

*Reforma tributaria y fiscalidad sobre la  
agricultura en la España liberal, 1845-1900*

*Rafael Vallejo Pousada*



Prensas Universitarias de Zaragoza

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	VII
INTRODUCCIÓN .....	3
CAPÍTULO 1 . REFORMA TRIBUTARIA DE 1845 Y CONTRARREFORMA TRIBUTARIA .....	23
1. Los precedentes de la reforma de 1845 .....	24
2. Factores y condiciones necesarias y suficientes para la reforma tributaria .....	28
3. Los principios del sistema fiscal propuesto en 1845 y el modelo económico y social de la reforma de 1845 .....	39
4. Debate parlamentario de la reforma y deriva social del programa fiscal del gobierno .....	43
5. La controvertida repercusión legal del impuesto de consumos ..	52
6. La contrarreforma tributaria: una transigencia <i>con hábitos, con preocupaciones, y, sobre todo, con intereses dominantes</i> .....	58
CAPÍTULO 2. LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL: NATURALEZA DEL IMPUESTO Y REPERCUSIÓN .....	67
1. La contribución territorial: un impuesto de cupo con tres objetos imponibles .....	68
2. La deriva social de la contribución territorial .....	81
3. La presión fiscal sobre la agricultura antes y después de 1845: las estimaciones de los contemporáneos .....	92
4. Aproximación microeconómica a la presión fiscal sobre la agricultura: una visión de largo plazo .....	97

CAPÍTULO 3. LA PRÁCTICA FISCAL ENTRE 1845 Y 1854: DESIGUALDADES, CUESTIONAMIENTOS, RENUN- CIAS Y REGULARIZACIÓN FORMAL .....		117
1. Introducción .....		117
2. Un impuesto en el que se renuncia a la estadística: los exiguos fondos destinados a conocer la base tributaria .....		118
3. La estadística territorial en el Ministerio de Hacienda .....		122
4. Primeros repartos de la contribución territorial: <i>cargando a unos y descargando a otros con notoria parcialidad</i> .....		126
5. El catastro por masas de cultivo de 1846 y la Dirección Central de Estadística .....		129
6. Las <i>medidas provisionales y auxilatorias</i> para repartir sin <i>vejáme- nes</i> la contribución territorial .....		135
7. Las deficiencias de la contribución territorial en la práctica .....		139
8. El sistema fiscal de 1845 en 1849-1850: insuficiencia presu- puestaria y debate para su revisión .....		160
9. Política y Hacienda entre 1850 y 1854 .....		168
CAPÍTULO 4. EL BIENIO PROGRESISTA: TIBIEZA REFORMISTA Y SOBREPOSICIÓN DE <i>LA LÓGICA INFLEXIBLE DE LOS NÚMEROS Y LOS HECHOS</i> .....		177
1. El programa fiscal de la revolución de 1854 .....		177
2. La política fiscal del Bienio progresista .....		184
3. Las reformas en la gestión de la contribución territorial .....		189
4. Agricultura y fiscalidad durante el Bienio liberal .....		196
5. La estadística territorial durante el Bienio liberal .....		202
CAPÍTULO 5. LA PRIMERA <i>RESTAURACIÓN</i> POLÍTICA Y FISCAL: ENTRE EL CONSENSO, EL OPTIMISMO Y LA FRUSTRACIÓN, 1856-1868 .....		209
1. El moderantismo político y fiscal .....		210
2. Expansión y crisis: de la ilusión de la convergencia a la concien- cia del atraso .....		211
3. La política presupuestaria entre 1856 y 1868 .....		219
4. La contribución territorial: <i>un recurso absolutamente necesario</i> ...		227

5. Contribución territorial y agricultura entre 1856 y 1868.....	236
6. El avance sin consolidación de la estadística territorial entre 1856 y 1868 .....	248
7. La organización de la estadística entre 1856 y 1868 .....	251
8. El programa catastral entre 1856 y 1868: rasgos generales y balance .....	253

#### CAPÍTULO 6. SEXENIO REVOLUCIONARIO Y DETERMINISMO DEL DÉFICIT: REFORMISMO SIN REFORMA FISCAL .....

1. El Sexenio revolucionario y el determinante presupuestario .....	259
2. La Hacienda: el agravamiento de la herencia recibida .....	262
3. ¿Reforma tributaria en el Sexenio? .....	269
4. La reforma de la hacienda municipal: los principios y la realidad .....	277
5. La resistencia antifiscal: el protagonismo de los propietarios .....	286
6. La presión fiscal sobre la propiedad y la agricultura .....	290
7. La gestión de la contribución territorial .....	306
8. El catastro durante el Sexenio revolucionario .....	314

#### CAPÍTULO 7. HACIENDA Y PRÁCTICA FISCAL DURANTE LA RESTAURACIÓN .....

1. La Hacienda desde 1875 a 1900: entre los déficit moderados, la estabilidad cuantitativa de los ingresos y las tensiones .....	324
2. Caracterización del sistema fiscal de la Restauración y principales líneas de evolución .....	335
3. La Hacienda en la última década del siglo XIX: del reformismo gradualista y el desequilibrio financiero al plan de estabilización .....	343
4. De la reforma fiscal postergada a la reforma demandada .....	350
5. El peso y los cambios en la contribución territorial .....	355
6. La presión fiscal sobre la agricultura y la propiedad entre 1875 y 1900 .....	357
7. Amillaramientos <i>versus</i> catastro: el mantenimiento del <i>statu quo</i> tributario .....	368
8. <i>Volviendo al recto camino</i> : Hacienda recupera el catastro .....	370

CONCLUSIONES ..... 387

APÉNDICE..... 395

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA ..... 401

SIGLAS ..... 441

ÍNDICES DE CUADROS Y GRÁFICOS ..... 443

ÍNDICE DE TOPÓNIMOS ..... 447

ÍNDICE ONOMÁSTICO ..... 451

## PRÓLOGO

*Cuando, hace unos años, Rafael Vallejo me pidió que le dirigiera la tesis doctoral —después de haber trabajado juntos en dos proyectos sobre la historia del fraude y la práctica fiscal en España—, yo acepté inmediatamente, porque sabía que aquélla iba a ser una investigación que no necesitaba director alguno, que Rafa sabía dirigirse solo, por lo que yo no tendría que trabajar mucho. Y así fue. El éxito cosechado en la defensa de la tesis y en las brillantes publicaciones que siguieron a ella, de las que este libro es la culminación, confirmó mi predicción. El ser su director me proporcionó la ventaja de ir conociendo sus avances y descubrimientos a medida que se iba configurando la investigación. En el proceso de elaboración, yo aprendí mucho más que él. La razón es bien simple: en mi tesis doctoral yo me planteé excesivos interrogantes, la mayor parte de los cuales quedaron sin respuesta. Rafael Vallejo ha vuelto sobre algunas de aquellas cuestiones y las ha resuelto satisfactoriamente.*

*De igual manera que ocurrió con su tesis, cuando Rafa me ha pedido un prólogo para este libro, yo he pensado exactamente lo mismo: no hay necesidad de ningún prólogo, porque la calidad de la obra hará que se venda sola. Pero he aceptado el encargo porque no he podido resistir la tentación de inscribir mi nombre en esta excelente publicación. Dicho esto, el lector comprenderá perfectamente —y me lo agradecerá— que le aconseje que deje de leer este prólogo y pase directamente a la lectura de la introducción, para no perder más tiempo.*

*Pero si, a pesar de mi consejo, usted sigue con este preámbulo, le tengo que decir que el libro de Rafael Vallejo es una obra muy elaborada. Ya lo era su tesis doctoral, que exigió una prolongada, intensa y cuidadosa investigación; pero, para su presentación al público, Vallejo ha realizado un esfuerzo*

*adicional, imprescindible para la comercialización del producto: ha sintetizado las cuestiones más interesantes; ha prescindido de las partes más técnicas y farragosas; ha aligerado el texto de cifras, cuadros y notas; y ha depurado la redacción. El resultado es una monografía asequible para el lector; incluso para aquél que no sea especialista en la Historia fiscal.*

*Con respecto al contenido del libro, hay que decir que la reforma tributaria liberal del siglo XIX y la contribución territorial han sido temas recurrentes en la investigación y las publicaciones, desde el mismo momento en que aquélla fue aprobada en 1845. Era, por tanto, una apuesta arriesgada embarcarse en un estudio donde parecía difícil descubrir algo nuevo. Pero eso era sólo una apariencia, porque los resultados que se presentan en este libro muestran, empero, que había materia prima de sobra para la innovación, siempre que se supiera encontrarla y tratarla adecuadamente. Rafael Vallejo ha rebuscado en muchos —y muy variados— archivos a fin de encontrar lo que le hacía falta para dar respuesta a las preguntas que se planteaba y contrastar sus hipótesis de partida. A él siempre le parecieron insuficientes los enfoques con los que se habían tratado las reformas tributarias; no es que pensara que todo lo que se había escrito sobre el tema fuera erróneo; al contrario, entendía que los investigadores precedentes habían sentado unas bases sobre las que se podrían levantar interpretaciones más completas, que tuvieran en cuenta más elementos (teóricos y empíricos) que los manejados hasta entonces. Y su tenacidad y laboriosidad han rendido los frutos deseados. Al éxito han contribuido varios factores.*

*Uno de ellos es su sólida formación como historiador y economista. La solvencia con que maneja los conocimientos del historiador y los métodos del hacendista le ha permitido plantear y resolver cuestiones, que escapan a quienes no incorporan esa formación conjunta. Las abundantes citas de hacendistas contemporáneos y actuales demuestran que conoce a fondo los principios de la economía pública; la riqueza y variedad de los documentos y legajos manejados revelan su amplio conocimiento de la Historia fiscal y de sus fuentes. Todo ello subyace bajo los novedosos planteamientos de este libro. El objetivo de Rafael Vallejo no es quedarse en el plano más superficial de la legalidad de los tributos, sino descender a los sótanos donde se preparan las reformas tributarias. Así, en esta monografía, para analizar las reformas tributarias, y sus fracasos, no sólo se desbrozan los proyectos de ley y los debates parlamentarios, sino que también se analiza la influencia de los grupos de presión. Y para evaluar los resultados, Vallejo aborda el estudio de la práctica fiscal; es decir, de cómo se*

gestionaban y recaudaban realmente los impuestos, que no tenía mucho que ver con lo que decía la ley. Rafael Vallejo ha dedicado una especial atención a los actores de aquel drama fiscal que fue la evolución de la Hacienda española en el siglo XIX: no sólo los ministros y los políticos, sino los sufridos contribuyentes y los irredentos defraudadores. El escenario —conformado por un sistema político caciquil y una economía atrasada— también es parte fundamental del guión. Hasta ahora conocíamos algo de la oferta de reforma tributaria; Vallejo no sólo ha pulido este conocimiento, sino que ha estudiado también la demanda de reforma impositiva a través de las acciones y proclamas de las ligas de contribuyentes, movimientos políticos y regionales. El estudio de las resistencias a las reformas es otro activo de este libro. Estudiar con detenimiento todos los impuestos constituía un objetivo irrealizable, así que Rafael Vallejo se centró en el principal, que era la contribución territorial.

Otra novedad del enfoque de Vallejo es el análisis de las relaciones entre impuestos y realidad económica; concretamente, entre la contribución territorial y el sector agrario. Vallejo tenía ventaja comparativa para analizar los efectos del tributo sobre la agricultura porque se inició —de la mano de Ramón Villares— en el oficio de historiador económico con temas agrarios. Asimismo, en el análisis de la incidencia de la imposición agraria sobre el sector, el autor muestra unos excelentes conocimientos de la Sociología financiera. No sólo se estudia la presión fiscal sobre la agricultura, sino que se descien-de al estudio sectorial de las relaciones entre el impuesto y las rentas de la propiedad y del cultivo. También se desglosa el análisis entre la contribución rústica y urbana.

Las aportaciones de detalle y la información de primera mano ofrecida en este libro son activos principales, y son demasiadas para ser siquiera censadas en este prólogo. No obstante, las interpretaciones ofrecidas constituyen el núcleo de la obra, porque acabarán incorporándose a las grandes explicaciones de la evolución de la Hacienda en el siglo XIX. De éstas, yo destacaría varias.

Las aportaciones en torno a las reformas tributarias son particularmente interesantes, por cuanto en esta monografía se demuestra que el proyecto de reforma tributaria presentado por el ministro de Hacienda Alejandro Mon a las Cortes fue modificado sustancialmente en éstas en un sentido conservador; no sólo eso, sino que en el lustro siguiente a 1845 se asistió a una auténtica contra-reforma fiscal. Todo ello adulteró los principios tributarios que habían inspira-