambios políticos que se produjeron en España a lo largo del siglo XIX afectaron a todos los ámbitos de la sociedad española y la fiscalidad no podía ser una excepción. Los cambios de gobierno,

perteneciese. Para su implantación se requería un mayor control de la gestión pública, comenzando por la disminución del personal encargado de dichas tareas. (Cabarrús, Conde de 1808, Imprenta Real dentro de Lasarte, J. *et al* 1988, pp.93-94).

<sup>133</sup> Las dificultades financieras de la Corona, habían llevado a Carlos III a la emisión de vales reales. La reiteración de las emisiones y la imposibilidad que encontró el Estado para invertir los recursos generados por actividades rentables, pronto devaluó los vales que en los años de la guerra de la Independencia cotizaron por debajo del 50%. La situación financiera de la Hacienda se hacía cada vez más insostenible, llegando a suponer los réditos de la deuda, en el supuesto de ser pagados, alrededor de la mitad del presupuesto nacional. El cobro por parte de los acreedores de la deuda pública se convirtió en un verdadero problema, problema que se acentuó con el retorno al absolutismo en 1823 cuando Fernando VII se negó a reconocer las deudas del Trienio. Con la vuelta al liberalismo las esperanzas de los acreedores renacen. Se buscaron nuevas fuentes de financiación, en el interior se acudió a la desamortización y con respecto a la deuda externa el Estado se vio obligado al reconocimiento de la generalidad de las deudas si quería recuperar el crédito exterior (Artola 1983, p.296-299).

<sup>134</sup> Durante el Antiguo Régimen la Iglesia se autofinanciaba e incluso el Estado de beneficiaba de ello a través de los diezmos. Pero a partir de la desamortización eclesiástica de 1836, llevada a cabo por Mendizábal, la Iglesia pierde sus propiedades y por tanto sus ingresos, haciéndose cargo el Estado del mantenimiento de la misma. Además, a pesar de que la ideología del estado liberal no sintonizaba con el clero, aquel necesitaba del componente ideológico religioso para legitimar el nuevo Estado entre las capas más amplias y pobres de la población.

motivaban cambios normativos destinados a cambiar el sistema fiscal, así como la imposibilidad de su implantación efectiva por falta de tiempo.

El estudio de las variables presupuestarias, se encuentra con el inconveniente de una discontinuidad a mediados del siglo XIX originada por dos causas fundamentalmente, por un lado la diferencia entre los registros contables de la primera y segunda mitad del siglo, y por otro, la menor fiabilidad de los primeros debido a la intermitencia temporal y a la dispersión administrativa<sup>135</sup>. La segunda de las razones es la transformación cualitativa de las variables públicas con los cambios políticos<sup>136</sup> (Comín *et al* 2002, pp.105-106).

El sistema fiscal de un país no es fácil de definir, y podríamos referirnos a multitud de variables para hacerlo, teniendo cada una de ellas, sustantividad suficiente para sostener la definición, pero no es la intención de este trabajo. Por ello, teniendo ya una visión somera de la fiscalidad del Estado y sus cambios a lo largo del periodo de análisis, vamos a centrarnos en los cambios acaecidos sobre la fiscalidad de los Ayuntamientos, partiendo del estado de la misma durante el Antiguo Régimen, y analizando su evolución hasta finales del siglo XIX, destacando fundamentalmente la influencia que dichos cambios tuvieron sobre los ayuntamientos y el papel jugado por la contabilidad en el control de las variables fiscales. No obstante, no podemos dejar totalmente de lado la fiscalidad del Estado al estar ambas íntimamente relacionadas.

## 2. LOS PRIMEROS INTENTOS DE UNIVERSALIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA CONTABILIDAD.

Entre las variables explicativas de un sistema fiscal podemos destacar los tipos de recursos, los órganos encargados de su recaudación, la administración y gestión de los mismos, el sistema de control que recae sobre ellos, etc. La conjunción de todas esas variables nos dará una idea global del sistema así como de su evolución.

Hasta el siglo XVII, los municipios se autofinanciaban con sus propios recursos, eran ellos los que gestionaban su patrimonio con autonomía suficiente como para controlar los recursos de los que disponían y hacer frente a sus obligaciones, obligaciones que no iban mucho más allá de los tributos que debían rendirse a la Corona u otros estamentos privilegiados tales como el clero o los señores.

Hasta esa fecha, los municipios se financiaban generalmente con recursos procedentes de su patrimonio o *bienes de propios*<sup>137</sup> (rústicos y urbanos) y sólo en casos excepcionales recurrían a la tributación indirecta y a los repartimientos vecinales, prácticas que debían cesar en cuanto desaparecía la necesidad que las había motivado. A partir de entonces, la Hacienda patrimonial entró en crisis debido a la inflación, las exigencias de la Corona, la desacertada y corrupta gestión económica y la disminución de los bienes de propios. Desde entonces la Hacienda patrimonial empezó a ser sustituida por la fiscal. Las desigualdades que generaban las

<sup>135</sup> Todo ello surge de la ausencia de normas contables que dieran homogeneidad y certidumbre a las cifras.

<sup>136</sup> Las reformas tributarias modificaron la legalidad y naturaleza de los impuestos del Estado, y llevó a éste a asumir nuevas funciones que modificaron la estructura y nivel de su gasto.

<sup>137</sup> Estos bienes son definidos por el profesor Fernández Carrión (1993a, p.13) como “*los que pertenecen al Municipio como persona jurídica en concepto de patrimonio, para la realización de servicios municipales*”.

Contribuciones del Estado se veían agravadas por la gran diversidad de impuestos locales que variaban entre regiones, municipios, e incluso entre los individuos de una misma población. (Comín 1996, p.194).

A lo largo de todo el periodo de análisis, podremos observar como la evolución de los ingresos y los gastos no van al unísono. Por lo general, la tendencia de los gastos a los que los municipios van a tener que hacer frente será al alza, la de los ingresos no siempre sigue la misma tónica, e incluso cuando lo hace no sigue el mismo ritmo. Este hecho, provocó por una parte la aparición de déficit en las cuentas locales, déficit que había de ser cubierto con algún mecanismo en principio excepcional, y por otra parte que el control que se debía ejercer sobre los recursos, tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos, se convirtiese a lo largo de la historia en una constante, a pesar de los cambios políticos e incluso dinásticos acaecidos.

Durante el siglo XVIII, bajo la denominación de bienes de propios se englobaba un gran número de impuestos indirectos, destinados a cubrir la insuficiencia de las rentas generadas por el arrendamiento<sup>138</sup> de los citados bienes, para hacer frente a los gastos de los servicios municipales que paulatinamente habían asumido los ayuntamientos. Estos impuestos indirectos, aparecen concedidos por el poder central con carácter extraordinario y temporal, pero normalmente se perpetúan. En última instancia se realizan repartimientos vecinales o derramas, consistentes en cantidades que regular o esporádicamente, según el ayuntamiento, se repartían en forma de contribuciones directas entre los vecinos, con el fin de conseguir un presupuesto equilibrado. En el siglo XIX, especialmente desde la reforma de Garay, se tenderá a asociar los arbitrios con los impuestos indirectos<sup>139</sup> y los propios con los bienes patrimoniales de los ayuntamientos (García García 1996, pp.33-34; De Castro 1979, p.31).

Existe otro tipo de bienes patrimoniales denominados *comunales*, comunales o de caudal común de los vecinos. Se trata de fincas rústicas que eran explotadas colectivamente por los vecinos, en principio, de forma indiscriminada y gratuita como complementos de sus rentas particulares. Entre éstas se incluyen ciertos baldíos (De Castro 1979, p.31). De forma más sucinta nos los define el profesor Fernández Carrión (1993, p.13) como *“los que pertenecen al pueblo para el aprovechamiento común de todos los vecinos”*. La distinción entre comunales y propios es más teórica que real. De hecho, había muchos bienes que eran utilizados de una u otra forma en distintos periodos del año. La confusión entre unos y otros procede de la época y la forma en que los Concejos adquirieron su patrimonio<sup>140</sup>. La mayoría pertenecen a los Cabildos desde la época de la Reconquista, cuando los monarcas concedieron a los municipios un patrimonio

---

<sup>138</sup> Las normas que regulaban el arrendamiento de los bienes de propios datan del S. XV y entre otras cosas, no permite arrendar propios a quien desempeñe cargo concejil en alguna población, pero la misma legislación que inútilmente trataba de erradicar los abusos, da testimonio directo y continuo de la apropiación de las rentas municipales por el grupo dominante (De Castro 1979, pp. 48-49).

<sup>139</sup> Febrero nos define los arbitrios diciendo que son *“aquellos derechos que por carecer de propios y con facultad Real han impuesto sobre el aceite, vino, vinagre, carne y otras cosas o frutos vendibles, como asimismo los impuestos en puertas, mesones y ventas”*. Citado por Rodrigo Fernández Carrión (1993a, pp.13-14).

<sup>140</sup> Las fincas concejiles proceden de la apropiación en el tiempo de los asentamientos, de donaciones del monarca o “cartas pueblas”, de donaciones de particulares o de su compra. En el S. XIX los ayuntamientos atribuyen generalmente sus derechos de propiedad sobre estas fincas a la *“posesión inmemorial”*, aduciendo la dificultad de localizar los títulos o contratos correspondientes. También existen fincas pertenecientes a dos o más municipios y explotadas mancomunadamente. Otras veces el suelo y el arbolado pertenecen a distintos dueños, pudiendo el municipio compartir la propiedad con algún particular. Las prácticas de repartos comunales (aunque en pequeña medida) se extendieron al S. XIX. No obstante, en la práctica la distinción entre Propios y Comunales no está tan clara. Las fincas concejiles no se encuentran uniformemente repartidas de una a otra región (De Castro 1979, p.32). De hecho son muchos los autores que van definiendo unos y otros bienes en función del aprovechamiento de se hace de ellos.

territorial en el que no se hacía referencia a tal distinción, probablemente porque todos los bienes estaban destinados al uso común (García García 1996, pp.35-36).

A pesar de la autonomía de la que gozaban los ayuntamientos, la relación que había de mantenerse con la hacienda central era manifiesta, sobre todo en el tema de la recaudación. Como dijimos anteriormente, el sistema recaudatorio evolucionó a lo largo del tiempo, pero pese a ello, la recaudación de los tributos estatales y municipales se llevó a cabo con los mismos medios. Durante mucho tiempo, una parte sustancial de los ingresos tanto estatales como municipales, fueron recaudados a través de la enajenación de los cargos públicos, sistema en que el comprador pagaba una cantidad estipulada a cambio de la recaudación tributaria que él mismo recaudaba con sus propios medios.

Con respecto a la Hacienda central, durante los siglos XVI y XVII la venta de cargos públicos supuso uno de sus principales ingresos. A pesar de la intención reformadora de Felipe III a su llegada al trono a final del siglo XVI, que impidió la venta de cargos municipales, la venta de los cargos públicos de ámbito estatal prosiguió durante su reinado. Su sucesor, Felipe IV, intentó una nueva reforma que pretendía reducir parte de los oficios públicos, hecho que no sólo no se consiguió sino que además siguieron las ventas de cargos, necesarias para hacer frente a las necesidades de la política exterior. El resto de representantes de la casa de Hausburgo siguió reconociendo los perjuicios de la venta de cargos, pero fue incapaz de recuperarlos al carecer de medios para ello, lo que hizo que la existencia de oficios enajenados se prolongase hasta la etapa final del Antiguo Régimen (Domínguez Ortiz 1984, pp.173-183).

La enajenación de cargos públicos por parte del Estado constituía una práctica con escasa aceptación social. No obstante, las necesidades financieras del Estado provocaron la venta en masa de los mismos. A nivel local, los cargos enajenados asfixiaban a los contribuyentes que se veían obligados a mantener a sus titulares a la vez que sostenían el incremento progresivo de los gastos municipales. Este incremento de los gastos no se vio acompañado de un plan de financiación, simplemente, la escasez de recursos motivaba el aumento de las contribuciones por parte de los vecinos obligados a tributar.

La venta de cargos públicos tuvo una gran trascendencia política a nivel municipal durante el Antiguo Régimen. Los cargos electos fueron desplazados por su venalidad, convirtiéndose éstos en patrimonio de un pequeño número de familias ricas. Las repercusiones económicas fueron profundas, aumentando el gasto público, debiendo mantenerse a decenas de millares de titulares de oficio (muchos de ellos superfluos) y que aún en el caso de recibir un sueldo del Estado redondeaban sus ingresos con arbitrios legales o ilegales. Debido a ello, los municipios intentaron reducir los cargos vendidos por la Corona con el fin de reducir sus gastos, aunque para ello tuviese que crear nuevas cargas de larga duración para los contribuyentes<sup>141</sup> (Domínguez Ortiz 1985, pp.180-182)<sup>142</sup>.

La Hacienda del Antiguo Régimen tenía unas características muy peculiares. Por un lado, la diversidad fiscal en función de la territorialidad, y por otro la variedad de instituciones con capacidad fiscal, es decir, no existía el monopolio del cobro de los impuestos por parte de la Hacienda Real, sino que existían otras

<sup>141</sup> No obstante, no todos los cargos eran rentables, y su decadencia fue en aumento a lo largo del siglo XVIII, sin embargo, además de los términos monetarios, había también otras razones sociales, utilitarias o de prestigio que motivaban la compra de los cargos.

<sup>142</sup> Esta fuente se corresponde con una recopilación de trabajos del profesor Domínguez Ortiz. En concreto el trabajo original fue publicado en *Anuario de Historia Económica y Social*, t.III, pp.105-137 y su título es "*La venta de Cargos y Oficios Públicos en Castilla y sus consecuencias económicas y sociales*".

instituciones con capacidad para recaudar impuestos<sup>143</sup>. Otro rasgo de la Hacienda en esta época era la desigualdad tanto social, al existir estamentos exentos del pago de impuestos, como sectorial, ya que recaían básicamente sobre el comercio, el consumo y las manufacturas. (Comín *et al* 2002, pp.122-123). La masa de contribuyentes sobre los que recaía la presión fiscal no abarcaba a la totalidad de la población, dejando fuera a las capas sociales más favorecidas que en muchos casos estaban exentas del pago de impuestos. La gran variedad de productos fiscales existentes en función del territorio, unido a la diversidad de instituciones con capacidad impositiva y recaudatoria, sumía a la población más humilde en una situación de asfixia financiera que se hacía insostenible<sup>144</sup>.

A principios del S. XVIII, el cambio de dinastía provocó también cambios en la estructura de ingresos de la Hacienda Central. El grueso principal de los ingresos ordinarios, lo constituían principalmente dos tipos de rentas o tributos: las “rentas generales” que consistían en impuestos al comercio de importación y exportación de productos (renta de Aduanas), y las rentas provinciales que agrupaban una compleja y heterogénea multitud de tributos (Alcabalas<sup>145</sup>, Cientos, Millones, etc.) (Del Moral 1984, pp.79-80).

Durante los últimos años del absolutismo, la administración económica de los municipios sólo se preocupaba de engrosar el valor de los “sobrantes” que percibía la Real Hacienda, por lo que hasta 1808 se sucedieron las leyes sobre imposición de arbitrios, administración de propios, subastas y remanentes de los mismos, o elaboración y presentación de las cuentas municipales que el Consejo de Castilla había de controlar. Los grupos dominantes seguían disfrutando las fincas del concejo a precios irrisorios<sup>146</sup>, mientras que los terrenos comunales destinados al beneficio de todos los habitantes del municipio, ofrecen un complemento escaso o incluso nulo a las rentas más humildes. Además la explotación de los mismos puede realizarse ya de forma similar a la de los propios, mediante contratos de arrendamiento. Cuando no era así, las ordenanzas municipales regulaban su aprovechamiento (De Castro 1979, p.50).

La actitud de dominio de las oligarquías locales, sigue patente hasta finales del Antiguo Régimen. A pesar de los intentos de control de los recursos por parte de la hacienda central, a nivel local seguían dominando determinados grupos o personas que aprovechaban los recursos públicos en beneficio propio, bien a través del uso y disfrute de los bienes patrimoniales locales, bien a través de la imposición de arbitrios en ostentación de los cargos públicos de los que eran propietarios o beneficiarios.

---

<sup>143</sup> Tal es el caso de la fiscalidad eclesiástica y señorial.

<sup>144</sup> En muchas ocasiones la situación de determinadas capas de contribuyentes se veía agravada al acudir los pueblos a los encabezamientos, consistente en la suscripción del mismo al pago de una cantidad global fija por los impuestos indirectos que le correspondían, encargándose los ayuntamientos de la distribución entre los vecinos y de la recaudación. Al tratarse de un cupo preestablecido, la exención o rebaja de cualquier vecino, recargaba proporcionalmente a los demás, aumentando de este modo el peso social de las autoridades locales encargadas del repartimiento y aunque algunas disposiciones de los Reyes Católicos trataban de proteger a los más humildes, se excluían de los repartimientos a algunos grupos y estamentos como Iglesia y funcionarios. (De Castro 1979, pp.53-54).

<sup>145</sup> “*Consiste en el diez por ciento de toda cosa que se vende, trueca o cambia, y tantas quantas veces se muda de mano en esta forma, otras tanta está obligado el vasallo a pagar lo mismo*” Instrucción para la subrogación de las Rentas Provinciales que dio Martín de Loynaz al Excmo. Sr. Marqués de la Ensenada, fuente tomada de Zafra 1991, p. 63.

<sup>146</sup> La verdad es que los señores obtenían rentas de Propios y comunes que no les pertenecían, y se adueñaban de fincas que no eran suyas, los pleitos que se les ponían duraban decenas de años y además eran inútiles, pues la influencia de los señores era mucha.

Este nivel de fraude, demandaba una reforma tributaria capaz de controlar no sólo la imposición pública y su recaudación, sino también la gestión de los recursos recaudados. Esta necesidad de reforma fue una constante hasta su real implantación a mediados del siglo XIX. Todos los intentos de reforma partían de la idea de que la excesiva diversidad tributaria provocaba la mala distribución de los ingresos entre los contribuyentes e imposibilitaba su control efectivo a la hora de la recaudación. Es por ello, que la idea de una contribución única implantada por el Estado, a la que hacíamos alusión al principio del capítulo, perduró durante las primeras décadas del siglo XIX, quedando la imposición local relegada a un segundo plano, que variaría en función de las distintas reformas llevadas a cabo.

Con respecto a la recaudación de esta contribución única, a partir de 1785 fue realizada a través de la gestión directa del Estado en las poblaciones grandes, y a través de encabezamientos en aquellos núcleos de menor importancia, donde la recaudación directa no fuese rentable<sup>147</sup>. En la Instrucción de 21 de septiembre de 1785, se permitía a los pueblos imponer una carga sobre los precios públicos, de los seis artículos tradicionales (vino, vinagre, carne, aceite, velas de cebo y jabón) y que cobrasen un tanto por ciento sobre las ventas y enajenaciones. No obstante, la idea de la necesidad de una reforma tributaria estaba tan arraigada, que en agosto de 1808 se aprobó por decreto en Sevilla la citada reforma, que abolía las rentas provinciales, aunque la supresión quedaba suspendida hasta la aprobación del sistema tributario que habría de reemplazarlos<sup>148</sup>. Es preciso destacar en esta época la figura del Intendente, prácticamente como ministro de hacienda en su provincia, consiguiendo los recursos que gastaban en la propia provincia para hacer frente a los gastos militares y completándolos con los que recibían de la hacienda central<sup>149</sup> (Fontana 2001a, pp.33-41).

En la práctica la recaudación de los bienes de propios y de los impuestos, durante los siglos XVI y XVII, se llevaba a cabo a través de arrendamientos y en el siglo XVIII éste fue sustituido por la gestión directa realizada por empleados municipales. La sustitución de los arrendamientos alivió a los contribuyentes que siempre se habían quejado del cobro de tasas y rentas ilegales, pero a la vez aumentó la burocracia y los gastos municipales. En la segunda mitad del siglo XVIII, fundamentalmente eran dos los recursos financieros de las Haciendas locales: en las grandes ciudades predominaban los impuestos indirectos, mientras que en los pequeños los ingresos patrimoniales rústicos, distinción ésta que desapareció en el siglo XIX, cuando la revolución burguesa supeditó los recursos de los bienes patrimoniales de las Haciendas locales a las necesidades de la Hacienda central<sup>150</sup> (Comín 1996, pp.194-195). El cúmulo de todas estas circunstancias provocaba malestar e insatisfacción en los contribuyentes.

El hecho de encargar la recaudación de los impuestos a empleados municipales, no solucionó el problema de los abusos en esta materia, la diferencia radicaba en quien los cometía, siendo sustituidos los arrendadores por los propios ayuntamientos. Muestra de ello lo encontramos en la exposición de Toreno

<sup>147</sup> En este segundo caso se tomaba el presupuesto como base para el cálculo de los encabezamientos (Instrucción de 21 de septiembre de 1785), fuente tomada de Fontana 2001a, p.34.

<sup>148</sup> Esto no se haría por el momento (la necesidad de recursos para sostener la guerra de Independencia era prioritaria).

<sup>149</sup> Fundamentalmente procedentes de América y de préstamos británicos.

<sup>150</sup> Es preciso destacar que mientras que los bienes patrimoniales de las Haciendas locales sufrieron grandes transformaciones (fundamentalmente su pérdida provocada por la desamortización), la fiscalidad local indirecta apenas sufrió modificaciones cuantitativas a lo largo del siglo XIX aunque sí cualitativas, ya que se reforzó la subordinación de las Haciendas locales a la del Estado que asumía el monopolio de la fiscalidad. Las reformas locales quedaron sujetas a las reformas tributarias estatales, tanto en los periodos liberales como en los absolutistas.

para la presentación del presupuesto en la sesión de 11 de octubre de 1834<sup>151</sup>. El ministro en su exposición, señalaba entre los principales problemas de la Hacienda a la falta de cuentas adecuadas y los abusos que implicaba el cobro de los impuestos por los ayuntamientos.

### 3. LAS CORTES DE CÁDIZ: EL PUNTO DE PARTIDA HACIA EL LIBERALISMO.

Los intentos de reforma de la Hacienda durante la primera mitad del siglo XIX se sucedieron. La Hacienda pública estaba prácticamente en quiebra, y los continuos cambios políticos, las guerras internas y externas, el fraude por parte de los recaudadores (entre los que se encontraban los ayuntamientos) y el descontrol fiscal y financiero, no iban a ayudar a mejorar esta situación. Los problemas económicos de la Hacienda eran demasiado graves para ser resueltos a corto plazo, y las reformas planteadas a partir de las Cortes de Cádiz no contaron con tiempo ni apoyo suficiente para sacar a las arcas del Estado de sus penurias. Es preciso destacar, que desde 1812 todas las reformas, utilizaron el presupuesto, como instrumento de medición y control de los ingresos y los gastos.

La centralización y la pérdida de autonomía financiera a nivel local fue la tendencia seguida a lo largo del siglo, de forma más o menos enérgica, en España a pesar de la disparidad de los gobiernos del país. Durante los siglos XVIII y XIX, el control de los fondos municipales se hizo prácticamente imprescindible para el Estado, no sólo por sus repetidos intentos de acabar con el fraude, sino, y sobre todo, por las penurias financieras por las que atravesaba debido a la disminución de los ingresos y al aumento de los gastos.

La distinción entre Hacienda central y local era prácticamente imposible en la práctica desde que el Estado encargó a los municipios la recaudación de sus recursos, proceso que se inició en el siglo XVI por las penurias de la Hacienda y se consolidó en el XVIII con los proyectos de los Ilustrados. Desde 1799 hasta los años treinta del siglo XIX, los impuestos municipales de las grandes ciudades fueron recaudados por funcionarios de la Hacienda real. Por otro lado, la Hacienda central recuperó algunas rentas reales que habían sido recaudadas hasta entonces por los municipios<sup>152</sup> y suprimió algunos arbitrios municipales que recaían sobre las mismas bases que otros tributos estatales, y además, la desamortización privó a los ayuntamientos de unos ingresos imprescindibles para sus arcas. La unión de todas estas medidas, redujo al mínimo los recursos locales. No obstante, los liberales mantuvieron la idea de centralismo fiscal, tanto por la precaria situación de las arcas de la Hacienda central durante las cuatro primeras décadas del siglo XIX, como por su desconfianza frente a las autoridades municipales, a pesar de que los cargos de los municipios comenzaron a ser representativos (Comín 1996, pp.199-200).

A medida que el Estado controlaba los recursos municipales, las penurias de los Ayuntamientos iban en aumento. Con presupuestos cada vez más reducidos, a los municipios se les encomendaban un mayor número de competencias, para las que no contaban con recursos ni con capacidad para conseguirlos. El control estatal no se centraba únicamente sobre la recaudación e inversión de los fondos, también controlaba la capacidad de los ayuntamientos para articular nuevas contribuciones o ampliar las existentes.

<sup>151</sup> Fuente tomada de Fontana 2001b, p.36.

<sup>152</sup> *“Los arrendamientos de la recaudación de los impuestos y la utilización de los bienes inmuebles beneficiaban a los particulares, con graves quebrantos para las Haciendas locales. Los Ilustrados pensaban que los problemas de las mismas se desvanecerían en cuanto esa corrupción fuese acotada, controlando la gestión municipal desde la Secretaría de Hacienda. Mejorando la recaudación con esas reformas administrativas podrían amortizarse los censos municipales y suprimirse los arbitrios indirectos locales, creados para pagar los intereses”.*

El Estado, en su cruzada por acabar con el fraude y las irregularidades de las oligarquías locales, asfixiaba las finanzas municipales. Si a todas estas medidas, les añadimos la desamortización civil, que mermó el patrimonio de los ayuntamientos de forma considerable, la situación en la que se encontraban las arcas municipales podía considerarse nefasta.

La constitución de 1812, primera Carta Magna de un estado liberal en España, fue muy centralista en la organización del Estado, dejando muy poca autonomía a las Diputaciones y municipios con respecto a la decisión y gestión de los fondos públicos. Eran las Cortes quienes fijarían anualmente los gastos públicos y los ingresos necesarios para cubrirlos, repartiendo los cupos de las contribuciones entre las provincias y controlando a posteriori la liquidación de sus cuentas. El reparto de los cupos entre los pueblos correspondía a las Diputaciones provinciales, así como la supervisión de la gestión de los fondos de los Ayuntamientos. A estos últimos les correspondía el repartimiento y la recaudación de las contribuciones, así como la provisión de bienes públicos como la educación, salud, policía de salubridad, obras públicas y fomento de la agricultura, industria y comercio (Comín *et al* 2002, pp.113-114).

A pesar de la intención de la Constitución de 1812, su puesta en práctica no llevó a los resultados esperados por diversos motivos, entre los que se encuentra el escaso tiempo que estuvo en vigor. Esto fue la tónica general durante la primera mitad del siglo XIX, los continuos cambios de gobiernos, los intentos de vuelta al Antiguo Régimen que perduraron hasta la muerte de Fernando VII en 1833, impedían el desarrollo efectivo de las leyes aprobadas por los distintos gobiernos en todos los ámbitos, incluidos el fiscal y el contable.

#### **4. CONSIDRACIONES FINALES.**

A lo largo del periodo de análisis el control de los recursos locales se ha convertido en pauta recurrente de todos los gobiernos en España. Los sistemas fiscal y contable, sufrieron numerosas modificaciones que comenzaron a mediados del siglo XVIII y culminaron un siglo más tarde.

El presupuesto se convirtió desde la primera época liberal en instrumento clave del control de los recursos públicos, tanto a nivel estatal como municipal, aunque en la práctica a nivel municipal, el presupuesto se retrasaría hasta después de 1845, antes de esa fecha, el presupuesto entendido como previsión de los gastos e ingresos para un determinado periodo no se llevó a cabo a nivel municipal, y a nivel estatal no se siguió de forma continuada en el tiempo. El control del cumplimiento presupuestario, era una fase clave del sistema, al permitir por un lado comparar las previsiones con la realidad y por otro detectar las debilidades del sistema tributario, tanto del lado de los gastos como de los ingresos.

Este sistema hacía aflorar el déficit público provocado por la superación de los gastos sobre los ingresos. De este modo, el déficit se convirtió en uno de los principales problemas para la Hacienda, que requería solución desde dos vertientes: su control y su financiación.

La reforma de López Ballesteros, gestada tras la restauración absolutista de 1824, intentó una reforma tributaria basada en reformas administrativas<sup>153</sup> que pretendían reducir los gastos de forma severa para

---

<sup>153</sup> Sobre la reforma administrativa de López Ballesteros tenemos más información en la obra de Fontana “Hacienda y Estado, 1823-1833” (Fontana 2001a, pp.76-80). En estas páginas se hace un repaso de la reforma del sistema contable del Estado.

ajustarlos a los ingresos. Para ello, utilizó el presupuesto como instrumento de control, aunque su reforma sólo fue viable durante un corto periodo de tiempo, tiempo de paz<sup>154</sup>. Tras ese intento de reforma fue necesario recurrir nuevamente a la deuda pública cuyas cargas rompieron el equilibrio financiero entre ingresos y gastos. Años más tarde, Toreno intentó introducir un espejismo de reforma que no era más que el sistema de López Ballesteros con ciertas matizaciones, consistentes fundamentalmente en el incremento de los ingresos, incrementos en muchos casos no demasiados razonables (Fontana 2001b, pp.34-36). Para que el presupuesto pudiese cumplir su función previsor, era necesaria una hacienda centralizada, así como romper con algunas de las pautas de actuación del Antiguo Régimen tales como atender los gastos locales con ingresos locales, sin que existiese un control por parte de la administración central. (Fontana 2001a, p.102).

Los acontecimientos bélicos ocurridos en España en la primera mitad del siglo XIX, generaron un nivel de gastos insostenible por la hacienda. La imposibilidad de solicitar y hacer frente a nuevos empréstitos debido al elevado grado de endeudamiento, puso en marcha el plan de obtención de recursos por el ministro Mendizábal, la desamortización eclesiástica en 1836.

Los partidos políticos del siglo XIX no establecieron un paralelismo entre las competencias cedidas a los entes locales y los recursos imprescindibles para financiarlas. No sólo se les negó a los ayuntamientos autonomía fiscal, sino que ni tan siquiera se les dotó de recargos suficientes sobre los tributos estatales. Las Constituciones moderadas limitaron la capacidad fiscal de los municipios a la gestión de los propios y arbitrios municipales bajo el control de la Diputación provincial, dejando en evidencia el centralismo político gestado en la España decimonónica<sup>155</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M. (1982b): *“La economía española al final del Antiguo Régimen”*. Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- ARTOLA, M. (1983): *“La burguesía revolucionaria (1808-1874)”*. Historia de España Alfaguara V, Alianza Editorial, Madrid.
- CABARRÚS, CONDE de (1783): *“Memorial Rey Nuestro Señor Carlos III para la extinción de la deuda nacional y arreglo de contribuciones en 1783”*, extracto incluido dentro de *“La Hacienda en la bibliografía del siglo XVIII. Noticias de obras impresas”* de Lasarte, J., Castellano, J.L. y Arias De Saavedra, I. (1988). Monografía nº 61, Instituto de Estudios Fiscales, Sección de Repografía del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, pp. 93-94.
- COMÍN COMÍN F. y VALLEJO POUSADA, R. (2002): *“Alejandro Mon y Menéndez (1801-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda”*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- COMÍN COMÍN, F. (1996): *“Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)”*. Ed. Crítica, Barcelona.
- DE CASTRO, C. (1979): *“La revolución liberal y los municipios españoles”*. Ed. Alianza Universidad, Madrid.
- DEL MORAL RUIZ, J. (1984): *“Hacienda central y haciendas locales”*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1984): *“Política fiscal y cambio social en la España del siglo XVII”*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A. (1985): *“Instituciones y Sociedad en la España de los Austrias”*. Ed. Ariel.

<sup>154</sup> Ni siquiera fue precisa una guerra, bastaron las agitaciones que se produjeron desde 1830 para demostrar la incapacidad del sistema en la resolución de los problemas financieros del país.

<sup>155</sup> Podemos encontrar información más detallada de la centralización fiscal y contable, así como de los problemas financieros que ello acarreo a los ayuntamientos en Comín 1996, pp.207 y ss.

## CITIES IN COMPETITION

- FERNÁNDEZ CARRIÓN, R. (1993a): “*De capital territorial a capital financiero: La conversión de los bienes de propios andaluces en láminas de deuda pública*”. Libros el Caballero Andante, Ed. Don Quijote, Sevilla.
- FONTANA LÁZARO, J. (2001a): “*Hacienda y Estado, 1823-1833*”. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, 2ª Edición, Madrid.
- FONTANA LÁZARO, J. (2001b): “*La revolución liberal. Política y Hacienda, 1833-1845*”. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda 2ª Edición, Madrid.
- GARCÍA GARCÍA, C. (1996): “*La crisis de las Haciendas Locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*”. Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, Valladolid.
- HERNÁNDEZ ESTEVE, E. (1983): “*Creación del Consejo de Hacienda de Castilla (1523-1525)*”. Estudios de Historia Económica, nº 9. Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.
- LASARTE, J.; CASTELLANO, J.L. y ARIAS DE SAAVEDRA, I. (1988): “*La Hacienda en la bibliografía del siglo XVIII. Noticias de obras impresas*”. Monografía nº 61, Instituto de Estudios Fiscales, Sección de Repografía del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.