

LECCIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE LA SUPRESIÓN DEL DIEZMO

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Alejandro Nieto García*

INCITACIÓN A UN DEBATE

La presente disertación —no obstante la aparente rareza de su contenido y lo remoto de los sucesos a que se refiere— ofrece, a no dudarlo, un evidente interés para buena parte de los miembros de esta Real Academia, puesto que afecta directamente a los economistas, fiscalistas, juristas, constitucionalistas, sociólogos e historiadores, habida cuenta de que refleja uno los acontecimientos del siglo XIX que mayor trascendencia, y en tantos órdenes, tuvo en las décadas posteriores.

Vaya por adelantado que no es mi intención limitarme a desarrollar un relato de lo que en 1837 tuvo lugar en las Cortes Constituyentes sino, después de una descripción sumaria de los hechos, solicitar la ilustrada opinión de quienes me escuchan e incluso proponer un debate sobre una cuestión que puede resumirse en los siguientes términos: ¿hasta qué punto es correcto (necesario o, al menos, deseable) suprimir una contribución irracional, injustificada e injusta, pero que funcionaba satisfactoriamente y que cumplía sus fines, sin introducir al tiempo una fórmula alternativa, o sea, destruir un sistema malo sin recambiarlo por otro mejor?; ¿es admisible suprimir un elemento tributario defectuoso, políticamente intolerable, aun cuando con su abolición se produzca un caos financiero perjudicial para el Tesoro público y para los contribuyentes? O dicho con otras palabras: las buenas intenciones que se suponen al Legislador ¿justifican el disparate resultante? ¿debe suprimirse inexcusablemente una contribución dañina sin calcular las consecuencias de tal supresión? O por el contrario ¿hay que tolerar un mal régimen mientras no se encuentre y establezca otro mejor que le suceda?

* Sesión del día 17 de febrero de 2009.

Estas preguntas, así formuladas, parecen toscas; pero reflejan fielmente una situación perversa existente en 1837 y que en términos similares pervive en 2009. Porque con harta frecuencia sucede que Gobiernos bienintencionados no vacilan en desmontar lo existente argumentado razones de mucho peso; pero sin preocuparse de las consecuencias de lo que están haciendo, o sea, sin prevenir que se va a producir un vacío en el que el remedio, como suele decirse, es peor que la enfermedad.

Las lecciones económicas y políticas de la supresión del diezmo en 1837 —tal como yo las veo— son muy claras: el Gobierno (y por supuesto el Legislador) que detecta una institución que funciona mal o que repugna a su ideología política, no debe precipitarse en eliminarla sino que debe actuar con prudencia y no dar este paso hasta que no haya arbitrado una pieza de recambio satisfactoria; pues de otra suerte se habrá limpiado posiblemente el panorama ideológico, pero quedarán las cosas peor que antes. En materia de reformas importa mucho dejar a un lado los apasionamientos y los rigores intelectuales. El político no debe ser un cruzado ni un inquisidor sino un pragmático dotado de tanto tino como paciencia. Esto fue lo que no percibió Mendizábal en 1837 y, al desmontar sin contemplaciones la contribución del diezmo, satisfizo ciertamente las ilusiones populares, pero por no haber meditado bien este paso produjo unos efectos devastadores en la Hacienda pública.

Lo anterior no significa obviamente elogio ciego de la tolerancia, insensibilidad ante las injusticias y ceguera ante las corrupciones. Hay instrumentos sociales y políticos que deben ser inexorablemente eliminados; pero siempre calculando las consecuencias para evitar que el éxito fácil de hoy se convierta en un desastre de mañana.

Nótese que con este planteamiento se está evocando la gran cuestión de las revoluciones. Todas las revoluciones tienen inicialmente en su haber que derriban un privilegio injusto y luego, si imponen un régimen mejor, suponen un progreso histórico. Mas si, por el contrario, no se preocupan de crear un sistema alternativo ventajoso, no habrá progreso sino retroceso y aun caos. Las revoluciones, en suma, no deben juzgarse por lo que derriban sino por lo que establecen.

PLANTEAMIENTO

La contribución de diezmos y primicias vigente en España en 1837 (y que ya había sido seriamente cuestionada unos años antes en el Trienio constitucional) parecía apoyarse únicamente en ciertas tradiciones, hartamente confusas, y carecía por completo de justificación racional alguna habida cuenta de que:

- a) Gravaba sólo a una clase social: la labradora.
- b) Su base era el producto agrícola y ganadero bruto, con la consecuencia de que el tipo (aproximado) del 10% ascendía a casi el doble si se contaba el producto neto y en todo caso desestimulaba las inversiones destinadas a elevar la productividad del campo.
- c) Aunque durante un tiempo se hubiese sostenido su origen divino, era evidente que no se trataba de un tributo eclesiástico, puesto que su verdadero origen era feudal y su importe se repartía en tres bloques imprecisos: un 30% iba al Tesoro, el 10% a manos particulares (participes legos) y sólo el 60% restante lo percibía la Iglesia, que lo distribuía a su arbitrio con una manifiesta desproporción que beneficiaba al alto clero y cabildos en perjuicio de los párrocos rurales.

¿Quién podía defender el mantenimiento de una contribución tan perversa? Con estos principios tan vulnerables el objetivo fundamental de la abolición de los diezmos fue el intento del Estado liberal (en la variante progresista que dominaba de forma aplastante las Cortes de 1836-1837) por quebrantar, y aun destruir, un Poder institucionalizado, la Iglesia, mediante la privación de la base económica que le garantizaba su independencia. Todo lo demás, todas las muchas cosas que en los debates parlamentarios se dijeron, eran en el fondo adornos retóricos y galimatías legalistas inventados ad hoc.

Los inconvenientes que acaban de recordarse son absolutamente ciertos, pero se trataba de una media verdad, deliberadamente engañosa, porque ocultaban una ventaja capital, a saber, que gracias a los diezmos y primicias la Iglesia se autofinanciaba y, por ende, no creaba problema alguno al Estado en este punto.

¿Bastaba este dato, pues, para justificar su mantenimiento? Esto es lo que debe analizarse y luego debatirse. Porque lo que es evidente es que la supresión del diezmo desequilibraba el sistema fiscal, dado que entonces, por imperativo constitucional, el Estado asumía automáticamente la obligación de mantener el culto y el clero con unas sumas ingentes que exigían el establecimiento de al menos dos medidas complementarias: la incautación de los bienes del clero secular (cerrando la operación iniciada con la desamortización de los bienes del clero regular) y la imposición de una nueva contribución especial que cubriese totalmente el déficit. Una operación compleja pero factible si el Ministerio Calatrava-Mendizábal la hubiese preparado con cuidado. Lo que no hizo porque, obsesionado por la destrucción del Poder eclesiástico y seducido por el atractivo de la nueva desamortización, no reparó en los compromisos que estaba adquiriendo y que tan caros habían de resultar luego al Estado.

La gran tentación de muchos gobiernos (y aun de muchos ministros de Hacienda) es prescindir de los números y de los cuentas que tantos disgustos dan con la formidable elocuencia de sus matemáticas. En su consecuencia los dejan y prefieren centrarse en las grandes estrategias ideológicas, que son mucho más dóciles y también más rentables. Mendizábal se encontraba muy a gusto mientras dismantelaba el Poder eclesiástico y al tiempo convertía el culto en un servicio público y a sus servidores en funcionarios a sueldo, con deterioro total de su eventual independencia. Desde este punto de vista la operación tenía garantizado el éxito de antemano; pero nadie puede tapar indefinidamente la boca a los números y las facturas que con el tiempo fueron presentándose no pudieron pagarse. Pero para entonces ya no estaban los progresistas en el poder y otros cargarían con la insolvencia.

Pero vayamos ahora con calma para intentar resumir en pocas palabras la historia de una deplorable improvisación.

EL PROBLEMA Y SUS POSIBLES SOLUCIONES

Una vez abandonada la protección que le ofrecía su pretendido origen divino (lo que tuvo lugar en las batallas del regalismo ilustrado del siglo anterior) se pudieron poner de manifiesto los inconvenientes y vicios de la contribución decimal, discutidos ya en el Trienio y desarrollados sistemáticamente en la *Memo-ria* específica de Mendizábal de la que se hablará más adelante. En cualquier caso parecía claro que —como ya se ha dicho— era un impuesto injusto (por gravar a una sola clase: la de los labradores) y sumamente gravoso (al tener como objeto el producto bruto y no el neto, como en las demás contribuciones); y en cuanto a su método de cobranza llegó a ser calificado de inhumano. Aunque todavía más injusta era su distribución en el colectivo de clérigos beneficiados.

Las ventajas no eran, con todo, menos evidentes puesto que el cálculo del gravamen era rigurosamente equitativo (todos pagaban en igual proporción) y se ajustaba mecánicamente a la producción real (no se pagaba si no había cosecha y, en cualquier caso, en proporción a ella) mientras que el pago en especie facilitaba su entrega. Pero, sobre todo, sin desconocer sus problemas, *el diezmo resolvía la cuestión de la subsistencia del clero secular*, que de no contar con este recurso mal podría sobrevivir y era, en fin, admitido resignadamente por el pueblo

Ahora bien, los problemas de fondo, los que provocaron realmente su supresión, no fueron los dichos, por muy notorios que fueran, sino otros: uno de índole económica (la codicia, o necesidad, del Tesoro público) y otro de índole ideológica: el Estado constitucional no podía tolerar un impuesto no estatal de esta envergadura que permitía la existencia de un contrapoder.

Para superar tal situación se abría entonces un abanico de soluciones posibles que se pueden articular en torno a varios juegos de dilemas:

A) El Estado asume la obligación de atender las necesidades del culto y del clero, o se desentiende de ellas. La primera opción fue la escogida por la Constitución; lo que no fue obstáculo, sin embargo, para que se presentasen algunas sugerencias de un Estado laico conforme a la idea de Sancho de que “pague la misa el que vaya a oírla”.

Tal intención recogió la proposición de Bernardino Polo de 2.11.1836 de abolir pura y simplemente la contribución del diezmo; y también la de Bertrán de Lis (*Diario de Sesiones*, p. 1051), en la que se desconectaba el impuesto de las atenciones del clero para afectarlo a los gastos de la guerra y de esta manera condicionar su pervivencia a la existencia de ésta: “pido a las Cortes que el producto de los diezmos se aplique a la pronta terminación de la guerra civil, declarándose contribución del Estado mientras éste dure y aboliéndose cuando se concluya”.

Pero nada de esto prosperó habida cuenta de que la opinión dominante (y constitucionalmente ortodoxa) era la de que el Estado debía asumir los gastos dimanantes de la atención del culto y clero.

B) Aceptando la hipótesis de la responsabilidad del Estado se abre un nuevo dilema: o bien se dejan las cosas como están, al menos provisionalmente; o bien se suprimen los diezmos, pero se les sustituye por una nueva contribución civil compensatoria; con algunas variantes y subvariantes en cada opción.

C) Sin olvidar que aún cabía un tercer dilema derivado de la forma que se adoptase para la obtención de los recursos necesarios al objeto de la atención de las necesidades de la Iglesia.

La *Memoria* de Mendizábal de febrero de 1837 y el primer proyecto ministerial sugirieron una opción novedosa y auténticamente revolucionaria, conforme a la cual se atenderían las necesidades del culto y clero a nivel local, mediante una serie de pactos celebrados entre los ayuntamientos y los curas párrocos. Esta fórmula descentralizadora no llegó, sin embargo, a cuajar (aunque fuese recogida en alguna proposición parlamentaria, como la de Juan Bautista Osca) puesto que resultaba incompatible con la ideología centralista del liberalismo progresista. La que salió adelante, por tanto, fue la idea alternativa de la sustitución del diezmo por otra contribución sustitutoria.

D) En cualquier caso, y dejando a un lado las hipotéticas soluciones a que acaba de aludirse, vamos a repasar seguidamente y desde otra perspectiva un cuarto dilema en el que se contraponen dos nuevas opciones: por un lado, la fór-

mula ideal que había ido madurando a partir de los primeros ensayos de 1837; y por otro, la fórmula provisional que se aplicó interinamente durante el largo intervalo que medió entre el momento de la supresión legal del diezmo (junio de 1837) y la implantación de un sistema completo de repuesto en 1845.

¿Qué es lo que sucedió realmente? El análisis de los acontecimientos nos permite reconstruir un proyecto oficial que, al fracasar inicialmente, dio paso a un proyecto alternativo de carácter provisional.

El objetivo de lo que aquí llamamos proyecto oficial o ministerial era: suprimir el diezmo eclesiástico, nacionalizar los bienes del clero secular y que la Nación asumiese la obligación de atender las necesidades del clero y del culto. Para poder financiar el cumplimiento de esta obligación se establecía una contribución alternativa o sustitutoria civil de culto y clero complementada con el producto de las rentas y enajenaciones de los bienes nacionalizados, que aliviarían el déficit.

Con la supresión del diezmo y la nacionalización de sus bienes se socavaba el poder de la Iglesia y se aliviaba la suerte de la clase labradora; mientras que con la desamortización se beneficiaban los compradores y la agricultura en general al tiempo que se aliviaba el déficit.

Ahora bien, como este proyecto ministerial no llegó a imponerse (entre otras razones porque tardó varios años en madurar habida cuenta de que la supresión se decretó cuando todavía no existía un plan racional completo), cuando el Gobierno se percató de que la nueva contribución alternativa (que ni siquiera se había regulado) no podía sustituir inmediatamente el diezmo suprimido, se escogió una vía alternativa provisional que comprendía la prórroga de la percepción del diezmo (algo paradójico puesto que ya había sido suprimido legalmente) y la división de su producto en dos mitades: una asignada al Estado para poder cumplir los gastos de la nueva obligación asumida y la otra asignada a los labradores, que de hecho podían imputar al pago del gravamen de la contribución extraordinaria de guerra. Un panorama caótico, en definitiva, provocado por la improvisación y frivolidad con que se había iniciado el proceso de abolición del diezmo y que no tuvo otra excusa que su carácter provisional.

Independientemente de esta falta de seriedad en la preparación e implantación de la reforma, hay otra explicación de peso para explicar los fracasos y es que la reforma o supresión de la contribución decimal no tenía solución posible si se planteaba como un problema aislado, habida cuenta de que el único modo de darle salida era percatarse de su conexión con otras cuestiones. En otras palabras, el diezmo era una simple pieza que, junto con otras formaba un sistema; con la consecuencia de que siempre tenía que plantearse desde el sistema.

Concretamente: la contribución del diezmo era un elemento del sistema fiscal, de tal manera que su reforma implicaba necesariamente la reforma global del sistema: y esto fue lo que efectivamente sucedió con la reforma general del régimen tributario de 1845; pues los intentos anteriores indefectiblemente terminaban chocando con el conjunto. Y, por otro lado, el diezmo (o mejor dicho, su mecanismo sustitutorio) formaba parte del sistema institucional de la Iglesia y del clero; y por lo mismo, no era viable la supresión directa del diezmo mientras no viniese acompañada del arreglo general del clero, que no tuvo lugar hasta el Concordato de 1851. Como puede imaginarse, la interconexión de estos dos sistemas —el fiscal del Estado y la financiación de la Iglesia— elevaba al cuadrado las dificultades de la solución u exigía un estudio técnico previo singularmente cuidadoso.

Todas estas consideraciones, sin embargo, no arredraron a los revolucionarios liberales y mucho menos a Mendizábal, cuya prodigiosa capacidad fabuladora le permitía abordar sin preparación alguna las cuestiones más arduas, cuyo inevitable fracaso no acertaba luego a comprender. La reforma decimal, tal como se llevaría finalmente a cabo, fue en efecto uno de los fracasos más sonoros de la Hacienda decimonónica, pródiga en desaciertos, y un ejemplo escalofriante de improvisación y frivolidad. La operación no alivió sensiblemente las penurias de la guerra y sumió en la miseria a varios miles de clérigos y partícipes (que no llegaron a percibir los beneficios legal y solemnemente prometidos) y, en fin, perjudicó gravemente al Tesoro público, ya que para el Estado constituyó un negocio ruinoso de gigantescas proporciones.

En la presente disertación se va a relatar pormenorizadamente esta operación, cuya historia —curiosamente, dada su importancia— no ha llamado suficientemente la atención de los especialistas, algunos de los cuales posiblemente no acepten la versión que aquí se da de los acontecimientos. Todavía estamos muy lejos de conocer suficientemente la rica problemática histórica de los diezmos, que los historiadores han marginado, deslumbrados quizá por el fenómeno más atractivo de la desamortización. Pero investigaciones posteriores, como las de Esteban Corrales, han demostrado que con paciencia y analizando datos locales puede tenerse ya, aunque sea con muchas reservas, una visión panorámica aceptable.

Como hilo expositivo va a seguirse la evolución de la fórmula escogida por el Gobierno que nació improvisadamente y luego fue progresando como a tientas, experimentando en poco tiempo quiebros tan profundos como inesperados hasta alcanzar la catástrofe final.

CAUSAS DEL DESBARAJUSTE

¿Cómo explicar el increíble proceso que acaba de ser descrito? A él contribuyeron, entre otras, las siguientes causas:

- a) Ausencia de una política ministerial. No existía ni asomos de una política concreta sino, a todo lo más, un vago deseo que se iba cristalizando sobre la marcha y dando tropezones. Como primero se obraba y luego se reflexionaba, la política decimal fue madurando lentamente y a golpes. A lo que contribuía, además, el hecho de que el Ministerio no confiaba en la opinión técnica de sus Directores, que se habían pronunciado en contra.
- b) Ausencia de un criterio parlamentario. De hecho en las Cortes circulaban varias opiniones, pero ninguna se adaptaba a los proyectos ministeriales con la intención de fundir entre todas una ley inequívoca.
- c) Falta de cálculo del importe del diezmo.
- d) Falta de cálculo de los gastos de culto y clero que el Estado había asumido. La verdad es que la ley de arreglo del clero había precisado con cierta exactitud tales gastos; pero como no fue sancionada, de nada valieron.
- e) Falta de una nueva contribución compensatoria. De tal manera que no se sabía ni lo que se ingresaba (e iba a dejar de ingresarse) ni lo que había que gastar. O sea, que se caminaba con los ojos cerrados sin saber de dónde se había salido y a dónde se quería ir.

Lo que constaba era que la supresión del diezmo había producido un enorme agujero en el Tesoro público al dejar de percibir el Estado el tercio aproximado de su importe más lo correspondiente a las sedes vacantes y al subsidio del clero. Para compensar este déficit, quiso crearse la nueva contribución de culto y clero, que difería de la del diezmo en que se repartía entre todas las clases de la Nación y no recaía sólo sobre la labradora. Además, se nacionalizaron los bienes del clero secular, de los que primero se aprovecharon sus rentas y luego el producto de sus ventas. La última fase de este proceso fue incluir este gasto indiferenciado en los presupuestos ordinarios, es decir, no como un ingreso impositivo afectado, como hubiera sido el caso de la fracasada contribución de culto y clero.

En definitiva toda estaba en el aire y el caos no tenía otras reglas que las de la urgencia y transitoriedad.

MEMORIA MINISTERIAL DE 21.2.1837

La formalización parlamentaria de la reforma decimal no se inició con el trámite ordinario de un proyecto de ley sino de una manera tan inesperada como insólita, a saber, con la presentación de una llamada *Memoria relativa a las reformas que conviene introducir en el actual sistema de diezmos*, firmada por el secretario del Despacho de Hacienda el 21.2.1837, en la que se advertía de forma expresa que sólo se trataba de llamar la atención del Congreso a un asunto de tan grande trascendencia. Al emitir estas reflexiones sólo se ejercía cierta especie de iniciativa intelectual muy diferente a la política para que, examinada con la debida atención, pudiera resolverse lo más conveniente acerca de la oportunidad y necesidad de la reforma y sobre los medios más a propósito para realizarla.

a) Por lo que se refiere a la necesidad de la supresión, “se conoce con evidencia si se atiende a los vicios de esta contribución, enorme en su cantidad, desigual y arbitraria en su cuota, arbitraria también y con frecuencia inhumana en el modo de percibirla e incompatible con un buen sistema de Hacienda que satisfaga las necesidades del Estado. (...) La enormidad de la suma es fácil de inferir, considerando que el diezmo se exige no de la renta o producto neto que el labrador recoge de su campo sino del producto íntegro, sin deducir los gastos de las anticipaciones ni de las mejoras (de tal manera) que esta contribución grava los productos de la agricultura en más de un 40%”.

b) Por lo que se refiere a la oportunidad, “respondan las quejas del clero y de los demás partícipes y los desfalcos del Erario. Todos claman que el diezmo no se paga o se paga muy mal (...) Acontecimiento notable que debe llamar la atención de los poderes del Estado para ejecutar con orden lo que se está ejecutando con desorden (...) Porque nunca son más oportunas las resoluciones legislativas que cuando recaen sobre un hecho que se va consumando. Las cosas han llegado ya a tal estado que la total desaparición del diezmo se verificará por la declarada resistencia de los contribuyentes sin que el Gobierno sea poderoso para contenerla.”-

Ahora bien —sigue diciendo la *Memoria*— “la supresión del diezmo no nos exime de la obligación de sostener el culto y sus ministros, de facilitar a la Hacienda pública una suma, si cabe superior a la que hoy disfruta, y de recompensar a los dueños particulares la pérdida de lo que legítimamente les pertenece”. Afirmación que nos lleva al examen de las indemnizaciones debidas a los perjudicados por la reforma.

c) Por lo que atañe a la indemnización del clero, precisa la Memoria que “si una vez resuelta la supresión del diezmo se impusiera al Erario la manutención del culto y sus ministros sin adoptar antes otras medidas, se comprometería al

Gobierno en una obligación que le sería muy difícil cumplir. Porque 28.000 eclesiásticos adictos hasta aquí al servicio de la religión necesitarían por lo menos 380 millones de reales anuales.” A tal fin se sugiere una fórmula sustitutoria municipalista impropia de un régimen eminentemente centralista: “Una junta en cada cabeza de partido judicial, compuesta de representantes de los pueblos que la compongan, deberá buscar los arbitrios menos onerosos y más sencillos de recaudar en cada pueblo, capaces de facilitar los fondos necesarios para pagar los gastos del culto de los ministros de cada parroquia”. Al diezmo suprimido ha de sustituir, en definitiva, un nuevo impuesto con el que el Estado pueda satisfacer las necesidades del culto y clero y hasta salir ganando económicamente porque, según las cuentas galanas con las que se cierra la *Memoria*, “la Hacienda sacará la ventaja de extinguir por la venta de los bienes que se le incorporen, dos tantos de su valor en papel de crédito contra el Estado, cuya amortización y la del que hoy posean las iglesias, disminuirá enteramente el total de la deuda que nos oprime”.

En verdad que en pocos documentos oficiales se ha insertado nunca un párrafo de tan descabellado optimismo, tal como resulta de su mera lectura y demostraría luego implacablemente la realidad. Con cuentas tan disparatadas es como terminó labrándose Mendizábal su fama de frívolo y de imaginario. Según él, se trataba de un juego de manos fiscal —la sustitución de una contribución por otra— y para la mente de un (hasta entonces) afortunado especulador bolsístico con juegos de manos podían multiplicarse efectivamente los capitales y las ganancias. Pero con los recursos de la Hacienda no hay acrobacias que valgan.

En otro orden de consideraciones, la estructura —y no sólo la naturaleza— del impuesto también se alteraba sustancialmente pues al tradicional eclesiástico, rigurosamente centralizado, venía a sustituir otro totalmente fraccionado en manos de los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Lo que justificó muchos años más tarde la cautelosa observación de Artola (1986, 181): “Para atender a las necesidades del culto y clero puso a cargo de los pueblos el mantenimiento de las iglesias y sacerdotes y de las diputaciones provinciales el de las catedrales y cabildos (...) Basta pensar en los efectos que hubiera tenido, para la supervivencia de una iglesia tan centralizada como la católica, el depender de una subvención local”. Aunque a juzgar por la experiencia-añado yo- los efectos hubieran sido aun más graves para el propio impuesto.

d) Sabido es que aunque el diezmo fuera originariamente una contribución exclusivamente eclesiástica, con el transcurso del tiempo fueron enquistándose en ella, y por los títulos más diversos, unos beneficiarios ajenos (los “partícipes legos”) de carácter parasitario; y que, por otra parte, el Estado había ido recortando su importe al atribuirse una parte nada pequeña de sus productos. ¿Qué hacer ahora con todos estos invitados al festín? Porque a ninguno podía perjudicarse con la supresión del diezmo. La *Memoria* se ocupó consecuentemente de

esta cuestión, aunque con la frivolidad que ya conocemos. Y así, después de reconocer que “no se sabe fijamente a cuánto ascenderá el capital de la recompensa ni el número de los que deben ser indemnizados” anota que “con los títulos de tercias, novenos, excusados, subsidios, exilios y vacantes, el Tesoro público saca actualmente de los diezmos la suma siguiente: por rentas decimales 25 millones, por subsidio del clero 15 millones y por vacantes y demás 15 millones. Cantidades que desaparecerán suprimido el diezmo. Para evitarlo es indispensable adoptar recursos que cubran el vacío que haya de resultar. Una contribución general, o un recargo adicional a los ordinarios del Estado, comprendida en los presupuestos y establecida sobre una base muy lata y que grave a la agricultura con proporcionada igualdad a los demás agentes de la riqueza, reemplazará a las antiguas rentas decimales y cubrirá sus valores.”

EL PRIMER PROYECTO MINISTERIAL Y SUS CRÍTICAS

Según se recordará, la *Memoria* de 21.2.1837 se había presentado como una modesta “iniciativa intelectual” con el confesado objetivo de atraer la atención y de excitar las reflexiones del Congreso. Pero naturalmente la inquietud y la imaginación de Mendizábal no podían detenerse aquí y el 30 de mayo siguiente, sin esperar la reacción parlamentaria, se presentó un *Proyecto oficial* (del que habremos de ocuparnos mucho en las páginas siguientes) que levantó de inmediato una oposición de doble signo: una política, durísima en el fondo y en la forma, capitaneada por Alvaro desde la minoría; y otra de índole inequívocamente religiosa – o si se quiere, ideológica- mucho más moderada puesto que buena parte de los que la desarrollaron militaban en la mayoría y si de ella tenían que apartarse por razones de conciencia, no por ello estaban dispuestos a romper bruscamente sus vinculaciones con el Gobierno. En cualquier caso y sin perjuicio de lo que luego se dirá, conviene adelantar ya algunas críticas de carácter previo y formal.

CARENCIAS DEL EXPEDIENTE

A un funcionario tan experimentado como era Álvaro no podía escapar que tanto la *Memoria* como el *Proyecto* no venían acompañados del madurado expediente que tradicionalmente precedía a todas las decisiones graves: una carencia que delataba por sí sola la improvisación de la que incesantemente se acusaba al Ministerio. En palabras de este diputado en la sesión del 21 de junio “este expediente está desnudo de datos y de todo lo que constituye un expediente para hacer reforma de tal cuantía. Y yo de mí confieso que no puede menos de sorprenderme esto, porque en asuntos más indiferentes se ha acostumbrado siempre en España a dar una grande instrucción a los negocios y este que se ha discutido tanto por los españoles ilustrados ¿es posible que se nos presente sin más instruc-

ción que la proposición de un señor diputado y una *Memoria* del Ministerio de Hacienda, que por cierto no presenta ningún dato? (...) Por confesión del mismo ministro de Hacienda las oficinas, los directores generales y los oficiales todos han sido de opuesto parecer a la supresión del diezmo ¿y no merecerán ponerse en el expediente estos pareceres?”.

A esta denuncia se adhirió Núñez en la sesión del 26 de junio: “El sr. ministro ha ocultado lo que han dicho las oficinas de Hacienda que, consultadas por S.S. contestaron que sería un absurdo, no teniendo para cubrir las cargas del Estado el desprenderse de los grandes recursos que ofrece la contribución del diezmo. En la Dirección General de Rentas hay un testimonio irrecusable que prueba que el arrendamiento de los diezmos en el año pasado subió más que en los años anteriores (...) En un país como el nuestro es fácil pagar con frutos: casi imposible en dinero”.

CÁLCULO DEL PRODUCTO DEL DIEZMO Y PARTICIPACIÓN DEL ESTADO

Cuando se trata de suprimir un impuesto y sustituirlo por otro equivalente aunque de distinta naturaleza, parece imprescindible conocer su importe, dado que no se puede establecer una contribución sustitutoria sin saber con exactitud, o al menos con cierta precisión, lo que se va a sustituir.

Pues bien, con asombro e indignación de sus críticos, del expediente ministerial resultaba que no se habían hecho cálculos mínimamente fiables de los productos del diezmo; y en la discusión parlamentaria se puso de relieve que los que se habían realizado por distintos autores oscilaban de forma escandalosa. En estas condiciones parecía imposible iniciar un debate puesto que no se sabía lo que se estaba tratando; y con esta base tan frágil nada seguro podía edificarse. La improvisación —en otras palabras— empezaba a exigir su precio.

A continuación van a relacionarse los comentarios que en las Cortes se hicieron sobre este punto y que contundentemente demuestran la ignorancia de entonces que los historiadores posteriores no han logrado disipar del todo aunque ciertamente se cuente ya de datos más fiables.

Para Martínez de Velasco (en la sesión del 25.6.1837) el diezmo había producido 150 millones el año 1835 y menos de 100 el año 1836. En los cálculos de Álvaro (en la sesión del día 21), “el ministerio dice que el noveno, el excusado y las tercias, esto es, la parte que percibe el Estado, han producido en año común 29 millones y medio de reales aproximadamente. El noveno es una nona parte del diezmo, las tercias son dos novenas partes y el excusado es lo que paga

la casa mayor diezmera en cada especie y cada pueblo; y creo que no iré muy equivocado en decir que es otra novena parte. De modo que las cuatro novenas partes del diezmo que percibe el Estado han producido 29 millones y medio al año en un decenio. Por donde se saca que el diezmo total es de 63 millones”.

Esquivel, por su parte, en la sesión del día 22 afirmaba que “no es mi ánimo formar cálculos aéreos como los del ministro de Hacienda sino formarlos sobre datos positivos. Pues bien, en el quinquenio del año 3 al 7, solamente el noveno y el excusado produjeron 46 millones de reales. En el quinquenio del 14 al 18 produjeron 44 millones. Comparen las Cortes esta cifra con la de 29 millones y medio que arroja el decenio presentado por el sr. Ministro de Hacienda. Más diré: en el año de 1820 ascendía la decimación general a 333 millones; por lo que por noveno, excusado y tercias ha debido percibir 148 millones de reales. Según los economistas que han escrito sobre el particular, el diezmo sólo bastaría para cubrir nuestras atenciones y extinguir la deuda pública en poquísimos años”.

Tarancón, en la sesión del 25 de junio, hizo el siguiente resumen de los datos disponibles: “En escritos que son bien conocidos se ha elevado el importe total del diezmo a cerca de 2.000 millones. En otros más moderados, partiendo del dato de que el producto total del cultivo asciende a 15.000 millones se reduce el diezmo a 1.500. Y últimamente algunos que no han querido desentenderse del hecho notorio de que ni se diezma de todo ni se cobra siempre de diez uno, lo han rebajado a 1.200 millones, aunque no ha faltado quien asegura que el medio diezmo de los años 21 y 22 llegaba a la suma de 200 millones. Canga Argüelles fija el total valor del diezmo es España e islas adyacentes en 168 millones. El sr. López Juana Pinilla en 1822 asegura que apenas exceden los productos de 330 millones. Francisco Gallardo en el plan general de Hacienda que presentó a los Cortes en el mismo año de 1822 asegura que el producto total de los diezmos no pasó nunca de 326 millones, ni aun en los tiempos en que se diezma con religiosidad y estaba bien organizada la administración”.

Ante esta avalancha de datos discordantes, Álvarez García afirmaba en la sesión del 8 de julio que “las Cortes conocen cuán distantes están en sus cálculos todos los que hablan de diezmos empezando unos por suponer su valor de 2.000 millones de reales y bajando otros hasta 300. Sin embargo hay datos para probar que los diezmos bien recaudados no bajan de 500 millones”.

Con lo anterior basta y podemos prescindir de los cálculos —todos distintos— ofrecidos por Alcalá Zamora, Díez y Ayllón, así como de las lamentaciones de Castro, quien justificó en la sesión del 25 de junio su ausencia en la comisión porque consideraba inútil trabajar sin datos fiables, al tiempo que se lamentaba de que el Ministerio no facilitase la documentación disponible.

Esteban Corrales, que ha repasado los datos aludidos por Tarancón (y no solo esos), ha llegado a la conclusión de que estas enormes diferencias no se deben tanto a errores de cálculo como a una manipulación interesada de los datos disponibles a efectos de justificar la conservación o la supresión del diezmo. Concretamente la cifra de 2-000 millones, a todas luces disparatada, fue presentada en una *Exposición* dirigida a las Cortes por la Sociedad Económica Matritense con la evidente intención de desacreditar la contribución y de poner de manifiesto que para sostener los gastos de la Iglesia era desproporcionado el diezmo.

Lo que entonces en todo caso extraña es que todas estas aproximaciones se realicen en moneda siendo así que se pagaba en productos naturales. Lo cual explica en parte las diferencias. Porque ¿qué es lo que se tenía en cuenta a la vista de los distintos parámetros disponibles? Estaba el volumen de los productos entregados (fanegas ordinariamente para los áridos y que no eran iguales en todas las regiones; unidades tratándose de ganados); luego venía el valor dinerario en el momento de la entrega (que era siempre el más bajo en el mercado anual) y luego el valor dinerario en el momento de la recepción de los beneficiarios, que variaba mucho según el tiempo y el lugar y que, en último extremo, era el señalado por los intermediarios, según veremos más adelante. En estas condiciones resultaba imposible, entonces como ahora, fijar cantidades globales en dinero.

La situación, como se ve, no podía ser más grotesca, como gratuita había de resultar cuanto a continuación se hiciera. Pero ¿de dónde sacar los datos que se necesitaban? La Administración de Hacienda era incapaz de proporcionarlos y aunque la Administración eclesiástica era más ordenada, tampoco se podía contar con ella por las razones malévolamente esgrimidas por García Blanco en la sesión del 24.6.1837: “ ¿Quién ha de dar los datos? Los cabildos catedrales, los administradores de los diezmos ¿los darán cual se requieren? Es necesario tener un corazón muy candoroso para creer que lo harán. ¿Cómo han de suministrar éstos los verdaderos datos si en esos mismos datos irá envuelta su propia acusación, pues ellos debían arrojar precisamente la mala distribución, el mal remedio que se ha tenido, se tiene y se quiere que continúe en cuanto a estas rentas. Y en caso de que se les obligase a la presentación de esos datos en un término fijo, presentarían solo papeles escritos con los que el Gobierno tal vez quedaría muy satisfecho pero solo serían papeles mojados”.

En mi opinión, no obstante, la recogida de datos precisos era una simple cuestión de tiempo y voluntad —y ninguna de estas dos calidades tenía a estos efectos la Administración de Mendizábal— porque los diezmos estaban escrupulosamente registrados en los llamados “libros de tazmías” o “padrón de diezmos” , que llevaba el obispado, en los que se relacionaban las fincas afectas al pago y las cantidades o productos, fruto por fruto, percibidos de cada uno. Esto es lo que hicieron Carmen y Alejandro Nieto para determinar los diezmos de Tariego de Río-

pisuerga (*Tariego de Ríopisuerga: 1751-1799*, 2.005, pp. 291 y ss.). Y allí, dejando a un lado las cantidades recaudadas, que no vienen al caso, puede verse la distribución de los resultados: "Se hacían nueve partes, de las cuales dos correspondían al cabildo de la catedral de Palencia, otras dos eran para la Real Universidad de Valladolid, una parte para la iglesia y fábrica de la villa de Tariego (que correspondía a su párroco), otra parte para el colegio seminario y los capellanes de número de la catedral de Palencia y las otras tres partes que quedaban eran para los beneficiados de Preste de la villa. A los diezmos se añadían las primicias, que sólo afectaban a las tierras de pan llevar y a los labradores que cosechaban más de cinco fanegas y media y teniendo que pagar todos la misma cantidad: media fanega. Este grano lo percibía enteramente el cura teniente". Lo que sucede es que esta metodología y estos datos, indiscutibles para la villa de Tariego de Ríopisuerga y probablemente también para el obispado de Palencia, no pueden generalizarse al resto de España, y ni siquiera a Castilla, tal como luce en las investigaciones de Esteban Corrales y las monografías locales en que se apoya.

Lo que resultaba en todo caso inadmisibile era que las Cortes se embarcasen en la aventura de suprimir una contribución de la envergadura de la decimal sin saber, siquiera aproximadamente, el producto de la misma así como tampoco el montante de las nuevas obligaciones que el Estado iba a asumir con tal ocasión.

OPORTUNIDAD DE LA SUPRESIÓN

La *Memoria* de 21 de febrero había insistido mucho, como se recordará, en la oportunidad de suprimir la contribución decimal. Y lo había hecho con argumentos atractivos ya que para poner de relieve los vicios más reconocidos del impuesto no hacían falta ni estudios ni cálculos sino un conocimiento sumario de la realidad. En sede parlamentaria, sin embargo, la empresa no resultaba sencilla dado que algunos diputados, sin negar la existencia de los vicios denunciados, lo que cuestionaban era la oportunidad del momento escogido y el modo de establecer los mecanismos sustitutorios que habían de provocar, en su opinión, más inconvenientes que los que se querían evitar.

El Dictamen de la minoría de la comisión, publicado en el *Diario de Sesiones* del 10.6.1837 alude a este respecto al imponente peligro de adoptar repentinamente medios imposibles de realizar, el de destruir sin ninguna preparación la base de un sinnúmero de combinaciones interesantes, el de privarse en un día el Tesoro nacional de muy cuantiosos recursos.

El día 26 de junio se preguntaba Esquivel: "¿Es oportuno privarnos de este recurso y apelar a otro dudoso? El diezmo es odioso, cierto. Pero si recorremos la

historia de nuestros días diré: ¿qué habría sido de la guerra de Rosellón sin los recursos del clero? ¿Qué habría sido de la división de Alaix en Córdoba si el diezmo no le hubiese socorrido, si no le hubiera dado de comer y no le hubiera satisfecho sus haberes?”.

En opinión de Álvaro (en la sesión del 21.6.1837), “en cuanto a la oportunidad, yo creo que si el diezmo se suprime, contemos como seguro que va a quedar reducido a la mendicidad el clero, que se van a cerrar algunas iglesias; que muchas casas de educación y beneficencia quedarán abandonadas y que un número inmenso de familias disgustadas se van a distribuir por toda la superficie de la Península. Meditemos también que muchos pueblos están ocupados por las armas rebeldes; que aunque acordemos la supresión del diezmo, en muchas partes se pagará; y aun en los pueblos ocupados por las tropas de la reina, si no se pagan y luego los invaden los facciosos, les costará caro no haberlo satisfecho. Y si se sustituye por la contribución que se propone ¿quedarán más aliviados los pueblos? Lo quedarán algunos ricos propietarios, pero la generalidad de la Nación quedará más gravada. ¿Green las Cortes de buena fe que suprimido el diezmo y subrogado por esas contribuciones quedará asegurada la subsistencia del clero, la manutención del culto y la de establecimientos de beneficencia y el socorro o alivio de los pobres?”.

Para Tarancón, el día 25, “en el célebre voto de confianza otorgado por los estamentos al Ministerio en enero de 1836, el entonces señor presidente del Consejo de ministros, hoy secretario del Despacho de Hacienda, se vió en la precisión de declarar formalmente que no entraba en su plan la supresión del diezmo y a prometer que no lo adoptaría. Y siendo esto así, y haciendo solo 17 meses que la simple idea de que se pensase en abolir el diezmo conmovía a los dos estamentos ¿qué ha podido ocurrir desde entonces que haga ahora más fácil y ventajosa en todos los conceptos semejante disposición?”

EL MECANISMO SUSTITUTORIO

Durante algún tiempo la ambigüedad ideológica —y más todavía la ausencia de datos fiables— permitió la aparición de especulaciones sobre el futuro de esta contribución, que el tiempo y el mejor conocimiento de las cosas se encargaron pronto de disipar.

La cuenta más disparatada la realizaron aquellos que estaban convencidos de que la Iglesia, gracias a los diezmos, podía llevar una vida opulenta y acumular riquezas en sus catedrales y palacios arzobispaes. Partiendo de este supuesto, la conversión del diezmo eclesiástico en una contribución civil y dedicando su importe a la atención de las necesidades estrictas del culto y clero, podría reducir-

se notablemente su exacción en beneficio de la clase labradora que así podría pagar mucho menos. Una opción mal calculada y que, además, pasaba por alto que con ella no se suprimiría el diezmo y que, en consecuencia, aunque aminorado, seguiría corriendo a cargo de una sola clase, la labradora; lo que se consideraba injusto, y con razón, puesto que todos recibían los servicios eclesiásticos.

La opción alternativa era, con todo, mucho más dura puesto que, suprimido el diezmo y asumida por la Nación la obligación de atender las necesidades del culto y del clero ¿cómo podía realizarse ésto? ¿De donde sacar el dinero que sustituyese a los productos decimales? No, desde luego, con cargo a los presupuestos ordinarios, que estaban ya en abultado déficit, sino en principio mediante una nueva contribución civil afectada a los gastos de culto y clero.

La operación fiscal consistía obviamente en el establecimiento de un nuevo impuesto, la “contribución del culto y clero”, que no podía coincidir con la del diezmo por un dato esencial, tal como acaba de recordarse: ése era satisfecho exclusivamente por la clase labradora mientras que aquélla había de correr a cargo de todas las clases habida cuenta de que todos los españoles, y no solo los labradores, estaban atendidos por los servicios religiosos.

Lo anterior bastaba para reconstruir un sistema de recambio viable; pero el ingenio (y la codicia) se percataron pronto de que aún era mejorable si se integraban en el mismo los bienes del clero secular, cuyas rentas venía hasta entonces utilizando la Iglesia para complementar los ingresos decimales; pero que a partir de ahora ya no eran necesarios desde el momento en que el Estado se hacía cargo de todas las necesidades de la Iglesia. En su consecuencia, lo más lógico era nacionalizarlos y aplicar sus rentas —y eventualmente el producto de sus ventas— a la aminoración de la contribución civil sustitutoria que con este refuerzo y repartida entre todas las clases de la Nación, terminaría siendo insignificantes.

PROYECTOS DE LA COMISIÓN

Otra de las peculiaridades de la elaboración de la reforma decimal consistió en la extraña superposición de dos proyectos de ley —el ministerial y el de la comisión parlamentaria— que a veces se contrapusieron y parcialmente se superpusieron hasta terminar integrándose en el texto definitivo de la ley.

En el epígrafe anterior vimos no sin cierta sorpresa que el Ministerio había presentado inesperadamente un proyecto de ley. Mayor fue, con todo, la sorpresa de las Cortes pues, fiándose de la letra de la *Memoria* de 21.2.1837, habían creído con toda razón que era a ellas a quienes correspondía la elaboración de tal proyecto; y efectivamente así lo hicieron a fines del mes de mayo o, mejor

dicho, lo que presentaron fueron tres proyectos de la misma comisión: el de la mayoría y dos de las minorías.

Empezando por el de la mayoría —firmado por Venegas, Miguel Osca, Martínez de Velasco, Campos, Calatrava, Hompanera, González Alonso, Alejos Burriel, Santonja, Gil Orduña, Alonso, Caballero, Huelves y Díez el 26 de mayo— es el más breve y de él conviene transcribir lo siguiente puesto que aquí se encuentran las claves del nuevo régimen:

Art.1º.- *Se suprime la contribución de diezmos y primicias.* Art.2.- *Se declaran propiedad de la Nación todos los bienes del clero secular y los de las fábricas.* Art.3.- *Los individuos del clero serán dotados por la Nación y el culto sostenido y conservado por la misma.* Art.4.- Los bienes de que se habla en el artículo 2 serán administrados por las Juntas diocesanas que se crearán. Art.5.- El producto total de estos bienes servirá en parte de pago del presupuesto de la dotación del clero. Art.6.- *El déficit hasta el completo de la dotación del clero y de los gastos del culto se suplirá por un repartimiento que se hará en la Nación con el nombre de contribución del culto, al cual estarán sujetos todos los españoles en proporción a sus haberes.* Art.10.- Los bienes del clero y de las fábricas declarados propiedad de la Nación se enajenarán por sextas partes en los seis primeros años, que se contarán desde el de 1840, aumentando la contribución del culto en proporción a lo que los productos disminuyan.

Tarancón, Esquivel, Mata Vigil, López Santaella, Castro, Argüelles Mier, Joven de Salas y Valdés Busto se apartaron del criterio de la mayoría y *optaron por la continuación del impuesto* “para evitar el gravísimo inconveniente de proceder en asunto de tal importancia por noticias y relaciones sumamente inexactas y exageradas, el imponente peligro de adoptar repentinamente medios imposibles de realizar”; dejando así la reforma para tiempos mejores y para mayores reflexiones. Este es, en suma, el dictamen de la prudencia, en el que se pospone la gran reforma para “cuando la experiencia, la reunión de datos que hoy faltan, el arreglo de la Hacienda pública, el del clero y la situación tranquila y menos agitada del país, ofrezcan más seguridad de acierto en esta y otras medidas administrativas en que ensayos desgraciados pueden causar daños enteramente imparables.”

El proyecto de la segunda minoría, firmado por Pedro Gil, Vadillo y Franquet dos días después, o sea, el 28 de mayo, tiene, a diferencia de los anteriores, una argumentación prolija y va acompañado de cuadros con cálculos minuciosos. En él se aboga por la supresión inmediata de los diezmos, aunque con la precisión de que el déficit hasta el completo del presupuesto del clero, réditos de los partícipes legos será cubierto con una contribución de 98.400.000 reales, denominada de culto y otra de 68.100.000 denominada de subrogación (art.6) y el sobran-

te, después de cubierto el presupuesto del clero y Tesoro, será entregado al Crédito público, para cubrir el déficit respectivo que tuviere por la abolición del diezmo y lo restante será anualmente aplicado a la amortización de la deuda nacional (art. 12). Los firmantes advierten, no obstante, que si aceptan la supresión inmediata del diezmo, lo hacer por asentir con el empeño del Gobierno, dado que personalmente entienden que “en las actuales circunstancias, en que careciéndose de datos auténticos y exactos de los valores del diezmo, de las propiedades del clero secular y de sus rendimientos (...) puede ser arriesgado tocar a una contribución tan conocida y el sustituirla por otra u otras que no lo sean tanto”.

Así estaban las cosas cuando sin previo aviso presentó el Ministro de Hacienda el proyecto que ya conocemos, colocando a las comisiones en una situación muy delicada puesto que tenían que pronunciarse ahora sobre un texto ajeno cuando ya contaban con tres propios. De aquel paso salieron con un nuevo dictamen (firmado solamente por quince comisionados (Venegas, Martínez de Velasco, Gil Orduña, Miguel Osca, Huelves, Matheu, Vadillo, González Alonso, Pedro Camps, Hompanera, Alonso, Pedro Gil, Valdés Busto, Jóven de Salas y Franquet el 7 de junio) que apareció en el *Diario de Sesiones* del día 10 con el siguiente tenor:

Los principios sobre los que está basado este proyecto son los mismos que el sr. ministro de Hacienda desenvolvió en las comisiones y éstas acordaron las bases de su proyecto casi siempre con absoluta conformidad con S.S. De aquí que el proyecto de ley de las comisiones es con el del Gobierno una misma cosa en lo principal y solo se diferencia en algunos particulares. Las comisiones creen que no deben hacer alteración alguna en su proyecto y que las Cortes deben, si lo estiman justo, acordar que se impriman y repartan los dictámenes de la mayoría y de la minoría y que se proceda lo más pronto posible a la discusión, teniendo presente el proyecto de ley del Gobierno.

La situación no podía ser, pues, más extraña y así la comentó Tarancón en la sesión del 25 de mayo: “27 éramos los individuos de estas tres comisiones de Hacienda, Diezmo y Negocios eclesiásticos. Las reuniones han sido muchas. Las discusiones muy luminosas y animadas y casi todas ellas con asistencia del sr. ministro de Hacienda. Los planes propuestos para suplir el déficit que iba a dejar la supresión del diezmo han sido infinitos. Y a pesar de tanta ilustración y de que el Gobierno después de limitarse primero a lo que llamaba iniciativa intelectual, la ha convertido después en efectiva y política no ha reunido la que se presenta como mayoría más que catorce votos, sosteniendo once individuos otros dos dictámenes particulares y quedando dos sin firmar ninguna. De suerte que la mayoría consiste en un solo voto”. Sin olvidar, no obstante, que, como hizo observar Mendizábal en la misma sesión, “en el último mes, cuando estaba casi conforme una mayoría gran-

de, esas mismas tres comisiones recibieron mucha alteración en los individuos que las componían, pues fueron reemplazados varios de ellos que no tuvieron tiempo de asistir a las sesiones”.

DOS NUEVOS PROYECTOS DE LEY DE 28.6.1837

La primera fase de la elaboración parlamentaria descrita en los epígrafes anteriores había tenido una evolución lineal que se suponía había de finalizar en una ley en la que se recogiese el proyecto con más o menos alteraciones introducidas en el debate. Y sin embargo no sucedió así puesto que el procedimiento se quebró bruscamente abriendo una segunda fase de la manera más inesperada.

El 28 de junio de 1837 cambió por completo la situación debido a la inesperada presentación en las Cortes de dos nuevos proyectos de ley: el uno ordenando la continuación por un año de la exacción del diezmo ya abolido (en la medida en que ya se había aprobado el artículo primero del proyecto inicial, que así lo declaraba); el otro pidiendo autorización para vender de inmediato una parte de las fincas pertenecientes al clero. Estos proyectos suponían una transformación sustancial de la política hasta entonces seguida y, aunque entraban en evidente contradicción con todo lo anterior, contenían una dosis de realismo hasta entonces desconocido. El ministro parecía haberse dado cuenta, al fin, de que su política era literalmente fantástica y de realización imposible debido al desajuste temporal entre la supresión del diezmo y la recaudación de la eventual contribución sustitutoria. Estas dificultades son frecuentes en el ámbito fiscal y suelen resolverse mediante una sencilla fórmula transitoria de tal manera que el tributo suprimido continúa percibiéndose hasta que empiece a ser efectivo el de reemplazo.

Algo de esto hizo ahora Mendizábal puesto que prorrogó la recaudación del diezmo un año más; pero no abordó la cuestión de frente ya que no se preocupó de ordenar la contribución alternativa, permitiendo así que la brecha siguiera abierta. Y para poder ir tirando arbitró un sistema original y escasamente viable, muy propio de él, que consistía en repartir el producto del diezmo abolido (y prorrogado) en dos mitades: una para atender a las necesidades del culto y el clero y la otra adjudicada al Tesoro público, aunque esto significase una evidente apropiación indebida de medio diezmo cuyo producto se desviaba de los fines originarios que justificaban su existencia. Y, además, para complicar más las cosas, mediante el segundo proyecto solicitaba la enajenación de bienes del clero por valor de 100 millones de reales: algo tan incongruente con lo que venía aprobándose que el propio Ministerio terminó retirándolo a las pocas semanas de haberlo presentado.

El proyecto principal venía precedido de un largo preámbulo en el que se hacía un esquemático adelanto de los presupuestos donde se calculaba un déficit

de 740 millones de reales sobre unos ingresos de 940 y unos gastos de 1.600. No se sabe exactamente porqué se presentaron aquí estas cuentas que en principio nada tenían que ver con el diezmo. Probablemente se hacía para justificar las ventas de cien millones, que algo aliviarían el déficit así como la desviación al Tesoro público de la mitad del producto, advirtiéndose también que “evidente es a todas luces que la cesación de la contribución decimal no puede verificarse sin que al momento sea sustituido por los recursos propuestos para su reemplazo. Eslo que en lo adelantado de la estación están ya cobrados diferentes diezmos, siendo desigual y por tanto injusto que la supresión se ejecutase desde que la ley fuera promulgada, porque vendría a suceder que los frutos ya alzados no gozaran del beneficio y que entraran a disfrutarle los que todavía no estuviesen recogidos. Eslo que el año decimal se cuenta de marzo a marzo, y no puede ponerse en duda la conveniencia de que en este espacio de tiempo se encuentre asegurada la sustentación del clero y la sufragación a los gastos del culto, atendiendo también a los partícipes legos. Y eslo, en fin, que sin hacer cesar por este año la costumbre antigua, pague sin más sacrificios la contribución extraordinaria quedando libre para lo futuro de este gravamen, que de soportarse por todas las clases de la Nación”.

A estos efectos lo que más interés tiene es que, “además de los cien millones por la venta de fincas del clero secular, se calcula en 140 millones el valor de la mitad del diezmo para que se adjudique a la Nación incluso con la advertencia de que aunque en materias de diezmos suelen ser exagerados los cálculos, considerando que la mitad que en este año se ha de aplicar al Tesoro es del producto íntegro de la contribución, sin el descuento del noveno, excusado y tercias, puede esperarse que el rendimiento llegue y aun pase de los figurados 140 millones”.

Del texto del proyecto son de retener aquí los siguientes preceptos:

Art.5.- Se declara que en la mitad aplicada a la Nación se entienden y quedan comprendidas todas las prestaciones que se hacía a la misma con el nombre de rentas decimales y subsidio del clero. Art.6.- Se declara igualmente que con la mitad íntegra del diezmo, destinado a los gastos del culto, subsistencia del clero y satisfacción a los partícipes legos, queda cumplida la obligación de cubrir estas atenciones hasta fin de febrero del año próximo venidero. Art.7.- También se declara que la otra mitad que se adjudica a la Nación se considera como la parte correspondiente a la clase agricultora en la contribución extraordinaria de guerra que se decreta para toda la Nación.

La división en dos mitades del importe del diezmo y la aplicación de una de ellas a las necesidades del culto y clero no fue una separación arbitraria sino que respondía a un antecedente muy preciso ya que esto era lo que se había hecho, poco más o menos, en el Trienio y en el fondo no suponía más que un

reajuste de cuentas. Porque, como se recordará, sólo la mitad del diezmo (el 56%) correspondía a las atenciones eclesiásticas, siendo la otra mitad del Estado (el 44%), sin contar las participaciones de los legos. Lo cual significa que la Iglesia podía sobrevivir con la mitad, y esto era en definitiva lo que ahora se la adjudicaba: casi, por tnto, una mera operación contable de adjudicaciones.

En cuanto al segundo proyecto (que terminó retirándose), constaba de un solo artículo que decía así:

Se autoriza al Gobierno de S.M. para que pueda vender de las fincas rústicas y urbanas que hoy pertenecen al clero, las que basten a producir un líquido de cien millones de reales, haciéndose las ventas por subastas públicas y con la condición de que los compradores no han de entrar a percibir las rentas hasta el 1.3. 1838, aplicándose las que se devenguen hasta esa fecha a las iglesias y cabildos que poseían las mismas fincas.

La comisión parlamentaria especial evacuó su dictamen el 4.7.1837 y, tomando nota del anuncio ministerial de que el segundo proyecto iba a ser retirado, aprobó en lo sustancial el primero declarando con enorme optimismo y total ignorancia de la realidad que “de este modo, cubierta por el año actual la respetable atención del culto, clero y partícipes legos con una distribución más equitativa que la observada hasta aquí, *quedará tiempo suficiente para proceder detenidamente al arreglo del nuevo sistema*, asegurando más el acierto en el repartimiento de la contribución personal o cualquiera otra que aprueben las Cortes en subrogación de la decimal”.

DEBATE PARLAMENTARIO: LA POLÍTICA MINISTERIAL CARECE DE PLAN Y ES CONTRADICTORIA

Fácil es comprender que el cambio ministerial que acaba de ser descrito ofrecía un flanco muy vulnerable a la oposición, que inmediatamente puso de relieve sus contradicciones y la evidencia de que no respondía a un plan mínimamente meditado.

Inmediatamente antes de iniciarse el debate, el día 6.7.1837 el diputado catalán Vila provocó un incidente al presentar una proposición del siguiente tenor: “Pido que el asunto que está señalado sobre el diezmo se suspenda hasta que esté aprobada la ley a que hace referencia”. La lógica de esta petición era indiscutible; pero el presidente se opuso argumentando que “el diezmo está ya abolido porque está aprobado el artículo primero en el que expresamente se determina que no se pagará”. A lo que objetó Vila con toda razón que “los dictámenes, aunque aprobados en parte ni son obligatorios para los españoles ni tienen las Cortes la puerta

cerrada a las adiciones que puedan variarlos en puntos de muchísima importancia". Pero es el caso que la proposición no se admitió a discusión.

Despachado el incidente, quien primero abrió fuego contra el proyecto ministerial fue Hompanera: "Se dice que la exacción del diezmo es con el carácter de contribución extraordinaria de guerra y para cubrir las atenciones del clero y del culto por este año. Es un hecho que el Gobierno ha demostrado la necesidad imperiosa de esta contribución. Pero ¿nos ha dicho la cantidad que necesita en concepto de extraordinaria? ¿Nos dice el tiempo para el que deberá ser recaudada? ¿Indica las personas o clases que la han de pagar? ¿presenta, en fin, algún presupuesto, algún plan, algún dato, alguna base que de a las Cortes una idea ligera de lo que se quiere que hagan? No, nada de esto se nos ofrece. Porque es desgracia del actual Gobierno y ley de su administración el no poder acompañar a sus peticiones de esta clase lo que debiera ser inseparable de ella: un plan razonado y basado. ¿Cuándo nos convenceremos de que esta incertidumbre, estos misterios, estos cálculos improbables, esta administración desconcertada nos lleva infaliblemente al precipicio; (...) Seré franco ya que estoy en el uso de la palabra y la tomo pocas veces (pero) no es posible menos de lanzar un voto solemne de reprobación a quien por su desgracia y en desgracia también de nuestro país dirige la administración"

La intervención de Gorosarri el día 8 de julio lució su estilo más característico: "El sol del 21 de febrero ¿es el sol de hoy? No, no es el sol de hoy. Desde el 21 de febrero acá ha cambiado la naturaleza de las cosas. Lo que el 21 de febrero era verdad, hoy es cosa falsa. Hoy es justicia lo que era cosa injusta el 21 de febrero. Entonces la contribución decimal era injusta, gravosa, ruinosa, insoportable. Entonces la venta de los bienes del clero no era urgente. Ahora la venta de los bienes del clero es urgente. Ahora no es injusta, gravosa, ruinosa, insoportable la contribución decimal. ¿Quién ha hecho esos prodigios? El sr ministro de Hacienda. Transformaciones semejantes no dejan de tener su mérito. No llegaron a tanto los magos de Faraón."

El día 9 llevó Pedro Gil la crítica cantante "para probar que el dictamen y el proyecto del Gobierno no es económico ni político ni legal. No es económico porque precisamente se trata de exigir la contribución del diezmo en una época tan adelantada, que alguna parte de los frutos está ya recogida y podría citar algún pueblo donde ya se ha diezmado; por consiguiente es imposible que produzca todo lo que se han propuesto la comisión y el Gobierno (...) No sería político, y en tanto no lo es cuanto que veo que la comisión quiere convertir la contribución decimal en contribución extraordinaria de guerra; de modo que mientras la política exige que las contribuciones extraordinarias recaigan sobre las clases acomodadas, vamos a empezar aquí por el labrador y por las clases más pobres".

INCAUTACIÓN DE LOS BIENES DEL CLERO Y SU ENAJENACIÓN

En la nueva política decimal se había introducido a cencerros tapados la importante decisión de incautarse los bienes del clero secular y su posterior enajenación en beneficio del Tesoro público. Aquí se trataba simplemente de una extensión de lo que ya se había hecho sin oposición alguna con los bienes de las comunidades religiosas suprimidas y, sin embargo, entre los dos supuestos mediaba una diferencia fundamental, ya que las propiedades del clero regular tenían una naturaleza muy distinta de las del clero secular y aquí tampoco mediaba el odio antifrailuno que había impulsado la primera desamortización y evitado las eventuales oposiciones. Este sistema, inicialmente bien pensado, ofrecía sin embargo en la práctica no pocas dificultades que saltaron inmediatamente en el debate. De momento baste aludir al escrúpulo constitucional presentado por Mata Vigil en la sesión del 29.6.1837: “Yo dudo mucho que tengamos la facultad de declarar de propiedad de la Nación los bienes del clero, no teniendo nosotros, como no tenemos, otras facultades que las que nos da la Constitución de 1812 y en estas facultades no se halla que las Cortes puedan tomar los bienes de ningún particular o corporación existente”. Sobre lo que insistiría Díez el 1 de junio siguiente: “No puede aplicarse a este caso el art. 172 de la Constitución porque éste se refiere a propiedad particular, extendiéndose también esta disposición a la propiedad de las corporaciones, como una compañía de seguros, un colegio de abogados, etc. y si estas corporaciones tuvieran algunos fondos comunes, deberían éstos ser siempre respetados porque la corporación representaría la suma de los derechos de cada uno de los particulares que la compusieran y tuvieran parte en ella. ¿Y sucede lo mismo con las comunidades? ¿Disponían de estos bienes? Algunos de sus individuos ¿podían retirar la acción que tuviese o que le pudiese caber en los bienes que poseyese la corporación, como hubiera podido hacerlo un individuo de otra clase de sociedad? ¿Podría un canónigo haber dicho: la catedral posee 3.000 casas, somos 100 canónigos, vengan las 30 casas que me corresponden, porque no quiero continuar en la comunidad? Si fuera propietario, nadie podría negarle este derecho”.

Supuesta la incautación de las fincas en beneficio de la Nación, cosa muy distinta era la de su enajenación que para algunos diputados, como Alejos Burriel, distaba mucho de estar clara como expuso en la sesión del 15 de julio: “No hay suficientes compradores para los bienes nacionales puestos ya en venta. Pero supongamos que hubiese compradores ¿sería igual el número si entrasen los pertenecientes al clero secular? ¿hay en la Nación suficientes capitales, no ya para adquirir estos bienes sino para hacerlos producir? ¿Por ventura no se necesita también anticipar considerables sumas para beneficiar las tierras? Y lo mismo digo respecto de los edificios pertenecientes al clero. Sabido es que no son los que se hallan en el mejor estado y los que los compran no sólo tendrán que reunir los

capitales para adquirirlos sino también para hacer en ellos las mejoras que casi todos necesitan.”

Admitida, con todo, casi sin resistencia la enajenación de los bienes, más dudosa resultaba ya la cláusula que retrasaba en varios años las transmisiones. Desde el punto de vista jurídico Vicens (en la sesión del día 14) puso en duda la utilidad de este precepto porque si se trataba de ligar a las Cortes venideras ordenándolas que puedan disponer de estos bienes antes de la época que se señala, es evidente que “aquellas Cortes podrán derogar este artículo como cualquiera otro, si lo tienen por conveniente”. A lo que se sumó Gómez Acebo a continuación porque —advirtió— “el artículo se resiente de este inconveniente porque ¿cómo hemos de juzgar nosotros si será oportuna o no la enajenación de estos bienes en el año 40 y si lo será por sextas partes? Caso de que lo sea, podrán haber variado las circunstancias de modo que convenga hacer la enajenación de una vez, o de dos, o dilatarla más, pero cualquier deliberación que se adopte sobre este particular no podrá ser acertada sino juzgándola por las circunstancias del momento en que se adopte. Si aun es difícil que los legisladores juzguen bien de lo presente, no sé cómo han de juzgar de lo futuro”.

La crítica de Martínez de Velasco el día 15 de julio se realizó, en cambio, desde una perspectiva económica: “La cantidad, según los cálculos presentados por la comisión eclesiástica, para cubrir esta obligación anualmente asciende a 153 o 160 millones de reales. Ahora bien, estando calculado que los bienes del clero producen 60 millones, el Estado no tendrá que contribuir más que con 90 o 93 millones, pero si se enajenan desde luego habrá que contribuir con el total de los 153 millones. (Además) la comisión ha considerado que en el estado en que se halla la Nación bajaría mucho el precio de los bienes nacionales si se pusieran de una vez todos en venta, y además de bajar el precio, no habría compradores suficientes por falta de numerario”, tal como acababa de denunciar Alejos Burriel.

Pero en la misma sesión Juan Osca sacó a relucir la vieja tesis de la captación política de intereses que tanto se había manejado en la desamortización primera: “Todos los compradores de bienes nacionales están interesados en defender la causa de la libertad, pues saben que se quedarían sin esos bienes en el momento así que la libertad sucumbiera”.

EL DECRETO DE 16 DE JULIO DE 1837

En el mes de julio de 1837, al cerrarse las fases segunda y tercera de la elaboración parlamentaria, terminó estableciéndose un curioso doble sistema superpuesto no obstante sus contradicciones :por un lado, el regulado en el Decreto de 16 de julio y por otro el del Decreto de 29 del mismo mes. El primero de

carácter provisional y el segundo definitivo o, al menos, este era su alcance formal porque de hecho —como veremos inmediatamente— los dos fueron igualmente efímeros y lo que de veras sustancialmente les distinguía era que uno estaba inspirado en principios y sus objetivos eran ideológicos, mientras que el otro era eminentemente pragmático y trataba de hacer efectivo un régimen que en la práctica resultaba irrealizable. Ni que decir tiene, sin embargo, que esta compatibilidad entre los principios y la práctica resultaría muy forzada y, al final, nada pudo mantenerse hasta que los progresistas cedieron el poder a los moderados y éstos abordaron la cuestión desde su raíz.

El decreto de 16.7.1837 era de naturaleza deliberadamente provisional, transitoria o “de una sola vez” y se articulaba sobre los siguientes ejes estructurales: En primer término, prorrogaba en un año la percepción del impuesto, pero variando sustancialmente su naturaleza ya que ahora se convertía en una contribución civil (y especial) del Estado. En palabras del artículo uno,

Se cobrarán por el presente año decimal, que concluye en febrero de 1838, todos los derechos que componían la contribución conocida hasta ahora con el nombre de diezmos y primicias y se declara que todos los productos de esta contribución pertenecen exclusivamente al Estado como *la parte correspondiente a la agricultura, de la contribución del culto y de la extraordinaria de guerra*, que las circunstancias hacen necesaria.

En segundo término, su recaudación se dividía en dos mitades, como ordena el artículo 2:

Su importe total se dividirá íntegramente, aplicándose una mitad a las obligaciones del culto, clero y partícipes legos en proporción a sus respectivos derechos, y a la otra mitad a las atenciones del Tesoro público.

La mitad correspondiente al culto y clero será distribuida “entre los individuos del clero, fábricas de las iglesias, partícipes legos y demás corporaciones y personas eclesiásticas que hayan tenido parte hasta ahora en los diezmos, tomando por base las asignaciones que la comisión de Negocios eclesiásticos propone en el proyecto de arreglo presentado a las Cortes, hasta que éstas resuelvan lo que definitivamente deba satisfacerse” (art.3). He aquí, pues, una segunda conexión fiscal. Si en el artículo primero vimos la que se establecía con la contribución del culto y la extraordinaria de guerra, ahora vemos que todo se hace depender de la contribución de culto. Ahora bien, como en esa fecha nada se había hecho todavía sobre la contribución de culto y como la de arreglo del clero no sería nunca sancionada por la Corona, he aquí que la única conexión posible era la relacionada con la extraordinaria de guerra.

Una conexión, por cierto, singularmente complicada y que se canalizaría de la siguiente manera: lo pagado a título de diezmo se descontaría de lo que había de pagarse como contribución extraordinaria de guerra, es decir, que sólo habría que pagar la diferencia si la cuota de la extraordinaria fuere superior a la decimal (como sería el caso ordinario); y si lo pagado por diezmo fuera superior a la cuota de la contribución extraordinaria, "la parte que excediese se admitirá a cuenta de las contribuciones sucesivas" (art.8). Cuando el sujeto pasivo de ambos impuestos fuera el cultivador directo, el cálculo era sencillo; pero cuando quien pagaba el diezmo, como sucedía de ordinario, era el arrendatario, que no estaba obligado a contribuir en la contribución extraordinaria de guerra (que correspondía al propietario) entonces había que realizar otro cálculo: lo pagado por el diezmo se descontaba de la renta a favor del arrendatario y luego se descontaba de la cuota de la extraordinaria de guerra a favor del propietario. Y todo eso para cientos de miles de contribuyentes y, por descontado, sin apoyo informático alguno.

Este régimen en principio era para una sola vez, para el año decimal de 1838, pues se daba por supuesto que en ese tiempo habría ocasión más que suficiente para organizar las nuevas contribuciones de culto y guerra. Pero como este no fue el caso hubo que disponer otras prórrogas posteriores. Lo que permite afirmar que tal régimen no fue tan provisional o de una sola vez, como se había anunciado.

EL DECRETO DE 29.7.1837

En las páginas anteriores hemos visto cómo la cuestión decimal se fue complicando en las semanas de mayo y junio: cómo aparecieron nuevos proyectos ministeriales de signo distinto a los originarios y cómo se establecieron conexiones con otras materias inseparables (la contribución del culto) o ajenas (la contribución extraordinaria de guerra). Mas no por ello debe olvidarse que mientras tanto seguían corriendo paralelamente los proyectos iniciales del ministerio y de la comisión parlamentaria, que sin mayores dificultades terminaron cristalizando en el Decreto de 29 de julio de 1837, del que conviene recoger los siguientes artículos:

Art.1. Se suprimen la contribución de diezmos y primicias y todas las prestaciones emanadas de las mismas. Art.2. Todas las propiedades del clero secular en cualesquiera clase de predios, derechos y acciones (...) se adjudican a la Nación convirtiéndose en bienes nacionales. Art.5. Los bienes de que habla el art. 2 serán administrados por juntas diocesanas. Art.6. El producto total de estos bienes servirá en parte de pago del presupuesto de la dotación del clero. Art. 7. El déficit hasta el completo de la dotación

del clero y los gastos del culto se suplirá por un repartimiento que se hará en la Nación con el nombre de contribución del culto. Art. 11. Los bienes del clero y de las fábricas, declarados propiedades de la Nación, se enajenarán por sextas partes en los seis primeros años que se contarán desde el de 1840, aumentando la contribución del culto en proporción a lo que los productos disminuyan.

El contenido de esta ley es contundente y, en sí mismo considerado, también coherente, dando la impresión de que la “cuestión decimal” estaba ya definitivamente resuelta con los siguientes logros: *1. La contribución, antes eclesiástica, se ha nacionalizado. 2. Los bienes, antes de la Iglesia, también se han nacionalizado, completándose con ello la desamortización eclesiástica iniciada poco antes con la desamortización de los bienes de las extinguidas comunidades religiosas. 3. Las atenciones del culto y del clero quedan aseguradas por la nueva contribución del culto.* Esta es la lectura abstracta, ideológica, separada de las circunstancias históricas del momento.

Ahora bien, esta primera impresión tan elogiabile se enturbia gravemente por una serie de circunstancias que la convirtieron en inviable: 1ª. La ausencia de una ley de arreglo del clero (aprobada por las Cortes mas no sancionada por la Reina Gobernadora) sin la cual no podía saberse lo que iban a costar las atenciones del culto y del clero. 2ª. La ausencia de una regulación de la anunciada contribución del culto, que junto con lo anterior impedía el establecimiento de un gravamen preciso, con la consecuencia, en último extremo, de que todo quedaba en el aire, puesto que un sistema no puede funcionar si falta alguna de sus piezas esenciales. 3ª. La enemiga de los moderados, que pronto se cuidaron de anular las disposiciones fundamentales de estas leyes, de tal manera que al terminar la Regencia de María Cristina la situación en este punto era sencillamente caótica y su ordenación no llegó a cerrarse hasta el advenimiento del largo período moderado durante el reinado de Isabel II.

En definitiva , pues, el Gobierno Calatrava-Mendizábal —y en general los gobiernos liberales progresistas— no lograron ordenar el diezmo ni las dotaciones del culto y del clero; pero consiguieron, al menos, dos objetivos inequívocamente revolucionarios en cuanto que supusieron un desmantelamiento de las estructuras del Antiguo Régimen: la nacionalización de la contribución decimal y la desamortización de los bienes del clero secular. Por estos éxitos indudables pagaron sin vacilar entonces el elevado precio del caos provocado, que los historiadores posteriores suelen pasar por alto por fijarse sólo en la letra de las leyes.

LA REAL ORDEN DE 29.8.1837

Con los dos desconcertantes decretos de julio cerraron las Cortes Constituyentes la breve y azarosa singladura pilotada por Mendizábal que se había iniciado, como sabemos, en la *Memoria* de febrero, y cuyo rumbo concreto nadie hubiera podido predecir. Porque ni el Ministerio ni las Cortes sabían lo que querían y el asunto se les escapó inmediatamente de las manos. En verdad que resulta difícil encontrar en toda la historia parlamentaria de España un ejemplo similar de incompetencia técnica y de cerrazón política. Entre el ministro y las distintas fracciones de las Cortes habían construido un laberinto en el que quedaron encerrados con un problema que ellos mismos se habían creado. La salida fueron estos decretos de julio; pero a todas luces se trataba de una solución no sólo incongruente con los planteamientos iniciales, sino además inviable, aunque oficialmente no quisiera reconocerse así.

El motín de Pozuelo de Aravaca y el subsiguiente cambio de Gobierno airearon sensiblemente la situación permitiendo un nuevo giro. Pita, el nuevo ministro de Hacienda, era un declarado enemigo de Mendizábal (aunque con él había trabajado hacía unos meses) y no le dolieron prendas a la hora de criticar su política y de dar un nuevo e inesperado golpe de timón. Pita no era partidario, desde luego, de resucitar el diezmo eclesiástico (suponiendo que ello hubiese sido posible, que no lo era), pero tampoco estaba dispuesto a continuar con remiendos ni ficciones insostenibles. Así que decidió llamar a las cosas por su nombre y actuar de la manera que casi todos deseaban y ninguno se atrevía a manifestar, es decir, extraer las consecuencias lógicas de la declaración de que el antiguo diezmo se había convertido en un impuesto estatal, y dejó a un lado las ambigüedades del cobro por mitades, asignando, sin más, todo el producto al Tesoro público y a los gastos de la guerra.

Una decisión traumática que rompía con todo lo que venía haciéndose hasta entonces; pero Pita Pizarro no era hombre de sutilezas ni le tembló el pulso al llevar a cabo este giro capital a través de una simple Real Orden, es decir, a espaldas de las Cortes. A través de la Real Orden circular de 29.8.1837, se ordenaba que el valor de los arrendamientos del diezmo ingresase *íntegro* en las tesorerías, sin deducción de la mitad asignada al clero y a los partícipes legos.

Con esta disposición se reducía a la nada un trabajo parlamentario de seis meses y se dejaba a un lado la política seguida por el anterior Ministerio, para iniciar una fase más realista pero menos legal en el régimen decimal. Aunque a la postre tampoco sirvió de mucho porque Pita Pizarro fue cesado inmediatamente y hubo que seguir con nuevos remiendos, como veremos más adelante.

No hay motivo para dudar de las buenas intenciones del Gobierno, que había asumido con honestidad su obligación de atender al mantenimiento del cul-

to y clero. Pero las urgencias de la guerra y las necesidades del Ejército tenían prioridad sobre las de los eclesiásticos. Si los soldados carecían de vestuario y de munición, si los empleados cobraban sus sueldos con varios meses de retraso, si los hospitales y hospicios se cerraban por falta de medios, si los frailes exclaustros no percibían las pensiones legalmente asignadas, era explicable que el Tesoro público echase mano del medio diezmo como lo estaba haciendo con los fondos de los propios y de los pósitos municipales. Esto era algo doloroso pero ya previsto —e inútilmente intentado evitar— en las discusiones parlamentarias transcritas más arriba.

La verdad es que en el año 1837 vivía España en unas circunstancias tan excepcionales que resultaba imposible gobernar con principios de legalidad, de buena administración y aun de lógica. La guerra civil —y más con la Deuda pendiente— era un agujero negro que absorbía todas las energías disponibles, reducía la Constitución y las normas a un papel, convertía a las Cortes en un teatro y ponía a los gobiernos en el estado de menores de edad sometidos a la tutela de los generales. Esto se percibía entonces perfectamente aunque los políticos, y sobre todo los diputados, se empeñasen en ignorarlo. Lo grave del caso es que los historiadores posteriores siguen moviéndose en las mismas ficciones y así no hay modo de que salgan las cuentas ni de entender nada. ¿Cómo se podía gobernar cuando el Pretendiente estaba a tiro de fusil de Madrid y los soldados vivían hambrientos y sin municiones? ¿Cómo pueden valorarse aquellos tiempos con los parámetros actuales?

RECONOCIMIENTO DEL DESASTRE: PROPOSICIÓN DE J. OSCA

Ante una situación que se deterioraba inexorablemente cada día, cuando los obras de fábrica de las iglesias tenían que pararse por falta de medios y la miseria asomaba en los curatos rurales, hubo un diputado, Juan Osca que, vísperas de agotarse la legislatura, tuvo el valor de no seguir desconociendo lo que estaba pasando y la audacia de proponer una solución que contradecía frontalmente el sistema recién aprobado pero que, según él, podía proporcionar algunos recursos al clero y que en último extremo (no hay que olvidar que este diputado era un acérrimo mendizabalista) recordaba el sistema sugerido y fracasado de la *Memoria* de 2.2.1837:

Pido a las Cortes se sirvan declarar que no pudiendo de modo alguno continuar la percepción de la injusta contribución del diezmo y primicias, abolida ya por una ley de las mismas sancionada por S.M. y no sancionándose la del arreglo del clero que es complementaria de aquella, *los pueblos en el año próximo de 1838 deberán hacer sus contratos particulares con los curas párrocos* y asistentes que les suministren el pasto espiritual para cubrir los gastos del culto de cada parroquia.

Proposición que justificó en la misma sesión del uno de noviembre en los siguientes términos: “Todos conocen que la ley de arreglo del clero es el complemento de la de supresión del diezmo; y pues que, según estamos viendo, no se sancionará la primera, porque la Corona, usando de una facultad que le concede la Constitución, puede hacerlo, y parece como resuelto ya este negocio, debemos prevenir este caso, a fin de que no se prevalgan algún día de esta causa para que resuelva la contribución de los diezmos y primicias por un tiempo que jamás tendrá término. Me parece, por tanto, conveniente que las Cortes desde luego declaren que no debiendo continuar de ningún modo, aunque sea interinamente y hasta que se verifique el arreglo del clero, la contribución del diezmo, *los pueblos se arreglen con los curas*, puesto que no tienen derecho a comer de los sudores del pueblo, sino los que viven suministrándole el pasto espiritual. Ya en mi provincia hay pueblos en que el clero no percibe diezmos ni primicias porque se negaron aquellos a pagarlos desde el movimiento de 1835, y en algunos se han arreglado buenamente con los curas en particular, desentendiéndose de los canónigos y dignidades que no sirviendo para nada a los pueblos, que ni les conocen ni les necesitan, se creen dispensado de mantenerlas, a mi vez con racional y muy justo motivo (...) Yo creo que el diezmo no se pagará ya aunque nuestros sucesores determinaran otra cosa, porque no serán los labradores tan tontos ni tan supersticiosos y tímidos, que continúen satisfaciendo una contribución que saben es tan injusta como monstruosa que ya por la inmensa mayoría de las Cortes, por la opinión general de la Nación, se mira como contraria a la moral pública y altamente perjudicial a la agricultura, por lo que debe resistirse su pago”.

El pragmatismo de esta proposición era evidente: si el sistema oficial había fracasado y ni siquiera había podido ponerse en marcha, puesto que ni los labradores pagaban a los recaudadores ni el Gobierno pagaba a los curas, lo más sensato era renunciar a tal sistema y que los pueblos resolviesen por sí mismos la situación prescindiendo de mecanismos oficiales burocráticos, entendiéndose directamente con sus párrocos, dejando a un lado a canónigos y dignidades a quienes —como dice J. Osca— ni conocen ni necesitan. Se reconoce, por tanto, el fracaso del sistema fiscal pero también el del propio Estado y, una vez más, es la sociedad civil la que tiene que intervenir para cerrar la brecha institucional y económica. Nos aproximamos así a la fórmula moderna —pero apuntada ya entonces por Sancho— de que “pague la misa el que va a ella”, con la consecuencia de que el que no tiene feligreses, como es el caso de los canónigos, que no cobre.

AVATARES POSTERIORES

Aunque sea desbordando la etapa cronológica que nos ocupa, parece útil satisfacer la curiosidad del lector informándole sobre el tramo final de esta historia de los diezmos, tan apasionante como caótica.

Terminada la legislatura constituyente, hubo que seguir prorrogando la percepción del medio diezmo un año más (ley de 10.6.1838) e insistir en el establecimiento de comisiones técnicas para su estudio. El 21.7.1838 se aprobó a título provisional la ley para la dotación del culto y clero. Y para enredar más las cosas el 11.1.1839 proyectó Pita una nueva contribución al tiempo que el 1 de junio del mismo año se autorizaba la cobranza de la mitad de su importe (provisionalmente, “una anticipación a cuenta de lo que las Cortes votasen para el sostenimiento del culto y clero, consistente en la mitad de lo que hasta ahora se había pagado por diezmos y primicias”). El 1.6.1839 se prorroga de nuevo la autorización provisional de percepción del medio diezmo.

La ley moderada de 16.7.1840 sobre dotación de culto, clero y establecimientos piadosos y de beneficencia pareció dar una solución definitiva a este problema, estableciendo —como un sucedáneo vergonzante del diezmo provisional— un impuesto del 4% sobre los frutos de la tierra y ganados al tiempo que se devolvían al clero sus bienes. Pero la revolución progresista de otoño de aquel mismo año el 2.9.1841 derogó la ley de julio y los bienes volvieron a ser nacionalizados; para tornar a suspenderse las ventas en 1844. El 5.2.1845 se adjudicaron en presupuestos 160 millones para la dotación de culto y clero y el 3 de abril del mismo año se devolvieron los bienes al clero secular. Esto sin contar con una interesante proposición del tenaz Mendizábal, ahora simple diputado, para establecer un sistema completo y único para el mantenimiento del clero.

Al fin se demostró que la fórmula alternativa de la contribución especial de culto no podía nunca dar resultados satisfactorios y la cuestión no se cerró hasta la reforma tributaria de 1845, desapareciendo para siempre la cuestión decimal y la consideración de que los gastos de culto y clero debían financiarse con una contribución *especial*. A partir de entonces, tales atenciones pasaron a formar parte de los presupuestos generales *ordinarios* del Estado como un gasto más.

Por otra parte en 1846 se promulgó la ley de indemnización de los partícipes legos en unas condiciones mucho más ventajosas para ellos que las que se habían establecido en la ley anterior de 1841.

CONSIDERACIONES FINALES: UNA DESASTROSA OPERACIÓN POLÍTICA

El largo proceso de abolición legal del diezmo supuso, en último extremo, una provocación al clero y a la población influida por él, que era numerosísima y que había tolerado a duras penas la supresión del clero regular. Este segundo ataque al clero, ahora al secular, desbordó el vaso de la indignación. El prestigio inicial de Mendizábal se esfumó por completo: pronto se comprobó que sus ope-

raciones de captación de crédito en Londres (rodeadas de misterio y con un cierto halo mágico) habían sido vulgares transacciones de valores, usadas ya antes por Toreno y que nada tenían de taumatúrgicas; la supresión de las órdenes religiosas (que tampoco fue obra original suya) le granjeó más enemigos que amigos, pero gracias a los beneficios que unos y otros obtuvieron de la desamortización de sus bienes le fueron perdonadas —aunque no olvidadas— muchas cosas. A Mendizábal le gustaba, con todo, vivir con riesgo, aventurarse en misiones imaginativas y la supresión del diezmo, que nada tenía de urgente, fue su tercera baza y aquí perdió definitivamente el juego. En agosto de 1837 cuando los oficiales de Pozuelo de Aravaca se amotinaron contra él, la opinión pública ya le había dado la espalda, aunque es significativo que en el imaginario histórico popular su nombre haya quedado asociado con la desamortización y no con la supresión del diezmo.

Desde el punto de vista estrictamente político aceleró la escisión de la fracción moderada, a la que se entregó una nueva bandera por la que luchar y con la que identificarse.

La última explicación de esta medida se encuentra en el antecedente del Trienio constitucional que había condicionado las decisiones posteriores, pero no se aprendió nada de lo malo que en aquellos años se hizo, y ahora, al reproducirse el proceso, se llevó a cabo mucho peor.

Lo curioso del caso es que los aspectos positivos o modernizadores de la operación los rentabilizó el sistema liberal; mientras que los negativos se cargaron exclusivamente en la cuenta de los progresistas.

UNA FRACASADA OPERACIÓN SOCIAL

Si el desastre político perjudicó al Gobierno Calatrava-Mendizábal, influyendo en su inmediata prueba electoral, el desastre social perjudicó a los afectados con independencia de su ideología. Los primeros dañados fueron naturalmente los eclesiásticos a los que las leyes ya habían impuesto una merma sustancial de sus ingresos, reducidos teóricamente a la mitad. Pero *de hecho las pérdidas fueron mucho mayores desde el momento en que el Gobierno no cumplió sus compromisos*. Y el caso es que, de haberlos cumplido, muchos párrocos rurales hubiesen salido ganando puesto que los estipendios legales reconocidos, aun siendo muy modestos, eran en muchos supuestos superiores a la cuota que se les adjudicaba del acervo decimal. Los cabildos subsistieron gracias a que pudieron echar mano de sus reservas ocultas, más o menos legales, de que disponían; lo que no era el caso de la mayoría de los eclesiásticos a los que no quedaba otro amparo que la piadosa generosidad de los fieles canalizada a través de contraprestaciones irregulares por servicios religiosos o, pura y simplemente, por la caridad. Fueron

años duros hasta que los gobiernos moderados ordenaron la situación; pero la época de esplendor desapareció para siempre.

Los labradores tampoco salieron ganando mucho puesto que siguieron pagando y de poco consuelo les servía el cambio de nombre de la contribución o la alteración de su naturaleza jurídica. Lo que ellos veían, además, era que “sus” párrocos vivían en las mismas o peores apreturas que antes y en cuanto a éstos no a todos les consolaba el comprobar que se habían reducido las enormes diferencias que antes les separaban de los canónigos y del alto clero.

Los que salieron ganando fueron, primero, los propietarios, tal como se había denunciado con antelación ya que, en casos, pudieron subir los arrendamientos con el señuelo de que el impuesto decimal tradicional había sido suprimido y, en segundo lugar, los arrendadores de su gestión. Como confirmaría pocos años después un diputado de las Constituyentes y reconocido experto agrario, González Alonso (*La nueva ley agraria*, 1840, p. 286), “que nos digan cómo los dueños de las tierras protegidas por la ley han abusado con la abolición del diezmo del derecho que estaban investidos por ella; no fue la ley en sus resultados un alivio del trabajo del labrador, fuélo el del dueño, que autorizado con su absoluto derecho, amenazó con el despojo a quien no le acudiera con el diezmo”. Pero los mayores y seguros beneficiarios fueron, como siempre, los adquirientes de los bienes nacionalizados.

Sería, por tanto, exagerado hablar aquí de “desastre”, puesto que la situación social no empeoró en este aspecto de manera sensible. Pero sí puede hablarse —y esto es muy grave— de un fracaso de las expectativas sociales que en torno a esta operación se habían creado. Una vez más, la revolución fracasó al no haberse preocupado de los intereses de la mayoría de la población primando los de una minoría, como sucedió con la desamortización en general. Aunque también es verdad que fue una revolución burguesa y que no se podían pedir peras al olmo. Oigamos a este respecto el contundente juicio del tantas veces citado Esteban Corrales: “Todo esto no debe extrañar pues encaja con lo que sabemos fueran las características de la revolución burguesa de España: revolución pactada que permitía el desmontaje del viejo régimen sin excesivos traumas para que una parte de sus anteriores beneficiarios (la nobleza feudal), que pudieron integrarse en la naciente sociedad capitalista, conservando una posición privilegiada, ahora sancionada por la legislación liberal. Lo sucedido con el diezmo de legos es una nueva prueba de ello. Ni progresistas ni moderados dudarán de que estos perceptores de diezmos eran sus legítimos propietarios y, por tanto, era preciso resarcirlos del despojo que se les hacía al abolirlos mediante la oportuna indemnización (...) Los liberales —doceañistas o exaltados, moderados o progresistas— supieron ofrecer a la nobleza una solución integradora, aun a costa de aumentar el número de desafectos a la causa de la liber-

tad y de la monarquía isabelina entre aquellos para los que no había lugar en la nueva sociedad que se estaba fraguando”.

¿UN NEGOCIO RUINOSO O UNA ESTAFA?

Lo que más sorprende de todo esto es el alcance económico de la operación —una auténtica ruina cuando no una estafa (o ambas cosas)— que contrasta con la fama de gestor financiero que rodeaba a Mendizábal. En esta ocasión, desde luego, le salieron mal las cuentas, que siempre fueron “cuentas galanas” mal calculadas por no estar basadas nunca en la realidad.

Desde el punto de vista económico la operación parecía, en efecto, tan brillante como segura. La Iglesia percibía un impuesto que le permitía vivir espléndidamente: casi cien mil personas vivían pasablemente a costa de él (y de otros ingresos relacionados con los servicios religiosos) y varios miles se movían en la opulencia. Un plato demasiado succulento para el hambre crónica del Tesoro público; y Mendizábal fue a por él sin vacilaciones. Pero había que pagar por ese plato y aquí fue donde fallaron las cuentas. Porque el ministro contaba con que el Estado que se quedaba con el impuesto, podía atender las necesidades del culto y del clero con la mitad —y posiblemente con menos— de su producto, siendo la otra mitad ganancia neta para alimentar a un ejército insaciable.

Lo que sucedió en realidad ya lo sabemos. Ni el ministro ni las Cortes consiguieron formalizar —y ni siquiera llegaron a intentarlo— la contribución sustitutoria de culto. De modo que hubo que continuar con el sistema decimal provisionalmente y la mitad que correspondía al Tesoro no apareció por ninguna parte ya que no llegaba a compensar las antiguas cuotas estatales y de los partícipes legos, a lo que había que añadir las ganancias de los gestores. Mientras que, por otro lado, emergía la obligación estatal de las atenciones del culto y del clero, de tal manera que *el Tesoro se hacía responsable de las cantidades que no lograba cubrir el medio diezmo del clero*. En definitiva: que no sólo no se había ganado, sino que se había perdido. ¿No fue esto un negocio ruinoso, incluso contando con la incautación de los bienes eclesiásticos? Así lo fue, desde luego, y si de hecho no resultó peor fue por que el Ministerio hizo trampas, es decir, no pagó a los beneficiarios ni eclesiásticos ni laicos. Cuando no se paga y nadie está en condiciones de exigir el cumplimiento, es claro que se evita la bancarrota, pero a costa de estafar a los acreedores. El gran error de Mendizábal fue, pues, de índole contable: un mal cálculo de las previsiones de ingresos. Y conste que no era la primera vez que le pasaba por que ya se había equivocado antes, y muy burdamente, en el cálculo de los rendimientos del adelanto de los 200 millones. Todos estos errores acumulados le condujeron a la gran fanfarronada de prometer que podía acabar la guerra civil con unos recursos exclusivamente nacionales internos que consideraba suficientes.

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS

Desde el punto de vista económico las consecuencias de la supresión del diezmo fueron devastadoras. Para comprobarlo basta comparar la situación de la Hacienda pública antes y después de haberse realizado esta operación.

Antes de la abolición, el Estado no tenía que preocuparse de la mantención del culto y del clero, que estaba en manos de la Iglesia e incluso sacaba una sustanciosa ventaja del impuesto puesto que en el Tesoro público ingresaba casi la mitad del mismo sin contar con que, además, el clero, que disponía de medios, contribuía con un “subsidio” de unos 25 millones anuales. Y, en fin, todavía quedaba un importante renglón de ingresos procedente de las sedes vacantes, bien dotadas de rentas y diezmos, que ingresaban en sus arcas.

Después de la abolición, en cambio, la Hacienda quedaba gravada con unos 200 millones de reales (que son los que aparecen en los presupuestos para 1841, por ejemplo) título de la contribución alternativa de culto y, por si esto fuera poco, se había perdido la participación aproximada del medio diezmo y por descontado el subsidio del clero; y sin olvidar, en fin, que las sedes vacantes dejaron de producir aportaciones de importancia (un dato que, por cierto, no suele aparecer en las cuentas que los economistas de entonces y de ahora han hecho a este propósito). Desventajas que no se compensaban ni mucho menos con la nacionalización de los bienes del clero secular y, sobre ello, la carga de la indemnización a los partícipes legos.

El balance, por tanto, no podía ser más ruinoso para el Tesoro público y hubiera sido aun peor si el Estado hubiera cumplido su compromiso constitucional de asumir las atenciones del culto y clero. Pero es el caso que en su bancarrota, más o menos encubierta, incumplió, como antes se ha dicho, su obligación pagando con retraso —o no pagando pura y simplemente— las pensiones eclesiásticas, como suelen hacer los deudores arruinados.

Visto tal panorama surge la cuestión de determinar si tan indudables desventajas se veían compensadas o justificadas, en otro orden de consideraciones, por ventajas de orden político según se afirmaba oficialmente. Porque el Gobierno en su ingenuidad estaba convencido de que la supresión del diezmo resultaba tan beneficiosa para la clase labradora que ésta había de agradecérselo con su adhesión a la causa liberal. Esta postura no tiene, sin embargo, demasiada fuerza por varias razones, que la práctica se encargaría pronto de confirmar. En primer lugar, porque los auténticos beneficiarios de la abolición no fueron los cultivadores (tal como se ha visto ya más atrás) sino los propietarios. En segundo lugar porque lo que veía “la clase labradora” era que con un nombre o con otro el impuesto continuaba e incluso con una cuantía superior: los cambios de nombre y de naturale-

za no afectan al contribuyente, a quien lo que de veras importa es la carga que se le impone. Y, en fin, la hipotética adhesión política de algunos labradores a la causa liberal tenía que corresponderse indefectiblemente con la desafección de las otras clases que antes no tenían que pagar nada por este concepto y que ahora tenían que llenar los huecos abiertos por los menores pagos realizados por la agricultura. En cualquier caso carecemos por completo de indicadores que confirmen —o denieguen— la hipótesis oficial. Puestos a conjeturar, es probable que el clero rural, al que se habían aumentado nominalmente las pensiones, terminase agradeciendo al Gobierno el cambio fiscal. Pero esto únicamente en el supuesto de que efectivamente hubiese percibido las pensiones prometidas; y como esto no sucedió, mal podía agradecer unos pagos que no había recibido y antes bien, aumentaría su resentimiento ahora que tenía conciencia de que tenía derecho a algo que no se le pagaba. Es decir, que si antes su participación en el diezmo era reducida, al menos la cobrara indefectiblemente y sin retrasos. En cambio, ahora, de nada le valían las promesas. Y por otro lado, lo que resulta seguro es que el alto clero, al que se habían adjudicado unas pensiones mucho más bajas que sus participaciones en el antiguo diezmo, no podía estar agradecido al Gobierno.

De ser correctas las anteriores afirmaciones (conjeturas) ¿qué se había conseguido con la reforma? En mi opinión, la primera gran ventaja fue de índole más bien académica puesto que el sistema fiscal quedó en este punto sensiblemente clarificado. La segunda gran ventaja fue más bien ideológica en la medida en que gracias a la supresión del diezmo se dio un paso no pequeño hacia la consumación de la revolución liberal que no podía consentir la supervivencia de un impuesto del Antiguo Régimen. Y en tercer lugar, ahora en el terreno político, la gran ventaja política fue la de deteriorar gravísimamente el poder de la Iglesia: un contrapoder que el Estado liberal moderno no podía tolerar. ¿Compensaban estas ventajas las desventajas de otra índole que antes se han enumerado? Tratándose de elementos de naturaleza distinta, resulta imposible ponderarlos de manera objetiva y la respuesta se convierte en un juicio de valor. Para los liberales de entonces y para la mayor parte de los historiadores de ahora las ventajas ideológicas priman sobre las desventajas económicas y políticas. Otros, en cambio, condenamos esta operación por razones de oportunidad. Es decir, que consideramos que el diezmo tenía que ser inexorablemente suprimido, puesto que ya carecía de justificación en el siglo XIX; pero 1837 no era el año más adecuado para hacerlo. Con un Estado arruinado y en plena guerra civil no caben aventuras de este tipo. La operación, en consecuencia, hubiera debido haberse pospuesto hasta el final de la guerra civil y, mejor todavía, hasta el momento de una reordenación del sistema fiscal y de la normalización de las relaciones con Roma, o sea, lo que hicieron los moderados diez años después; pero entonces ya era demasiado tarde y el daño ya estaba hecho.

Lo que se reprocha, en definitiva, no es el resultado, sino el modo en que se hizo: ejemplo de improvisación y frivolidad. Mendizábal inició la operación sin

saber lo que quería, ignorando los datos más elementales para su racionalización y sin tener en cuenta sus consecuencias directas ni indirectas.

Además, la supresión del diezmo era una simple pieza dentro de un sistema más amplio que contenía otros elementos inseparables: el arreglo del clero y la implantación de una nueva contribución compensatorio. Pues bien, como estos elementos complementarios no llegaron a buen fin por la oposición de la Reina Gobernadora y la impericia del Ministerio era inevitable que la cuestión decimal tampoco pudiera arreglarse por sí sola.

Los repetidos desaciertos en este punto de los gobiernos progresistas fueron al fin remediados al cabo de varios años por los gobiernos moderados cuando éstos lograron colocar la cuestión del diezmo en su verdadera dimensión, o sea, dentro del sistema fiscal y dentro también del régimen general de la Iglesia plasmado en el Concordato con la Santa Sede. Porque cuando un problema se plantea mal —como habían hecho los progresistas deslumbrados por el atractivo populista de la supresión pura y simple de un impuesto— es imposible resolverlo sensatamente.