

Francisco COMÍN COMÍN, Pablo MARTÍN ACEÑA, Rafael VALLEJO POUSADA (eds.)
La Hacienda por sus ministros: la etapa liberal de 1845 a 1899
Zaragoza. Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006, 585 pp.

La *Hacienda por sus ministros* es una obra colectiva que cuenta con la colaboración de doce especialistas en historia de la Hacienda y de las finanzas. Cada uno de ellos se ha encargado de reconstruir la trayectoria profesional de alguno de los catorce ministros seleccionados para la segunda mitad del siglo XIX, más exactamente entre 1845 y 1899, si bien a Comín, Martorell y Vallejo les ha correspondido el honor de ocuparse, de forma compartida, de dos y hasta tres (Martorell) de las citadas biografías. Aunque no se incluyan todos los ministros habidos en esos años (hubiera resultado imposible ya que hubo un total de 85), se ha elegido una muestra muy adecuada de los principales artífices de las iniciativas más trascendentes en materia de economía política del período. Solamente han quedado excluidos, entre los más importantes, Navarro Reverter y Fernández Villaverde, que cuentan con estudios recientemente publicados, y, entre los de mayor duración en el cargo, Orovio y Venancio González, a los que se otorga una menor trascendencia. Debe, por tanto, felicitarse a los editores, por haber sabido escoger un conjunto muy representativo de las distintas opciones políticas dominantes en esos años, teniendo siempre presente el posterior alcance de sus iniciativas en materia hacendística.

Ya era hora de que la historiografía española del siglo XIX pudiera contar con una obra como la aquí reseñada. Aunque algunos de los ministros estudiados cuenten con biografías publicadas, o hayan sido ellos o sus obras objeto de análisis en diversas investigaciones, la bibliografía está muy dispersa y en ocasiones resulta de muy difícil acceso. Es de agradecer, pues, que a partir de ahora podamos contar con una obra de síntesis, bien concebida, en la que, al hilo de la trayectoria profesional de los principales protagonistas de la política hacendística, se va recreando, de forma original y amena, la situación económica en cada una de las fases de este convulso período. La introducción incluye unos cuadros sinópticos muy útiles, en los que se da cuenta de la totalidad de los ministros habidos y de su duración en el cargo.

Se dirá que en la historia económica la Hacienda no lo es todo, lo cual es cierto. Ahora bien, en primer lugar, en esos años la reforma del sistema impositivo, la política presupuestaria y la gestión de la Deuda, la política comercial, la monetaria y la bancaria eran competencias de este ministerio. Todas estas vertientes se analizan en el libro. En segundo lugar, se seleccionaron dos ministros para cada una de las cinco etapas en que tradicionalmente se divide este período, a excepción de la Restauración que cuenta con estudios sobre cinco de sus titulares. Son los siguientes: además de Santillán, Mon y Bravo Murillo por la Década moderada, Madoz y Bruil por el Bienio progresista, Salaverría y García Barzanallana por la etapa isabelina (1856-1868), Figuerola y Echegaray por la Revolución de 1868 y el Sexenio y, por último, Camacho, Cos-Gayón, López Puigcerver, Gamazo y Amós Salvador por la Restauración. Los autores han sabido reflejar las características económicas más destacadas de cada una de estas fases.

Ministros liberales y moderados se vieron muy condicionados en su actuación por los equilibrios y pactos de gobierno y las difíciles circunstancias sociopolíticas en que se debatía el país, enfrentándose de forma infructuosa al permanente déficit fiscal. El desajuste presupuestario, como se sabe, se debía, de una parte, al aumento de las necesidades del Estado y, de otra, a la obsolescencia del sistema tributario vigente que, aun habiendo sido remozado en 1845, era incapaz de proporcionar unos ingresos suficientes. La Deuda y el casi permanente desequilibrio presupuestario, relativamente pequeño si se le compara a posteriores períodos, constituyeron una auténtica pesadilla para los ministros, que no pudieron o no supieron remover. Las experiencias más radicales de reforma tributaria, abortadas en las propias etapas de gobierno progresista, favorecieron la permanencia del sistema de contribuciones de 1845. La insuficiencia recaudatoria llevó a que se fuesen incorporando numerosos recargos que acabaron cristalizando en nuevas contribuciones, para hacer frente a la penuria presupuestaria. Como consecuencia, a finales de siglo solo algunas figuras recordaban a las inicialmente implantadas, aunque las bases del sistema impositivo siguiesen siendo las mismas.

Aunque el presupuesto condicionara la actuación de los ministerios, no por ello dejaron de tomarse iniciativas de gran trascendencia a lo largo de estos años: en el sistema monetario y bancario, en la política arancelaria y comercial, en la Administración y en la contabilidad, en la fiscalización de cuentas, en la organización de la inspección tributaria, etc. Muchas de estas medidas tardaron en abrirse paso, pero todas contribuyeron a la modernización de las estructuras económicas, si bien sus efectos inducidos sobre las actividades productivas fueron escasos.

La mayor parte de los ministros seleccionados tuvieron un papel destacado en la política fiscal desarrollada en esos años. Aunque hubo algunas excepciones, se observan, no obstante, ciertas diferencias en los criterios ministeriales sobre la forma de hacer frente a las necesidades presupuestarias, marcando el final de la Gloriosa una especie de línea divisoria en lo que se refiere a la utilización discrecional del crédito. Si antes de 1874 la gestión de la Deuda ocupó buena parte de los esfuerzos ministeriales de Bravo Murillo, Salaverría y García Barzanallana —estudiados por Pro, Serrano Sanz y Carmen García—, con posterioridad parece asistirse a cierta contención en la utilización de estos instrumentos, cobrando un mayor peso la creación de recargos y nuevos impuestos, por parte de Camacho, López Puigcerver y Gamazo —estudiados por Comín y Martorell, Roldán de Montaud y Mercedes Cabrera—, que se vieron acompañados por el impuesto inflacionista que acarreó la monetización del déficit en la última década del siglo. En la política monetaria se destacan las iniciativas reformistas de Mon, Salaverría y Figuerola y el papel supervisor de Santillán desde su puesto de gobernador del Banco de España, tratados respectivamente por Comín, Serrano Sanz, Martorell y Vallejo. La adaptación de las instituciones financieras y bancarias tuvo en Mon, Bruil, Echegaray y Cos-Gayón sus principales exponentes —estudiados por Vallejo, Fernández Clemente, Tedde de Lorca y Martorell. En lo que a la política comercial se refiere, la reforma arancelaria concentró buena parte de los esfuerzos de varios ministerios, destacando los de Mon, Figuerola, Camacho, Cos-Gayón y Amós Salvador, examinado este último por

Marcela Sabaté. Por último, el breve período ministerial de Madoz —estudiado por Pan-Montojo— es un claro exponente de proyecto de reforma fracasado debido a la inestabilidad política y los desajustes financieros ocasionados por la aplicación de los programas de gobierno.

En la introducción se adelantan las características generales de cada una de las cinco fases en que se divide esta etapa. Se da cuenta también del papel desempeñado por algunos ministros no seleccionados en el texto que, sin embargo, jugaron algún papel destacado en momentos concretos, y se presenta un estado de la cuestión en el que se han sabido interpretar los principales aspectos de la política hacendística del período.

Pero el capítulo introductorio pretende ser algo más que una mera presentación de los trabajos incluidos en el libro. En él se recogen algunas interpretaciones sobre el significado del período estudiado (1845-1899), que bien merecen algún comentario. En primer lugar, parece indudable que la reforma de 1845 marca el nacimiento de la Hacienda liberal en España. Resulta también indiscutible que hacia esos mismos años se asiste al derrumbe definitivo de la fiscalidad eclesiástica, tras la abolición del diezmo a principios de esa misma década, por mucho que aquella hubiese venido resquebrajándose, de hecho, con anterioridad. El establecimiento del ejercicio exclusivo de la fiscalidad por parte del Estado supuso un paso importante para afrontar la modernización administrativa y una oportunidad para aumentar la recaudación, que compensase la desaparición del diezmo. Sin embargo, la mayor parte de los ministros liberales de la segunda mitad del siglo XIX, pese a contar con el producto de la Desamortización, no pudieron o no supieron aprovechar esta situación para remozar las instituciones, entre ellas la Hacienda central. De otro modo, la Deuda y el déficit no hubiesen sido los principales protagonistas a lo largo de estos años.

En segundo lugar, no pretendo cuestionar la importancia económica de muchos de los cambios legales introducidos entonces (en las finanzas, en el comercio, en la moneda, etc.). Pero, quiero recordar que todavía hoy sigue siendo discutible identificar en exclusiva las transformaciones fiscales introducidas por la reforma liberal de la Hacienda con *el origen* del llamado *Estado fiscal* en España. Aunque este último concepto diste mucho de haber quedado perfilado, no parece apropiado restringir su utilización a esta etapa. De hacerlo, incurriríamos en una paradoja consistente en admitir que durante el Antiguo Régimen la Hacienda real, aunque no poseyese facultades exclusivas en materia tributaria, no registró alteración alguna en esa dirección y que, por lo tanto, las transformaciones administrativas o en materia tributaria habidas a lo largo de la Edad Moderna, principalmente en el siglo XVIII, no contribuyeron en nada a perfilar unos u otros elementos de dicho Estado. Por ello, no vendría mal que en el futuro pudiéramos disponer de textos similares a este, en los que se estudiase la actuación de los responsables de la Hacienda en otros períodos históricos.

Juan Zafra Oteyza

Universidad Complutense de Madrid