

plación de la figura del monarca por súbditos, vasallos y aliados y en el retrato moral de los monarcas leonesas. Temas variados y sugerentes en el rico mundo de la historia de las ideas.

Finalmente en un extenso apéndice documental de 222 páginas el mismo profesor José Luis Martín ha compilado una rica colección de textos cronísticos referentes a la monarquía leonesa desde el año 910 hasta la muerte de Alfonso VI, reuniendo en un sólo volumen textos tan variados como los pasajes de la *Crónica Silense*, de la *Crónica de Pelayo de Oviedo*, de la *Crónica Najerense*, de la *Crónica latina de los reyes de Castilla*, de Lucas de Tuy: *Chronicon Mundi*, de Rodrigo Jiménez de Rada: *Historia de los hechos de España*, de la *Gesta Roderici Campidocti*, del *Anónimo de Sahagún*, de Diego Gelmirez, *Historia Compostelana*, de Juan Gil: *Historia y alabanza de Zamora*, de los *Anales Toledanos* y de los *Anales Portucalenses Veteres*. No faltan tampoco las crónicas árabes representadas por las *Memorias de Abd Allah, último rey zirí de Granada*, por la *Crónica anónima de los reyes de Toledo*, por Ibn Idari: *Al-Bayan Al-Mugrib* y por Ibn Al-Kardabus, *Historia de Al-Andalus*.

Estamos pues ante una obra seria y profunda, guía segura para introducirnos en el conocimiento de las monarquías astur y leonesa, que ha sabido condensar en un sólo volumen lo mejor de nuestros conocimientos sobre la evolución política de esos siglos; con su lectura y consulta podemos ahorrarnos el manejo de muchas otras obras dispersas.

GONZALO MARTÍNEZ DÍEZ, S.I.

SAAVEDRA FERNÁNDEZ, Pegerto: *A Facenda real na Galicia do antigo réxime*. Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1993; 239 pp.

El profesor de la Universidad de Santiago, Pegerto Saavedra, es un especialista en la historia agraria y social de la Galicia del Antiguo Régimen. Historiador concienzudo en el tratamiento de las fuentes y prolífico en su producción científica, desde sus primeros trabajos ha manifestado un reiterado interés por la distribución social del producto agrario, y los mecanismos e instituciones que la canalizaban, como puede verse en su documentado libro *Economía, política y sociedad en Galicia: la provincia de Mondoñedo, 1480-1830*, Santiago, 1985.

Esta monografía que ahora comentamos, constituye una muestra más de esa ya prolongada inquietud intelectual. En ella aborda un aspecto menos atendido por la historiografía gallega, como es el de la fiscalidad. Cuidadosamente editada por la *Escola Galega de Administración Pública* abriendo su colección de *Historia da Administración*, se estructura en cuatro capítulos, dos de ellos ya editados en 1987 y 1988; otros dos inéditos. El primero trata de la utilidad de las fuentes fiscales para el historiador social y económico. El segundo y el tercero estudian la aplicación práctica en Galicia de las principales figuras tributarias de la Hacienda real. En el cuarto se analiza la protesta antifiscal producida como consecuencia de la reforma tributaria de Pedro de Lerena, iniciada en 1785.

Este libro de Pegerto Saavedra se inscribe en esa línea historiográfica actual de revisión de las ideas sobre el Estado absolutista y la extensión del poder de la monarquía que pone el énfasis en los límites a la centralización, una de cuyas expresiones más relevantes reside en la imposibilidad de hacer funcionar un sistema de impuestos, gestionado directamente por un aparato administrativo estatal. La tesis que subyace implícita en esta obra es que el sistema fiscal —valga el anacronismo— del Antiguo Régimen constituye algo más que un cuadro de impuestos; refleja una forma de articulación del poder político y social, por las limitaciones que

presenta su gestión, cedida en buena medida a los pueblos, a las ciudades o a la representación estamental de éstas (el Reino).

Como dicha gestión no es directa, implica, por tanto, cesión de soberanía o compartimentación de la misma. La administración de los tributos durante el Antiguo Régimen resulta, así, una expresión de los límites del poder monárquico, y de su presunto carácter absoluto, como han explicado J. B. Collins (1988: *Fiscal Limits of Absolutism. Direct Taxation in Early Seventeenth-Century France*); A. M. Hespanha (1987: *As vésperas do Leviathan*); o, entre nosotros, B. Clavero, J. Fontana, J. I. Fortea o B. Yun. Representa asimismo un mecanismo añadido de redistribución de la renta, de la que salen beneficiadas las oligarquías locales. Como tal mecanismo de detracción de rentas, y, por tanto, de beneficios privados, la gestión fiscal constituirá un elemento central en la conflictividad social y política. Es causa de tensiones entre los grupos que, corporativamente, detentan el poder y, al mismo tiempo, un reflejo de la serie de compromisos que de arriba abajo recorren la sociedad estamental del Antiguo Régimen.

El primer capítulo del libro se dedica a analizar la utilidad historiográfica de algunas fuentes fiscales. Las conclusiones que me parecen más subrayables son dos: esos documentos pueden ser utilizados para estudios demográficos, económicos o geográficos, aunque —y ésta es la segunda conclusión— con precauciones. Algunas razones para esta precaución son las siguientes: 1), los censos de población pueden pecar por defecto o exceso, como el tan utilizado Censo de 1591, en el que se ha encontrado tanto una como otra deficiencia; 2), las relaciones de vecinos y cotizantes son equívocas, e incluso difieren para una misma jurisdicción; 3), esas mismas fuentes ofrecen dificultades para precisar la geografía de los contribuyentes, porque la aplicación del término «partido» jurisdiccional —marco de algunos de los repartos— se aplica a ámbitos geográficos diversos; aquellos partidos no permanecieron constantes a lo largo del tiempo, e incluso sucedió que las circunscripciones locales para distribuir la carga fiscal variaban de un impuesto a otro.

En el segundo y en el tercer capítulo, Pegerto Saavedra estudia la práctica de la rentas provinciales en el Reino de Galicia, influida por su ruralidad y la atomización de la población.

Uno de los rasgos de las rentas provinciales (alcabalas, millones, etc.) en Galicia era la desigualdad, con una triple vertiente: técnica, geográfica e individual.

La desigualdad técnica derivaba de los diferentes métodos de distribución —territorial y personal— del impuesto, ya que se acudía a los arrendamientos, especialmente en las ciudades, y a los repartimientos individuales, sobre todo en el medio rural, en función de las características físicas y económicas de las jurisdicciones tributarias, de la capacidad de gestión, y, en último extremo, de influencia de los grupos sociales con capacidad para decidir al respecto. Así, por ejemplo, en el primer reparto de los millones, a fines del siglo XVI, los procedimientos a emplear para hacer efectivo el impuesto quedaron a elección de los partidos; como consecuencia, variaron de un lugar a otro. Como sabemos, los métodos de exacción del impuesto influyen en su incidencia (quién lo soporta efectivamente) y en su cuantía. Por tanto, la distribución de la carga fiscal no depende sólo de la norma tributaria, sino de la forma en que aquélla se efectúe. Es por ello que durante el Antiguo Régimen, en los pueblos gallegos, las rentas provinciales se convertían en impuestos directos, ya que debido a la dispersión del hábitat se repartían —al menos en algunos casos— en función de los bienes de los vecinos, mientras que en las ciudades constituían, en buena medida, tributos sobre las transacciones o el consumo.

Esta desigualdad técnica daba lugar a una indudable desigualdad interterritorial e individual. Las cuotas por habitante variaban notablemente de unos a otros partidos rurales, y entre éstos y los urbanos.

Otro de los rasgos de las rentas provinciales era su carácter de tributos de índole urbana, ya que el monto mayor de la recaudación provenía de las ciudades. Según Pegerto Saavedra, esto reflejaría, por un lado, «ciertas características del poder de la monarquía del Antiguo Régimen: un poder que se ejercía mucho más en las ciudades y villas que en el mundo rural, menos gravado»; y, por otro, una especie de distribución espacial de las cargas (fiscales y señoriales) y del poder: el mundo rural, sometido al predominio de los señores laicos y eclesiásticos, era el de las ren-

tas territoriales, las cargas señoriales y los impuestos privativos, como el diezmo de la Iglesia; las ciudades, por el contrario, resultaban el ámbito de la fiscalidad real.

Es un hecho que esta diferenciación existe; lo que no parece tan obvio es asimilar linealmente lugar de cobro del impuesto con aquellos sobre quienes efectivamente repercutía. En una sociedad altamente ruralizada, como la gallega, los intercambios e incluso el consumo que tenían como ámbito la ciudad, se efectuaban tanto por los ciudadanos como por los campesinos. Esto daba lugar a que éstos soportasen, en parte, aquellos impuestos indirectos, que se trataban de recaudar allí donde resultaba más fácil. Como bien señala el profesor Saavedra, los campesinos, «como consumidores y vendedores de productos en el mercado urbano —de textiles y sobre todo de vino— contribuyen a pagar las alcabalas y millones de otros encabezamientos que no son los de sus partidos».

En cuanto a la presión fiscal, Pegerto Saavedra sostiene que la soportada en la Galicia del Antiguo Régimen fue menor que en el resto de la Corona, aunque tendió a aumentar —como en el conjunto de la periferia peninsular— en el siglo XVIII, particularmente en su segunda mitad, siguiendo al mayor dinamismo económico de ésta. Esta relativa desgravación demostraría que la posición periférica del Reino en la monarquía hispana moderna no sólo era política, sino también fiscal.

Donde las cosas no resultan tan claras es respecto a la distribución interna de las rentas provinciales (los encabezamientos). Por un lado, nuestro autor sostiene que ese reparto entre partidos se caracterizaba «por una notable flexibilidad»; esto significa que se adaptaba a la evolución de sus economías; por otro, que, dentro de cada partido, podía suceder que la rigidez fuese la «norma», ya que el valor de los encabezamientos locales era independiente de la evolución del número de vecinos.

No obstante, la primera afirmación admite, desde mi punto de vista, algunas conjeturas razonables. Una de ellas es que la carencia de una medida del crecimiento económico impide una afirmación concluyente respecto a la supuesta elasticidad de las rentas provinciales. En segundo lugar, existen razones para pensar que los criterios de distribución se guiaban por otras variables diferentes a las estrictamente económicas, como el grado de influencia de quienes decidían dichos repartos interterritoriales. Según el profesor Saavedra, durante el siglo XVI, y especialmente en el XVII, los encabezamientos «se negociaban mediante acuerdos entre los grandes arrendatarios y las diversas ciudades». Al parecer, «la situación de éstas y de sus territorios» se tenía en cuenta para dicho reparto, pero no queda suficientemente demostrado que esto fuese muy riguroso.

En este mismo sentido se constata que durante la segunda mitad del XVII, la actas de las Juntas del Reino de Galicia reflejan que uno de los temas más espinosos a los que se enfrentaron sus capitulares fue el referente a la distribución interna de las rentas de millones encabezadas por el Reino; y, en particular, a las formas alternativas para su repartimiento (sisas, producción vinícola, evaluación de la riqueza de las circunscripciones, etc.). Esto confirma que, además de una cuestión técnica, discutían sobre la incidencia social de la imposición, lo que parecía preocuparles mucho, y no solamente por criterios de equidad.

En el siglo XIX, cuando el conocimiento de la situación económica de los territorios era, al menos, similar a la de los siglos precedentes, las influencias políticas desempeñaban una papel importante en el reparto de los cupos de la Contribución territorial o del impuesto de Consumos. Esto induce a preguntarse si las oligarquías locales del Antiguo Régimen eran más equitativas que las del siglo XIX. Tengo dudas respecto a que la respuesta sea afirmativa. El mismo Pegerto Saavedra aporta datos que hacen dudar de esa equidad: se produjeron readaptaciones de los encabezamientos provinciales y locales de alcabalas y millones, con criterios no siempre explícitos; en la confección de los vecindarios para el reparto del servicio de millones existieron ocultaciones; y, aunque con sustanciales diferencias locales, se produjo, en casos, la exención de los hidalgos y de los rentistas en esos repartimientos y en los de las alcabalas; de ahí que el fisco real tenga «un carácter discriminatorio en el ámbito social, económico y geográfico». Una apreciación similar era la que efectuaban contemporáneos tan cualificados en la materia, y críticos con las rentas provinciales, como los liberales Jerónimo de Istúriz o Pedro Sáinz de Andino, en el primer tercio del siglo XIX.

Existen datos para sostener, en efecto, que no faltó arbitrariedad en la distribución de la carga fiscal, de la misma forma que no faltó inseguridad, y, consiguientemente, carencia de certeza respecto a las cifras a pagar —otros dos rasgos del sistema fiscal del Antiguo Régimen—. Esto no excluye que, localmente, se diesen repartos equitativos, fundamentados en los mecanismos de solidaridad existentes en las comunidades rurales, donde, según repiten la fuentes, «dos hombres honrados» repartían «a rico como rico, y a pobre como pobre». Un sistema tan descentralizado de gestión tributaria dejaba al arbitrio de las autoridades locales o de los concejos de vecinos los repartos de las alcabalas, millones y rentas agregadas; con ello, la incidencia social del impuesto dependería de la calidad de su actuación.

Esto nos enfrenta abiertamente con la naturaleza real del sistema de impuestos de la monarquía, que dependía no tanto de la débil administración fiscal del Estado (aunque no necesariamente raquítica en algunos de sus servicios), como del entramado de intereses y de equilibrios que se producían entre la Corona y los grupos privilegiados, y entre éstos y los vasallos, como se encarga de poner de relieve la contestada reforma de Lerena de 1785, estudiada en el apartado cuarto del libro. Esa contestación constituyó un destacado capítulo de sociología fiscal, que le permite al autor extraer algunas conclusiones acerca de las características del sistema tributario del Antiguo Régimen, porque en este capítulo de enfrentamiento abierto se puso de manifiesto lo que el Reino, entendido en sentido amplio, consideraba tolerable y, por tanto, legítimo desde el punto de vista de la soberanía tributaria.

Esa amplitud de la respuesta antifiscal tiene que ver con el alcance de las reformas de Lerena, iniciadas por Real decreto de 29 de junio de 1785, en el contexto de mayores gastos extraordinarios debidos a la guerra de independencia de los Estados Unidos. Dichas reformas persiguieron la revisión de los encabezamientos, para ajustarlos a la capacidad contributiva de los pueblos, lo que implicaba la revisión de los padrones de población y efectuar una especie de catastro de la riqueza; la administración directa de las rentas reales en los principales núcleos urbanos; la revisión —al alza en la práctica— de las tarifas de alcabalas, cientos y millones; y, la implantación de la contribución de frutos civiles. Se trata, por tanto, de unas reformas de corte regalista para aumentar la soberanía fiscal de la monarquía, mejorar los rendimientos de las rentas provinciales e introducir en ellas, teóricamente, mayor equidad. Conllevaban, por un lado, una modificación de las costumbres tributarias, al cambiar el método de recaudación; por otro, un aumento de las bases de tributación, al sujetar actividades exentas —como las ferias francas, en expansión en la Galicia de la segunda mitad del XVIII—, y gravar rentas de grupos privilegiados, antes exentos. En definitiva, una amalgama de «innovaciones» —como las denominaron los afectados— que resultaron intolerables, dando lugar a un malestar prolongado, iniciado en 1786, que desembocó en amotinamientos en 1790.

Los protagonistas de la protesta fueron diversos, porque diversa era la incidencia de las medidas de Lerena. Uno de ellos, el campesinado, que vela aumentar la presión fiscal —sobre todo en las comarcas ganaderas y vinícolas— y la pérdida de «libertad de ferias», al actualizarse los encabezamientos o pasar a administración directa las rentas provinciales, lo que implicó una fiscalización de las ventas hasta entonces inexistente. Los motines antifiscales fueron el medio utilizado para expresar su protesta. También protestaron los grupos privilegiados de los pueblos que, mediante tributos locales, o el arriendo de las cortas alcabalas que se cobraban, se beneficiaban de las transacciones comarcales; con la gestión directa de la Hacienda veían no sólo mermados sus ingresos, sino facultades que entendían derivadas de sus atribuciones jurisdiccionales.

Los arrendatarios de las rentas provinciales en las ciudades manifestaron, asimismo, su malestar, porque dejaban de percibir los beneficios de la gestión privada de los impuestos; y, otro tanto hicieron los rentistas, que debían tributar por sus bienes raíces y rentas. El descontento de estas oligarquías urbanas se canalizó por medio de los regimientos de las ciudades y de las Juntas del Reino. A través de estos cauces demandaron asimismo, en 1788, un encabezamiento general, y no encabezamientos particulares entre la Hacienda real y los pueblos. El método elegido por la Hacienda para distribuir las Rentas provinciales, pueblo a pueblo, reducía

la influencia de las ciudades sobre los partidos rurales, lo que era interpretado por aquéllas como una ruptura del «contrato recíproco» entre la corona y el reino, por «oponerse expresamente a las regalías» del mismo.

Tampoco faltó el recelo entre determinados funcionarios reales, porque la administración directa de las Rentas provinciales implicó la creación de un cuadro de personal antes inexistente, su dependencia del administrador general de Rentas y una autonomía notable frente a los tribunales y autoridades tradicionales, e incluso frente a los intendentes y subdelegados.

En definitiva, se dieron todas las innovaciones suficientes para que la protesta se diese, y la reforma fracasase en buena medida. Los encabezamientos particulares con los pueblos se hicieron mediante acuerdos con los mismos —o sus oligarquías—, porque no se efectuaron padrones de riqueza al faltar la colaboración de los partidos, y no disponer la Hacienda de los medios económicos y humanos suficientes para llevarlos a cabo; los frutos civiles tardaron en cobrarse, y las cifras recaudadas por los mismos eran inferiores a las previstas; y, por último, las Rentas provinciales aumentaron su recaudación en la segunda mitad de los ochenta, pero también en 1780-1782 habían aumentado, sin provocar oposición social, ya que lo que se hizo fue simplemente modificar el cupo total, sin alterar la forma en que éste se recaudaba.

Esta resistencia a las reformas de Lerena permite extraer algunas lecturas acerca de las características del sistema de impuestos del Antiguo Régimen y de las dificultades para reformarlo.

Una de ellas es que las costumbres fiscales, y las prácticas recaudatorias, son importantes a la hora de transformar un cuadro tributario —como bien entendieron los reformadores de 1845—. A los contribuyentes, o a los gestores privados de tributos, estos cambios les preocupan tanto o más que los aumentos de carga fiscal, por la incertidumbre que introducen sobre la incidencia de los nuevos o viejos impuestos, y, en su caso, respecto a la distribución de beneficios derivados de su gestión.

Otra enseñanza es que los impuestos, aún en sociedades no democráticas como las del Antiguo Régimen, necesitan una legitimidad (aceptación) social. En caso contrario, son combatidos, y tienden a fracasar. La coacción que implica la detracción de rentas vía impositiva, no puede ejercerse ilimitadamente; aunque, lógicamente, se acepta de una u otra forma según el tipo de relaciones sociales y de poder, y el nivel de cultura y desarrollo de los pueblos. Recordemos que en las sociedades agrarias preindustriales estaba relativamente asumida la exención de cargas para los privilegiados, siempre y cuando éstos cumpliesen determinadas contraprestaciones, entendidas por la moral social como usos a los que estaban obligados los que ejercían el poder y el patronazgo social.

Una tercera lectura que cabe hacer de aquella compleja oposición es que el descontento puede provenir tanto de los contribuyentes, como de los gestores particulares de los impuestos; en definitiva, de todos aquellos que se benefician de las rentas públicas derivadas de la administración impositiva. Son muchas veces éstos, y no el grueso de los ciudadanos, quienes se resisten a la reforma y a la modernización tributaria, y, por tanto, al cambio del patrón distributivo de los costes públicos. En el siglo XIX y principios del XX, tenemos un ejemplo destacado en el impuesto de Consumos. El que fue ministro de Hacienda, Juan Navarro Reverter, en 1906 proponía su reforma y supresión gradual, consciente de que: «No se arranca y se substituye con la rapidez de las mutaciones teatrales un tributo secular, infiltrado en las costumbres públicas con la fuerza de la tradición, y defendido además por la importante masa de intereses que lo sostiene y lo impone». Los «inveterados hábitos de la rutina burocrática, la gran masa de intereses creados por el negocio industrial [del arrendamiento] de los Consumos; las irresistibles inclinaciones nacionales hacia lo tradicional; la sorda y tenaz resistencia a las reformas modernas; el temor hacia el aumento de los gravámenes; el hábito egoísta de disimulos que toleran silenciosamente el desorden administrativo, condenándolo en privado; la característica pereza colectiva que rehuye y esquivo toda novedad...», eran todos ellos factores que, sin duda, se opondrían a la reforma fiscal.

La articulación de las protestas del Reino ante la reforma hacendística de Lerena, entre 1785 y 1790, nos sitúa ante factores de resistencia similares a los que Navarro describía algo más de un siglo después; factores que constituyen, por otra parte, una constante en el comportamiento histórico de los contribuyentes y de los grupos sociales con mayor influencia y poder. Recordemos que además del componente rural, aquella protesta reflejó la defensa de los intereses de las ciudades y de los grupos de poder que participaban, directa o indirectamente, del reparto y recaudación de las rentas provinciales encabezadas. Es decir, de sectores que actuaban tradicionalmente como intermediarios entre el rey, su gobierno y sus súbditos para detraer los ingresos fiscales, que la monarquía absoluta era incapaz de gestionar directamente, y que, a través de esa intermediación, donde se confundía lo público y lo privado, generaban una unidad de intereses entre sus aspiraciones y los objetivos económicos y políticos de la corona.

Es por ello que una reforma tributaria, como la de Lerena, tendente a fortalecer la soberanía del Estado frente a los poderes locales, estaba condenada al fracaso, sin modificar el marco jurídico-político en que aquéllos encontraban legitimación y amparo. Los repetidos fracasos de las reformas fiscales intentadas antes de 1845, en un contexto de Antiguo Régimen, son expresión de esa realidad, además de una resultante, conviene no olvidar, de factores estructurales, como la base agraria del país, el atraso social y la debilidad administrativa, que obstaculizaban la innovación fiscal.

Esto viene a confirmar que el derecho tributario, y sus principales instituciones que son los impuestos, constituye la expresión del juego de fuerzas, a veces complejas, que intervienen en la sociedad. Esto se explicita abiertamente durante las reformas fiscales, que son procesos políticos caracterizados por el conflicto de intereses, como han explicado Enrique Fuentes Quintana o Francisco Comín.

En la sociedad del Antiguo Régimen, aquel equilibrio de fuerzas era el que procedía, por un lado, de la aceptación de lo que se consideraba legítimo o ilegítimo por los vasallos, —que se refleja en unos usos sociales que E. P. Thompson ha denominado *economía moral de la multitud*—; por otro, del papel de intermediación que, política y fiscalmente, ejercían las oligarquías. A través del mismo fortalecían su influencia, su patronazgo social y sus privilegios, que acabaron siendo presentados como viejas «regalías» ante el gobierno central, cuando éste quiso ampliar competencias que, desde una lógica actual, entendemos como soberanía del Estado.

El estudio del sistema político o del sistema fiscal en la práctica, es lo que pone de manifiesto esta serie de factores. Ésta es una de las indudables virtualidades del libro de Pegerto Saavedra, que, al analizar no la ordenación legal de los impuestos de la Hacienda absolutista, sino su funcionamiento real en el Reino de Galicia, contribuye a que entendamos mejor el alcance y los límites del funcionamiento del Estado absoluto, en el que, probablemente más que en nuestro siglo XIX, una cosa eran las normas y otra bien distinta su aplicación.

Es una pena, con todo, que estas enseñanzas no se hayan llevado a un apartado de conclusiones, donde se sistematizasen las ideas y múltiples sugerencias que se recogen, fragmentadas, en los distintos capítulos del libro. Esta síntesis contribuiría a realzar la riqueza de la información que nos aporta esta obra, cuya lectura aconsejamos a todos los interesados no sólo en la Historia de Galicia y de la Hacienda preliberal, sino de la sociedad y del Estado del Antiguo Régimen, porque, como ha escrito Rudolf Goldscheid (1925), la naturaleza jurídica del Estado solamente puede comprenderse de una forma adecuada si antes se ha percibido su naturaleza financiera.