

Del fomento de la minería a paraíso fiscal para grandes compañías. Las etapas de construcción de la fiscalidad minera española del siglo XIX*

The construction's stages of the Spanish mining taxation in the XIX century. From the promotion of mining to tax haven for large companies.

Gérard Chastagnaret

Unité mixte de recherche "Temps, espaces, langages, Europe méridionale Méditerranée" Aix-Marseille Université

Resumen: Tres etapas se pueden distinguir en la construcción de la fiscalidad minera española del XIX. La primera, iniciada con el decreto de 1825, inspirado por Elhuyar, veterano de las Luces y de la minería de Nueva España, pretende, a la vez que procurar ingresos a la Hacienda, fomentar una minería pequeña y mediana estable. La segunda fase, iniciada en 1868 bajo el impulso del liberalismo ideológico y político, se caracteriza por la concomitancia entre la avenencia de una explotación masiva de los recursos del subsuelo español a manos de grandes compañías extranjeras y el hundimiento de la presión fiscal. El protagonismo de los intereses privados sólo se manifiesta a final de siglo, en defensa de intereses hasta ahora protegidos por los propios actores públicos. Consecuencias de este movimiento: la Hacienda aprovechó muy poco la explotación de los recursos mineras nacionales y la presión fiscal se endureció a contratiempo de la evolución del sector, ya afectado por el agotamiento de sus reservas.

Palabras clave: España, siglo XIX, impuestos mineros, liberalismo, compañías mineras

Abstract: We can distinguish three stages in the construction of the mining taxation in 19th century Spain. The first stage begins with the decree of 1825 inspired by Elhuyar, a veteran of the Enlightenment and the mining in New Spain, who aims to generate, at the same time, incomes to the Treasury and promote a stable mining with small and medium size. The second phase begins in 1868, under the leadership of ideological and political liberalism, and is characterized by the coincidence between the massive exploitation of the resources of the Spanish subsoil by large foreign companies and the collapse of tax burden. The role of private interests only was manifested at the end of the century in the defence of interests that have so far been protected by public actors themselves. In consequence, the national Treasury took very little benefits of national mineral resources. The tax burden only hardened when the sector was already affected by the depletion of the reserves.

Keywords: Spain, nineteenth century, mining taxes, liberalism, mining companies

Résumé: On peut distinguer trois étapes dans la construction de la fiscalité minière espagnole au XIX^e siècle. La première commence avec le décret de 1825, inspiré par Elhuyar, un vétéran des Lumières et de l'activité minière de Nouvelle Espagne, qui prétend, tout en donnant des ressources aux finances royales, encourager l'activité stable d'exploitations petites ou moyennes. La seconde phase débute en 1868, avec l'essor du libéralisme idéologique et politique. Elle se caractérise par la concomitance entre l'exploitation massive des ressources du sous-sol espagnol par des grandes compagnies étrangères et l'effondrement de la pression fiscale. Le rôle des intérêts privés n'apparaît qu'à la fin du siècle, à travers la défense d'intérêts protégés auparavant par les acteurs publics eux-mêmes. Conséquences de cette évolution : les finances tirent peu de parti de l'exploitation des ressources minières nationales et la pression fiscale se durcit au mauvais moment, alors que le secteur est frappé par l'épuisement des réserves.

Mots clefs: Espagne, XIX^e siècle, impôts miniers, libéralisme, compagnies minières

* Artículo recibido el 30 de marzo de 2015. Aceptado el 15 de mayo de 2015.

Del fomento de la minería a paraíso fiscal para grandes compañías. Las etapas de construcción de la fiscalidad minera española del siglo XIX

Se hubiera podido esperar que fiscalidad minera fuera un campo privilegiado para la observación de tensiones permanentes entre el poder público y las empresas. Tradicionalmente, el primero pretendería maximizar el rendimiento de tasas e impuestos aplicados sobre una actividad popularmente percibida como el alumbramiento de tesoros escondidos. Por otra parte, los dueños de las explotaciones sabrían aprovechar las características propias de la actividad minera –aislamiento geográfico, carácter aleatorio de la búsqueda de los filones, dificultad de control del producto y de los resultados económicos–, bien fuera para conseguir condiciones fiscales ventajosas, bien para defraudar a la Hacienda pública utilizando las maniobras más diversas. Y, sin embargo y a pesar de su fuerza, este tópico tardará mucho tiempo en cobrar vigencia en la España decimonónica, una época en la que España se convierte en líder mundial para la exportación de materias primas minerales no energéticas –concretamente carbón excluido–. Los motivos de este retraso no tienen nada que ver con la ausencia de preocupaciones fiscales de parte del Estado ni tampoco con cualquier tipo de civismo fiscal por parte de los mineros. Más allá de los rasgos específicos de cada periodo, esta originalidad está arraigada en una concepción propia de la actividad minera, vigente en todo el siglo XIX, según la cual el Estado no debe hacer del rendimiento fiscal un objetivo prioritario de la actividad minera.

Esta singularidad no resta interés al estudio del juego de los actores en torno al tema de la fiscalidad, aunque impone una cronología original así como planteamientos específicos para cada uno de los tres periodos que vamos a distinguir. Los dos primeros están separados por el año 1868 y llevan el sello de legislaciones mineras propias, con fuerte incidencia en el terreno fiscal. La tercera fase comienza en la última década del siglo y, en este caso, no se encuentra vinculada con un nuevo marco legislativo para la minería sino con la agravación de los problemas presupuestarios del Estado y con la voluntad, tardía, de solicitar más del entonces sector más dinámico de la economía nacional. Los lobbies mineros ya existían previamente, pero será sólo a partir de este momento cuando se podrá comprobar su forma de actuación y medir su influencia en el campo fiscal.

Los dos últimos periodos, coetáneos del despegue y esplendor de la minería española, pueden agruparse bajo un mismo interrogante: ¿cómo puede ser que el principal sector exportador de la economía española haya contribuido tan tarde y tan modestamente a un erario público permanentemente marcado por el desequilibrio entre gastos ineludibles y recursos insuficientes? ¿Basta con referirse al concepto de moderación fiscal antes aludido? ¿La actuación de los lobbies y el fraude fiscal pueden constituirse como respuesta suficiente? ¿O habría más bien que buscar en el mismo corazón del Estado las razones para la minimización de la presión fiscal sobre la actividad minera?

La construcción de una nueva fiscalidad. Impuestos sí, pero sin efectividad real

Desde el siglo XVI, la actividad minera en los reinos de España se confundió casi enteramente con la minería de los metales preciosos, oro y plata, en las colonias americanas. A pesar de su consiguiente falta de trascendencia, la minería peninsular estaba regida por un marco reglamentario bastante estricto, el de las Ordenanzas de 1584¹. Estas perseguían dos objetivos: de una parte, garantizar los derechos de los descubridores y de los mineros –incluso extranjeros– y, por otra parte, procurar ingresos fiscales al erario. Las tasas podían llegar a alcanzar hasta la mitad del producto bruto en el caso de los metales preciosos, mientras que el cobre y el plomo disfrutaban de tasas reducidas del 3 y 5 por ciento respectivamente. En 1611, la sujeción al impuesto se extendió a todos los metales, incluido el hierro, mientras el nivel de imposición subía hasta la quinta parte del valor del producto. Pero este baremo, a pesar de ser confirmado en 1648, tiene en realidad muy poca significación pues el otorgamiento de las concesiones venía acompañado de exenciones fiscales de forma cada vez más sistemática, lo que refleja la incapacidad del poder para suscitar la aparición de empresas privadas rentables –y duraderas por consiguiente– en la minería peninsular.

Esta situación ayuda a entender el surgimiento de políticas alternativas para la explotación de los yacimientos. La primera de ellas es su incorporación a la Corona para ser explotados directamente o arrendados en el marco de asientos. La mina de azogue de Almadén constituye un buen ejemplo para ambas soluciones, sucesivamente aplicadas en su caso. Pero la incorporación de minas a la Corona, inaugurada con Almadén en el siglo XVI, conoce una fuerte expansión durante las últimas décadas del siglo XVIII al mismo tiempo que progresa la explotación directa por la Corona. El otro rasgo privativo de la penetración de la Corona en el proceso económico de la minería es la creación de monopolios sobre la producción y venta de dos metales estratégicos, como son el mercurio desde 1559 –en relación con las necesidades de la minería americana– y el plomo a partir de 1646. En el caso del plomo, el monopolio o estanco se suaviza a finales del siglo XVIII, permitiendo la extracción privada en determinadas zonas, con la condición de que el mineral extraído sea remitido a las fábricas reales, a un precio fijado por la administración, y soporte una tasa de 10 por ciento a partir de 1794.

Esta política traduce una profunda falta de confianza hacia la iniciativa privada, aunque las Luces trataron de introducir dos innovaciones destinadas a estimularla y aumentar su credibilidad. La primera, bastante efímera porque, inaugurada en 1789, desaparece ya en 1792. Se basa en la trasposición del modelo inglés de la minería del carbón: idéntica propiedad para el suelo y el subsuelo. La segunda, más interesante para nuestro caso, consiste en la creación, en 1786, del cargo de *Director y Visitador General de minas*, atribuido a un eminente mineralogista como fue Francisco Ángulo. Su principal atribución sería el control de la calidad de los yacimientos y de la rentabilidad de los proyectos de explotación presentados antes del otorgamiento de las concesiones solicitadas. Se trata de un evidente esfuerzo para escapar del círculo vicioso tradicional de concesión, exención, fracaso y especulación estéril. Pero, en cualquier caso, tanto las incorporaciones a la Corona como los ensayos y titubeos de las Luces,

¹ Colección Legislativa de Minas (CLM), t. 1, Madrid: Imprenta del Colegio Nacional de Sordomudos y de Ciegos, 1889, pp. 24-58, y Gérard CHASTAGNARET, *L'Espagne puissance minière dans l'Europe du XIX^e siècle*, Madrid: Casa de Velázquez, 2000, p. 116.

revelan una realidad muy simple: antes de pensar en gravar la minería con tasas e impuestos, se debe garantizar su pervivencia².

Las tensiones, y aún más los conflictos entre Estado y empresas, se encuentran limitados por la misma debilidad de la minería, de modo que se sitúan en campos ajenos al de la fiscalidad, centrándose más en evitar la extracción sin título de concesión, la exportación fraudulenta o las ventas al margen del monopolio de la Corona sobre el producto. Cualquiera de estas formas de fraude conoce un auge muy fuerte con el hundimiento del Estado durante la Guerra de la Independencia. Las dos primeras versiones se dan especialmente con el grafito de Marbella y las ventas al margen del monopolio en el caso del plomo de Sierra de Gádor. Con el retorno del absolutismo, la explotación del plomo de Gádor da lugar a tensiones muy fuertes entre los mineros y el Crédito Público, gestor del estanco del metal. Los conflictos continúan, y a veces se vigorizan, durante el Trienio. Formalmente no se trata de la vía impositiva, pero los mineros se quejan de la confiscación por parte del Tesoro público de una buena porción de la riqueza derivada de su actividad. Andrés Sánchez Picón ha puesto de manifiesto la expresión de los intereses mineros de Gádor en la propia capital, a través de la prensa, destacándose la figura de Javier de Burgos, antiguo afrancesado natural de Motril, así como en debates en las Cortes. Después del Trienio, la acción de los fundidores se ejerce más a nivel local, especialmente por la actuación y los escritos de un funcionario vinculado a ellos³. No se puede hablar todavía formalmente de un *lobby* estructurado, pero es cierto que la presión se hace muy fuerte. La Sierra de Gádor tiende a convertirse entonces en un territorio sin ley. El auge espectacular de la producción de plomo – España ya alcanza a ser el segundo productor mundial – ha provocado el estallido del monopolio de venta vigente, de modo que se hace urgente la creación de un nuevo marco jurídico, administrativo y también fiscal⁴.

El decreto de 1825

El decreto de 4 de julio de 1825, así como la posterior Real Orden de 8 de diciembre siguiente organizando su aplicación, son obra personal de Fausto de Elhuyar, figura eminente de las Luces españolas, especialmente en su faceta como descubridor del wólfam junto a su hermano Juan José⁵. Director General de la minería de Nueva España desde 1786 volvió a la Península a principios de la década de 1820 y escribió en 1823 una memoria, publicada en 1825, sobre su experiencia mexicana⁶. Encargado por Luis López Ballesteros de preparar el nuevo marco reglamentario de la minería peninsular, redactaría entonces una *Memoria sobre la formación de una ley orgánica para gobierno de la minería en España* que serviría como base del decreto de julio de 1825⁷. El informe lleva impresa la huella de la larga experiencia mexicana de su autor,

² *Ibidem*, pp. 118-120.

³ Andrés SÁNCHEZ PICÓN, “Viento del Sur. La presión local en la liberalización minera de 1825”, in Xavier HUETZ DE LEMPS y Jean-Philippe LUIS (ed.), *Sortir du labyrinthe. Etudes d'histoire contemporaine de l'Espagne. Hommage à Gérard Chastagnaret*, Madrid, Casa de Velázquez, 2012, pp. 45-68.

⁴ *Ibidem*, pp. 121-122.

⁵ CLM, t. 1, pp. 171-208.

⁶ *Memoria sobre el influjo de la minería en la agricultura, industria, población y civilización de la Nueva-España en sus diferentes épocas, con varias disertaciones relativas a puntos de economía pública conexos con el propio ramo*, Madrid: Imprenta de Amarita, 1825, 154 p.

⁷ Texto reproducido en *Anales de Minas (AM)*, t. 1, 1838, pp. 1-155.

especialmente en cuanto a las dimensiones reducidas de las concesiones otorgadas y su constante temor a la confiscación improductiva de concesiones por parte de compañías especulativas. Para él, la política minera peninsular no debe dar prioridad al rendimiento fiscal, sino al empleo en las zonas rurales normalmente aisladas en donde suelen encontrarse los yacimientos. Esta marginación de la preocupación fiscal se refleja perfectamente en sus proposiciones en este terreno, presentadas por él mismo en un orden de preferencia decreciente: 1) exención total de impuestos; 2) un sistema de doble imposición, siguiendo el modelo francés, con una tasa sobre las concesiones y un impuesto sobre los beneficios; y 3) un impuesto sobre el valor del producto final, después del tratamiento del mineral, con deducción de gastos. Además, Elhuyar recomendaba la aplicación de tipos de imposición diferentes según el producto, hasta una posible exención total para el caso del carbón.

Bajo presión de los apremios del erario público, el decreto de 4 de julio de 1825 elimina la primera opción a favor de la segunda, estableciendo por tanto una doble imposición: las concesiones se gravarían mediante un canon de superficie pero, en lugar de tasar los beneficios, se introduciría un impuesto del 5 por ciento sobre el producto bruto, con exención exclusiva para el hierro. Con ese doble sello de la cultura de su inspirador y de las circunstancias del momento, el decreto de 1825 orientará la legislación minera de todo el siglo XIX, mucho más allá de lo que se puede deducir de las apreciaciones descalificadoras de los liberales en los años 1850 y 1860⁸. En el campo de la fiscalidad, subrayaremos dos aspectos: el más importante es el de la mencionada doble imposición, que será suprimida durante unos años por los liberales antes de ser restablecida, como se verá más adelante; el otro aspecto, parcialmente encubierto por el peso de los apremios financieros, es el deseo de moderación fiscal. Esta voluntad, propia de Elhuyar y conscientemente ocultada por los liberales, no aparece tanto en la imposición –relativamente elevada– sobre las concesiones y las fábricas de beneficio, como en el impuesto sobre el producto bruto. El tipo elegido, del 5 por ciento, nos parece un serio gravamen pero nunca asfixiante. En este campo, y muy a pesar suyo, el liberalismo va a ser heredero de una política muy anterior. De modo que, en contra de lo que se afirmará, la legislación liberal de los 1860 no es nada pionera en términos de “liberación fiscal” de las energías productivas.

El nuevo marco legal no debe casi nada a los actores privados de la minería. Más bien es consecuencia de la urgencia del problema de la Sierra de Gádor y, antes que nada, un fruto de la doble cultura de su principal inspirador. Elhuyar es a la vez un hombre de las Luces, compenetrado por las ideas de progreso y felicidad de los pueblos, y un especialista en la extracción de metales preciosos. A esto simplemente hay que añadir, como se ha señalado, el peso de las gravísimas dificultades de la Hacienda pública de la época. La nueva legislación se debe considerar como un producto exclusivo del aparato de Estado, incluyendo bajo este concepto a políticos y altos cargos administrativos. Los mineros de Gádor no pesan nada en la negociación, por su fragmentación y aislamiento, así que no debería extrañarnos la ausencia de influencia de cualquier tipo de lobby minero. Existen ciertas intrigas madrileñas, pero se desarrollan más bien en torno a la compra –o saqueo– de los stocks de minerales y de metal de las fábricas de plomo de la Corona. Luis Figueroa, ex afrancesado y militar de medio sueldo del ejército napoleónico refugiado en Marsella, nos ofrece el ejemplo más

⁸ G. CHASTAGNARET, “La législation de 1825 et l’évolution des activités minières”, ponencia presentada en el *I Coloquio de Historia Económica de España*, Barcelona, 11-13 de mayo 1972.

emblemático de esta estrategia, con la compra en condiciones muy «excepcionales», de los stocks de Linares y de la Sierra de Gádor, sirviendo como origen de la saga familiar⁹.

El peso de los intereses privados solo empieza a notarse a lo largo de las décadas siguientes, y muy especialmente en el caso del carbón, maltratado en diversos aspectos por el decreto de 1825. En 1833, a causa de la intervención del ministro de Marina, de la influencia de liberales exiliados y sobre todo de la muerte de Elhuyar a principios de año, se otorga simultáneamente una concesión de dimensiones excepcionales y una exención fiscal muy amplia a una sociedad controlada por capitales belgas, la *Real Compañía Asturiana de Minas de Carbón*¹⁰. En 1836 y 1837, bajo el impulso de las empresas privadas y sobre todo del ingeniero jefe del distrito minero Asturias-Galicia, se triplica el tamaño de las concesiones de hulla. El año siguiente, el canon de superficie se reduce en las cuatro quintas partes para todos los minerales.

Las dos etapas legislativas siguientes se relacionan con las leyes de 1849 y 1859, que no introducen cambios decisivos en la práctica. Sin embargo, la ley de 1849, promulgada durante la “década moderada”, conlleva implícita una incidencia de tipo fiscal aunque por vía indirecta. Dicha ley no solo es claramente antiliberal sino que también se puede leer como una sanción contra el propio Cuerpo de Minas, acusado con acierto de liberalismo. Entre otras disposiciones, se multiplican las tareas a cargo del ingeniero de distrito antes del otorgamiento de una concesión. Los trámites, incluyendo cuatro etapas sucesivas, obligan al ingeniero a efectuar varias visitas al terreno, mientras los diferentes plazos dilatan el tiempo, durante meses y a veces años, antes de la demarcación de la concesión como última etapa y requisito necesario para comenzar a exigir el pago de los impuestos. Teniendo en cuenta que una primera solicitud es criterio suficiente para crear un derecho de prioridad, se pueden prever las consecuencias para miles de concesiones bloqueadas por especuladores que no tienen que pagar la más mínima tasa. Asistiremos a años de confusión y aún de situaciones grotescas en ciertas cuencas, especialmente la de Belmez en la provincia de Córdoba. Habiendo sido además presentada la ley como antiespeculativa, el fracaso no puede ser más rotundo –a menos que las proclamas no fueran en realidad nada más que una cortina de humo–.

Con la ley de 1859 se pone término a este absurdo, introduciendo cierta flexibilidad –ya urgente– en el número de concesiones otorgables a cada sociedad, así como en las obligaciones mínimas de explotación, el «pueblo»¹¹. No se cambia nada en relación con la fiscalidad, salvo dos aspectos: 1) la bajada del tipo del impuesto sobre el producto bruto hasta el 3 por ciento y hasta el 2 por ciento a partir de 1865 para el caso de los metales; y 2) se extiende hasta el cinc –mineral y metal– la lista de productos exentos del impuesto sobre el producto bruto que ya incluía la hulla, el cok, el hierro,

⁹ G. CHASTAGNARET, “Marsella en la economía internacional del plomo (mediados del XVII – mediados del XIX)”, *Revista de Historia Industrial*, Barcelona, 1, 1992, pp. 11-38, y “De Marseille à Madrid, du plomb à la noblesse et au pouvoir d’Etat: la fortune de la Casa Figuerola”, *Actes du colloque: Bourgeoisie et notables en Méditerranée (XVIII^e-XX^e siècles)*, *Cahiers de la Méditerranée*, 46-47, Niza, 1993, pp. 123-137.

¹⁰ G. CHASTAGNARET, “Une réussite dans l’exploitation des non ferreux espagnols au XIX^e siècle: la Compagnie Royale Asturienne des Mines” en Jean Pierre AMALRIC y otros, *Aux origines du retard économique de l’Espagne, XVI^e-XIX^e siècles*, Toulouse: CNRS, 1983, pp. 81-113.

¹¹ N.d.t.: Puede definirse, según el *Diccionario de Autoridades* de 1846, como “el actual laboreo de la mina, con los operarios que previene la ordenanza”.

mineral y metal. El añadido es claramente un traje hecho a la medida de la única empresa del sector, la *Real Compañía Asturiana de Minas*, sucesora en 1853 de la anteriormente mencionada, por reconversión del carbón al cinc. El promotor y primer director de la nueva sociedad, el ingeniero belga Jules Hauzeur, aplicó muy tempranamente una estrategia de seducción del Cuerpo de Minas así como la «hispanización» de sus ejecutivos en la Península. Como recompensa por el resultado obtenido o por su contribución al seguimiento en la estrategia, el ingeniero Pío Jusué y Barreda, subdirector de la Escuela de Minas, ingresará en la compañía tan pronto se promulgue la ley. Cuatro años después, un político español de primera fila como Alejandro Mon, se incorpora al consejo de administración e incluso, al cabo de unos años, se le concede una dispensa de asistencia a las sesiones del consejo para poder cobrar como administrador¹². Una manera de reconocer la calidad de los servicios prestados en otro campo...

La “Revolución liberal” de 1868. De los principios a su puesta en aplicación: el desarme fiscal del Estado

Desde la década de los años 1830, la ideología liberal vino paulatinamente a imponerse hasta dominar el Cuerpo de Minas, debido al peso de diversos factores¹³. El primero se refiere a las características de la formación, recibida casi exclusivamente dentro del marco nacional a partir de la creación de la Escuela de Minas en 1833, de modo que los futuros ingenieros que creen adquirir competencias económicas no reciben, en realidad, más enseñanza en este sentido que contabilidad minera y tampoco pueden disfrutar de estancias largas en el extranjero que habían permitido a las generaciones anteriores abrirse a las realidades de la Europa industrial. Por otra parte, se resienten mucho de las vejaciones infligidas al Cuerpo de Minas por los moderados en el poder y se orientan naturalmente hacia los círculos liberales en los que destaca la figura del economista de moda, el francés Frédéric Bastiat. Su presencia en estos círculos se utiliza como garantía de rigor científico e intelectual, aunque no se les pide sino su apoyo a una doctrina liberal expresada de manera muy somera. La mayor parte de ellos se convierten, por tanto, en opositores al mantenimiento de la función productiva del Estado y, por consiguiente, en militantes activos en cuanto a la venta de los establecimientos pertenecientes al Estado, incluso Almadén y Río Tinto. Su voz se hace oír hasta en las Cortes —como ilustra el caso del ingeniero diputado Lino Peñuelas—, con muy pocas voces discrepantes dentro del cuerpo, tanto más cuanto que los que lo hacen quedan automáticamente marginados —como ilustra el caso de Federico de Botella y de los Hornos, hijo de diputado del trienio exiliado en París y ex-alumno de la Escuela de Minas de la capital francesa—¹⁴. La doctrina liberal en sus aspectos relativos a la minería no se concentra dentro de un ámbito específicamente fiscal, es global, y se puede sintetizar en dos conceptos: propiedad privada y libertad.

¹² G. CHASTAGNARET, “Une réussite [...]”, op. cit.

¹³ G. CHASTAGNARET, “La construcción de una imagen reaccionaria: la política minera de la década ominosa en el espejo liberal”, *AYER*, nº 41, Sevilla, 2001, pp. 119-140, y “L’argument du progrès : l’instrumentalisation de la presse sectorielle et économique dans l’Espagne du XIX^e siècle” en Paul AUBERT y Jean-Michel DESVOIS (eds.), *Les élites et la presse en Espagne et en Amérique latine des Lumières à la deuxième guerre mondiale*, Madrid: Casa de Velázquez, 2001, pp. 137-152.

¹⁴ G. CHASTAGNARET, *L’Espagne puissance minière* [...], op. cit., p. 245.

El discurso liberal, especialmente el de los ingenieros, considera el decreto “dando Bases para la nueva legislación minera” –más conocido como *Decreto de Bases*–, promulgado el 29 de diciembre de 1868, tres meses después de La Gloriosa, como el punto de partida de una nueva era¹⁵. Pero, en realidad, el desarme fiscal del Estado se había iniciado unos meses antes, con la ley minera del 4 de marzo de 1868, que había suprimido el impuesto sobre el producto bruto reemplazándolo por la posibilidad de creación de una tasa, con un tope máximo del 3 del ciento, sobre las exportaciones mineras. No obstante, el Decreto de Bases constituye ciertamente una ruptura real, a través de los principios que rigen su contenido, que el mismo preámbulo expresa claramente: ya no se trata de fijar un marco para el desarrollo de la actividad, ni tampoco de controlarla, sino de crear una verdadera propiedad minera y garantizar la libertad de su explotación a las empresas: “La propiedad en la minería, como en todos los ramos de la industria humana, es tanto más fecunda cuanto menos cuesta adquirirla y más firme es su posesión”¹⁶.

Todas las formalidades previas, todas las obligaciones de actividad, quedan suprimidas. El empresario minero disfrutará de la libertad más completa en cuanto a métodos de explotación, con la única reserva del respeto de las normas de seguridad –aunque el anunciado reglamento de policía minera no verá la luz antes de 1897–. En el terreno fiscal, sólo se menciona el «canon de superficie» (artº 19) y, en efecto, este impuesto reviste ya un carácter decisivo, pues su abono se convierte en garantía de una verdadera propiedad minera. No sólo se mantiene, sino que se triplica, aunque con notables excepciones a favor de la hulla, del mineral de hierro, del azufre y de las piritas. Se suprime por tanto el impuesto sobre el producto bruto, con lo cual se pone término, provisionalmente, a la doble imposición instaurada por el decreto de 1825.

El desarme fiscal del Estado culmina en 1868, dentro del marco de un proceso estrechamente vinculado con la ideología dominante –y aún aplastante– en la cumbre administrativa, técnica y política del Estado. Este año se puede efectivamente establecer como momento bisagra pero, como se ha dicho más arriba, la conquista de las élites técnicas por el liberalismo más doctrinario es fruto de un proceso de larga duración, iniciado un tercio de siglo atrás. El resultado es abrumador: el propio Estado se anticipó a los deseos de las sociedades, especialmente las extranjeras, organizando su propio desarme en todos los frentes, incluida la fiscalidad; los lobbies empresariales pesan muy poco porque las grandes compañías están todavía por llegar y porque, evidentemente, no resulta necesaria su intervención.

El hundimiento de la presión fiscal.

En realidad, la exención completa del impuesto sobre la producción duró muy pocos años. El coste de la nueva guerra carlista obligaría a establecer, por ley de 2 de octubre de 1873, una contribución extraordinaria de guerra que tasaba las exportaciones, según sus destinos, así como el “producto líquido” de las distintas actividades, con tipos rebajados para la hulla y el mineral de hierro. En 1876, se puso término a esta fiscalidad de guerra pero, simultáneamente, se creaba una tasa del 1 por ciento sobre el producto bruto. El sistema de doble imposición descartado por los liberales había regresado, y lo

¹⁵ *Ibidem*, pp. 463-466.

¹⁶ Texto del decreto en CLM, t. I, pp. 581-595.

hacía para quedarse de modo definitivo –salvo una breve supresión entre diciembre de 1881 y julio de 1883–. El tipo del 1 por ciento se mantuvo hasta mediados de 1892, subiendo al 2 por ciento a partir de julio de este año.

A pesar de su ya considerada modestia, estas cifras no bastan para dar cuenta de la amplitud real del hundimiento fiscal del sector. Debemos considerar, además, las prácticas recaudatorias que permitían una minimización de los pagos a la Hacienda en proporciones difícilmente imaginables. La primera de estas, totalmente legal para las empresas, es la posibilidad introducida en 1877 de elegir entre tres sistemas de pago de los impuestos mineros: el pago directo a la Hacienda, el arriendo o el «concierto minero». Este último sistema –de lejos, el más usado–, consiste en un acuerdo entre la administración de la Hacienda y las empresas mineras de una provincia para el pago, por parte de éstas, de una cuantía global predeterminada¹⁷. A pesar de los mínimos de recaudación impuestos por la administración, esta modalidad de pago, confirmada en 1892, se percibe como muy ventajosa para las compañías mineras. El fracaso de la negociación establecida entre las partes se considera siempre perjudicial para las empresas; y, al revés, el ingeniero jefe de Murcia, una de las principales provincias mineras del país, denuncia la “inmoralidad [...] y las pérdidas de recursos” derivadas de este sistema¹⁸.

A esto se deben añadir, obviamente, los fraudes declarativos por cualquiera de los dos conceptos impositivos, canon de superficie e impuesto sobre el producto bruto. En el caso del primero, la ausencia de catastro minero confiere franca libertad a las empresas, y, en cuanto al impuesto sobre la producción, el fraude afecta muy poco a los volúmenes extraídos –la ocultación raramente excede el 5 por ciento–, pero es muy fuerte en cuanto a los valores. En conjunto, Antonio Escudero estima en un 55 por ciento la amplitud de la infravaloración correspondiente al año estudiado 1880¹⁹. El porcentaje no nos parece exagerado. La comisión ejecutiva de la Estadística minera, creada a partir del año económico 1886-1887 y presidida por el ya aludido Federico de Botella, llegó a porcentajes de disimulación cercanos al 80 por ciento en el caso de las piritas de Huelva²⁰.

Y no podemos olvidarnos de los fallos de la administración provincial: relaciones conflictivas o muy distantes, según los casos, entre Jefaturas de minas y Delegaciones de Hacienda; y, sobre todo, insuficiencia de personal que imposibilita iniciar en tiempo legal los trámites de recaudación de impuestos sin pagar. El resultado es asombroso: el nivel de morosidad sobrepasa el 25 por ciento para el período comprendido entre los años fiscales 1869-1870 y 1886-1887, con tres picos que se elevan por encima del 40 por ciento²¹. Estos impagos no son meros retrasos puesto que, debido a las deficiencias administrativas de la Hacienda, las notificaciones no se mandan o llegan fuera de plazo

¹⁷ G. CHASTAGNARET, *L'Espagne puissance minière* [...], op. cit., pp. 474-487.

¹⁸ COMISIÓN EJECUTIVA DE LA ESTADÍSTICA MINERA, *Datos estadísticos de 1890-91*, Madrid, 1891-92, p. 166.

¹⁹ Antonio ESCUDERO, “El fraude fiscal en la minería española (1876-1935)” en *El fraude fiscal en la Historia de España*, en *Hacienda Pública Española*, I, nº especial, 1994, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, pp. 321-341.

²⁰ Según los cálculos de la Comisión, en 1891, el valor declarado de la producción de piritas no pasaba del 22,6 % del valor real (Diagrama al inicio del t. II de *Datos estadísticos de 1890-91*).

²¹ G. CHASTAGNARET, *L'Espagne puissance minière* [...], op. cit., pp. 480-482.

de modo que, en la mayoría de los casos, la morosidad se convierte en pérdida definitiva de ingresos para el Estado.

No debemos caer en la ingenuidad de pensar que una situación fiscal tan favorable a las empresas mineras se podría haber mantenido tanto tiempo fuera de todo tipo de intrusión por parte de los grupos de presión. Como hemos mencionado, estos grupos no parecen haber influido en la elaboración del Decreto de Bases –obra del liberalismo más doctrinario–. Las empresas españolas son múltiples, dispersas y fragmentadas y, con las excepciones de la Asturiana y de Tharsis, las grandes compañías extranjeras están todavía por llegar. Pero esta situación va a cambiar a lo largo de las décadas de 1870 y 1880. Los capitales mineros empiezan a estar representados en las Cortes, con la figura emblemática –aunque no aislada– de Segismundo Moret, presente en varias empresas, especialmente en la explotación de los fosfatos de Cáceres, y muy sensible a los intereses extranjeros como los de la «Río Tinto Company». Esta última dispone ya de su propia red de influencia, liderada en las Cortes por un diputado liberal a sueldo como Bushell, pero contando con amigos en todos los partidos, incluido el propio Cánovas en el lado conservador. La red existe, pero se moviliza entonces hacia otros campos que no son el fiscal. El asunto prioritario de los años 1875-1890 es la calcinación al aire libre de las piritas de Huelva, muy dañosa para la vegetación, la economía rural y la salud pública y, en relación con ésta, la masacre del 4 de febrero de 1888 –cuando el ejército disparó sobre una manifestación pacífica de protesta en contra de los humos que dejó probablemente centenares de víctimas–. La única moción votada en las Cortes para exigir la verdad no consiguió reunir más de 19 votos, incluyendo el de su promotor, Romero Robledo, entonces disidente del partido conservador y firme opositor a los intereses británicos en la minería.

La creación, en 1887, de la Comisión ejecutiva de la Estadística minera marca el inicio del cambio, incluyendo un mínimo deseo de conocer mejor la realidad de las concesiones y de la producción minera. La Comisión conseguirá hacer resaltar las anomalías más groseras mientras los ingenieros del Cuerpo de minas, fieles al liberalismo, no dejarán de mofarse de la obsesión estadística del presidente de la Comisión, Federico de Botella²². De ello se puede deducir que los lobbies mineros no carecen de amigos atentos dentro del aparato del Estado e incluso en el mismo aparato administrativo encargado de la vigilancia del sector. Unos amigos que todavía no ha resultado necesario movilizar en el campo fiscal.

Los años 1890: agravamiento de la presión fiscal y salida a escena de los grupos de presión. El tiempo de los lobbies mineros.

Los lobbies mineros irrumpen en el terreno de la fiscalidad a partir de 1890. El primero en hacerlo es el «Círculo Minero de Bilbao». Creado en 1886, agrupa a todos los componentes del patronato minero vasco así como las sociedades extranjeras y, a partir de este momento, va a asumir todo el protagonismo en los enfrentamientos, como Antonio Escudero expuso de forma magistral²³. Perfectamente organizado, con diputados y publicistas a sueldo, el Círculo va a desempeñar el papel de líder nacional en la defensa de los intereses mineros, incluso para las cuencas del Sur. Su estrategia es

²² *Ibidem*, pp. 484-486.

²³ A. ESCUDERO, “El lobby minero vizcaíno”, *Historia social*, Valencia, nº 7, 1990, pp. 39-68.

conocida. Tan pronto como se conoce un proyecto del gobierno, se busca y se adopta una posición común, se solicita una cita con el ministro y, en caso de fracaso de esta primera fase, la ofensiva se desplaza al campo mediático –utilizando publicistas que en ciertos casos pueden ser ingenieros del propio cuerpo–, al Senado y a las Cortes, en donde el lobby cuenta con el apoyo de algunos diputados –profesionales vinculados con las empresas, como ingenieros o abogados, o directamente empresarios mineros como Gandarias, Echevarrieta, Chávarri, Martínez Rivas y otros más–²⁴.

La primera ofensiva exitosa –más bien contraofensiva– de carácter plenamente fiscal, se dio en 1890 contra un proyecto de creación de una tasa de 5 por ciento sobre las exportaciones de mineral de hierro, que había sido apoyado por el ministro de Hacienda Cos Gayón. En 1897, el Círculo junto con la Unión Minera presidida por Bushell, obligaron al ministro López Puigcerver a renunciar a una nueva tasa que gravaba las exportaciones mineras²⁵. A partir de 1899, junto con otros objetivos como la lucha contra el proyecto de Código minero, el combate fiscal llegó a ser prioritario para el Círculo Minero. Se trataba en este caso de oponerse al proyecto fiscal de Villaverde o por lo menos de limitar sus efectos. Este proyecto, insertado en el marco de una situación presupuestaria muy difícil con la salida de la guerra de Cuba, expresa la toma de conciencia de la fuerte infra-imposición que recaía sobre el sector minero y refleja también una preocupación de carácter nacionalista como es la de orientar la explotación minera hacia la industria peninsular y obligar al mismo tiempo a las compañías extranjeras a participar al esfuerzo nacional.

Desvelado el 15 de junio de 1899, el plan de Villaverde consta de cuatro proyectos de ley diferentes: 1) contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria; 2) reforma de los impuestos del canon de superficie y producto de la riqueza minera; 3) derechos de exportación sobre los minerales de hierro y de cobre; y 4) una ley que crea un impuesto sobre los transportes²⁶. El objetivo del primer proyecto es la participación en el esfuerzo fiscal general de todas las categorías de beneficiarios directos o indirectos de la actividad minera, tales como accionistas de las compañías, pequeñas sociedades o arrendatarios de minas –muy numerosos especialmente en la minería del plomo–. El segundo proyecto tiene un doble propósito: luchar contra el fraude sobre los valores declarados, cuyo alcance se ha señalado, y poner término al acaparamiento de concesiones sin explotar, en consonancia tan tardía como sorprendente con una de las mayores preocupaciones de Elhuyar. El objetivo fiscal del tercer proyecto es obvio, pero la creación de una tasa sobre la exportación de minerales de hierro y cobre contiene asimismo un propósito nacionalista, como es el de “mantener en el país las existencias de minerales necesarios a la alimentación de las fundiciones nacionales y para proteger a la industria”. El último proyecto, meramente fiscal, establece un impuesto moderado sobre el transporte marítimo de las piritas y del mineral de hierro. Se puede notar que este conjunto de propuestas refleja el doble objetivo global de Villaverde, perfectamente analizado por Francisco Comín, de restablecimiento del equilibrio presupuestario y de impulso a la riqueza nacional²⁷.

²⁴ *Ibidem*, p. 50.

²⁵ A. ESCUDERO, “La reforma de Villaverde: los impuestos mineros (1876-1935)”, número especial de *Hacienda Pública Española*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1999, pp. 189-202.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Francisco COMÍN, “La politique fiscale après la perte des colonies en 1898: l’œuvre de Villaverde”, in Gérard CHASTAGNARET (ed.) *Crise espagnole et nouveau siècle en Méditerranée. Politiques*

Inmediatamente informado por uno de “sus” diputados a Cortes, el Círculo Minero mantiene sucesivas reuniones internas y alerta a la vez a Enrique Bushell, hombre de Río Tinto y presidente de la Unión Minera²⁸. El 28 de junio, la unión convoca una reunión del conjunto de los lobbies mineros del país. Como se es consciente de que los apuros de la Hacienda impiden una reacción frontal, se elige la vía de la contrapropuesta: se expresa entonces la preferencia por un impuesto único que gravara el mineral preparado para la venta. Para el caso de rechazo, se prepara aún una propuesta alternativa que pasa por el aumento de los dos impuestos tradicionales a cambio de una bajada de las tasas sobre la exportación y la renuncia al impuesto sobre los beneficios de las empresas mineras, que parece concentrar el mayor volumen de oposición. Frente a la firmeza del ministro, dispuesto a aceptar reducciones de gastos públicos pero no de ingresos, se multiplican las presiones, internas y externas, sobre la Comisión de presupuestos reunida a partir de fin de junio. La *Revista Minera*, órgano oficioso del Cuerpo de Minas, lidera una verdadera campaña de prensa, agitando el espectro de la ruina próxima de la industria minera nacional. Estas iniciativas, completadas por una movilización anti-fiscal a escala nacional deliberadamente provocada, desembocan en disensiones en el seno mismo del gabinete y finalmente en la consecución del objetivo perseguido. El ministro tendrá que suavizar su posición: “Parece que el ministro ha decidido aceptar lo que le pide el país [...]. Se nos dice que, tal como están, los proyectos de tributación minera quedan para otra legislatura, tal vez para *ad kalendas graecas*, porque los mineros y el ministro han llegado a un acuerdo”²⁹.

Se mantendrá el impuesto sobre los dividendos, pero con exención para las sociedades colectivas o en comandita; tampoco se verán afectados los arrendatarios. Se acepta un aumento de los dos impuestos tradicionales, pero el gobierno renuncia a extinguir las concesiones sin explotar, lo que significa el retorno a la vigencia de la doctrina de 1868 –la concesión como propiedad– y la derrota del espíritu de 1825 –la concesión como compromiso de explotación–. Se aceptan las tasas sobre el transporte, a cambio de una fuerte rebaja de las que recaen sobre las exportaciones de piritas y mineral de hierro. Una vez modificados en el sentido descrito, los cuatro proyectos fueron adoptados por las dos Cámaras entre enero y marzo de 1900. El resultado resultaba tan satisfactorio para el Círculo Minero que decidió otorgar al diputado a Cortes Francisco de la Iglesia, portavoz del lobby vasco, una gratificación excepcional de 4.000 pesetas. El sector minero ilustra la conclusión de Francisco Comín sobre el resultado global de la política fiscal de Villaverde: el ministro consiguió éxito en la fase de “puesta a nivel” de los ingresos, pero tuvo que sacrificar la vertiente de fomento de la riqueza nacional³⁰.

La política, entre el compromiso y la astucia.

A lo largo del debate, Villaverde no dejaría en ningún momento de subrayar el carácter moderado del aumento impositivo propuesto. Además de compartir esta apreciación, Antonio Escudero matiza sus resultados: a causa de la misma debilidad de

publiques et mutations structurelles des économies dans l'Europe méditerranéenne (fin XIX^e – début XX^e siècles), Casa de Velázquez – Université de Provence, Aix en Provence, 2000, p. 37 _ 57.

²⁸ Sobre el episodio, ver A. ESCUDERO, “La reforma de Villaverde (...)”, pp. 89-203.

²⁹ *Revista Minera*, 16 julio 1899.

³⁰ Ver Francisco COMÍN, “La politique fiscale (...)” art. cit., y, del mismo autor, *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, centro de publicaciones, 1989.

la presión fiscal heredada, el auge del rendimiento de la fiscalidad minera en esta nueva época parece considerable, pero los cambios potenciales se topan con frecuencia con la vigencia del fraude. Según Escudero, entre 1901 y 1911, el Estado ingresó apenas la mitad de las cuantías que hubiera debido percibir y el nivel del fraude comenzó a bajar tan sólo a raíz de la publicación del reglamento de tributación minera del 23 de mayo de 1911, que confería a un Cuerpo de Inspectores de Impuestos Mineros “la potestad de fijar valores fiscales que prevalecían sobre los declarados”³¹. Esto significa que los lobbies mineros consiguieron reducir prácticamente a la nada la mayor parte de los efectos buscados por la reforma de Villaverde, que no pudo por tanto alcanzar su principal objetivo: un aumento significativo de los ingresos del Estado. Esta lectura “pesimista” de la actuación de la política se puede reforzar con la observación de los rendimientos irrisorios del impuesto sobre las sociedades por acciones y todavía más del impuesto del timbre creado en 1906, estableciendo una tasa de 1 por mil sobre los activos de las sociedades. El reglamento de aplicación, publicado sólo en 1909, deja amplios márgenes de interpretación para la valoración de los activos, estimados por ejemplo entre los 14 y los 61 millones de pesetas para el caso de la Real Compañía Asturiana, con una transacción final establecida en los 31 millones³².

Siguiendo con esta perspectiva, habrá que esperar al auge del nacionalismo económico, especialmente arraigado en Cataluña, para que se imponga una fiscalidad minera, por fin sería, con la *Ley de utilidades* de Bugallal de 1920. Antes de esta fecha, la política fiscal minera se puede leer como un compromiso de mínimos concedido a un poder político consciente de los grandes retos, pero nunca en situación de imponer realmente su decisión. Sólo con la Dictadura de Primo de Rivera, los lobbies mineros verán difuminarse buena parte de su poder en el campo fiscal.

A pesar de apoyarse en hechos comprobados, esta lectura subestima un poco el margen de maniobra que tiene el ámbito de lo político en dos sentidos. El primero es la actuación discreta, con retoques administrativos sucesivos como, por ejemplo, la Ley de Impuestos Mineros de 18 de marzo de 1900 que instituye un Negociado de Impuestos mineros y Estadística en el seno de la Dirección General de Contribuciones, al cual se incorporan unos ingenieros del Cuerpo de Minas con la obligación de concertarse con sus colegas del Cuerpo responsables de los distritos mineros. No tienen más poder que el de control pero, a pesar de su modestia, este oficio prepara la etapa siguiente con la creación, por ley del 29 de diciembre de 1910, de la Inspección Técnica de Tributación Minera con potestad para fijar los valores a partir del 23 de mayo siguiente, como indica Escudero³³. Por otra parte, la publicación a partir de 1902 de una *Estadística de la tributación minera*, hace resaltar las anomalías más escandalosas. Estamos ante la publicidad de los fraudes usada como arma por un Estado débil. En el mismo sentido, el endurecimiento de las condiciones del concierto minero a partir de 1907 disuade las compañías de seguir usando estas posibilidades³⁴.

El otro margen de maniobra es la actuación lateral, indirecta y oportunista, cuyo mejor ejemplo se puede encontrar en el monopolio estatal de explosivos, un producto

³¹ A. ESCUDERO, “La reforma de Villaverde” [...], art. cit.

³² G. CHASTAGNARET, *L’Espagne puissance minière* [...], op. cit., p. 488, con el ejemplo de la Real Compañía Asturiana.

³³ Rafael de la ESCOSURA, *Impuestos mineros. Completa legislación vigente, coordinada y enlazada. Aclaraciones, notas y jurisprudencia*, Madrid, 1916, pp. 36-41.

³⁴ G. CHASTAGNARET, *L’Espagne puissance minière* [...], op. cit., pp. 489-490.

fundamental para las actividades mineras, especialmente cuando se efectúan en canteras, como suele ocurrir frecuentemente con el mineral vasco y las piritas de Huelva³⁵. La Unión Española de Explosivos (UEE), creada en marzo del 1896, reunía a la mayor parte de las empresas de pólvora y dinamita del país, especialmente vascas, generalmente en manos de intereses mineros. El año siguiente, el Estado crea un monopolio sobre los explosivos. La UEE, como concesionaria del monopolio, queda dividida a causa de sus intereses económicos directos, especialmente en Vizcaya, de modo que las protestas nunca llegan a bloquear un monopolio cuyo rendimiento anual se sitúa en torno a los 3 millones de pesetas. Esta suma, casi alcanza el ingreso total de los dos impuestos mineros durante el año económico 1897-1898, llega a la mitad del de 1901 (6,1 millones) y todavía representa un 31 por ciento del de 1912 (9,7 millones)³⁶. No hace falta echar las campanas al vuelo pero, por lo menos, esta iniciativa expresa, con cierto éxito, la voluntad de actuar de un Estado que sigue siendo débil.

Incluyendo impuestos, tasas y recursos colaterales, la presión fiscal estatal sobre el sector minero –con exclusión del mercurio y de los combustibles, que gozan de situaciones especiales– alcanza el 8,8 por ciento del valor de la producción. La cifra ya no es ridícula, aunque sigue siendo modesta: el porcentaje se asemeja al obtenido en la misma época en Chile sólo con los impuestos directos que gravan la actividad de las compañías americanas de la minería del cobre³⁷. La fiscalidad chilena de la época se considera como relativamente liviana, así que no se puede concluir que España se ha convertido en un infierno para las compañías: todo lo más, había dejado de ser el paraíso.

Balance del siglo: retraso, desfase y discriminación.

Primero el tiempo de las Luces y la sombra de Nueva España; después el tiempo de los liberales doctrinarios; y, más tarde, el tiempo de los lobbies. Esquematizadas de forma quizás excesiva, así se pueden presentar las tres fases de la cimentación en el siglo XIX de la fiscalidad minera del primer exportador mundial de materias primas no energéticas. Esta propuesta de lectura hace resaltar especialmente el carácter tardío de la actuación real de los actores privados en la construcción fiscal pues, *stricto sensu*, las primeros nueve décadas de la centuria están prácticamente al margen de una reflexión seria sobre la intervención de los intereses privados en la construcción fiscal. Con lo cual debemos preguntarnos por qué se dio este desfase y cuáles fueron sus consecuencias.

Para la primera pregunta, la respuesta ya ha sido propuesta más arriba en relación con la etapa inicial; la razón reside en el desfase entre la preocupación legislativa y la realidad de la minería. La legislación de 1825 es claramente voluntarista: no se busca reproducir la aventura minera de Nueva España sino dar vida económica a comarcas

³⁵ José María GONZÁLEZ GARCÍA, *La industria de explosivos en España, (1896-1936)*, doc. de trabajo, 2000.

³⁶ Porcentajes calculados a partir de G. CHASTAGNARET, *L'Espagne puissance minière [...]*, op. cit., pp. 480-482 y 487.

³⁷ Pierre VAYSSIERE, "La division internationale du travail et la dénationalisation du cuivre chilien (1880-1920)", *Caravelle*, Toulouse, julio 1973, pp. 7-29, y G. CHASTAGNARET, *L'Espagne puissance minière [...]*, op. cit., pp. 493-494. De este 8,8 %, el 5,5 % corresponde al canon de superficie y al impuesto sobre el producto bruto.

rurales pobres y aisladas. Las peripecias ocurridas en las décadas siguientes, hasta alcanzar los sesenta, no se explican tanto por las aspiraciones o reivindicaciones de los mineros como por los enfrentamientos profesionales e ideológicos en el seno del aparato de Estado, incluyendo tanto a los ingenieros como a los políticos. La segunda etapa, desde el final de los sesenta hasta los noventa, no refleja tampoco exaltadas reclamaciones fiscales de compañías nacionales o extranjeras. El poder liberal nacido de la Gloriosa tiene la responsabilidad completa del hundimiento de la fiscalidad minera e incluso de la falta de vigilancia sobre los pagos efectivos de las empresas. Los actores privados despiertan cuando sus privilegios ya no se pueden sostener, teniendo en cuenta la gravedad de la situación financiera del país y el esfuerzo contributivo de otros sectores, especialmente la agricultura. Los lobbies mineros no proponen ninguna alternativa, no participan en la edificación de un nuevo sistema, pero tienen la inteligencia de no rechazarlo todo y de avenirse a negociar mediante la creación de relaciones de fuerza. En el sistema político de la Restauración, el peso de los grandes intereses económicos llegaría a ser suficientemente fuerte como para impedir al poder central cualquier enfrentamiento directo con ellos. Los gobiernos solo pueden actuar de forma limitada, marginal, paulatina, para tratar de recobrar parte de lo perdido durante el último tercio del XIX.

El entramado de la fiscalidad minera en vísperas de la primera guerra mundial lleva impreso el sello de cada una de estas etapas. El año 1825 impuso el armazón: las dos contribuciones principales –canon de superficie e impuesto sobre el producto bruto–, ambas voluntariamente moderadas por el objetivo de promover el surgimiento de una minería peninsular. La “Revolución liberal” de 1868 no pudo suprimir la segunda contribución, pero la debilitó de forma duradera. Como consecuencia, el esfuerzo fiscal de Villaverde se dirigirá hacia una estructura totalmente desequilibrada. Y dicho desequilibrio persistirá pues, con el pretexto de la eficacia de la lucha contra el fraude, el impuesto sobre el producto bruto no pasará en ningún caso del 3 por ciento, muy lejos del 5 por ciento de 1825. Como compensación y bajo el impulso de las necesidades de la Hacienda y de un nacionalismo económico incipiente, los lobbies aceptan la creación de nuevas tasas que recaerán sobre las exportaciones, los transportes marítimos, los explosivos o el capital. Pero en la mayoría de los casos, no son más que excrescencias poco productivas, protuberancias fiscales que sólo pueden inspirar compasión sobre las cargas de la minería a los ignorantes del tema. El incremento de la fiscalidad minera a principios del XX es una modesta realidad pese al discurso, producido por los lobbies y aceptado por el poder político, que sirve para enmascarar lo poco que aportó el sector minero al esfuerzo nacional.

Considerando el conjunto del siglo, los resultados concretos de la historia fiscal de España no dejan lugar a duda: durante casi medio siglo, España se convirtió en el mayor exportador mundial de materias primas mineras no energéticas. Este agotamiento de recursos naturales no renovables, que es el principio base de la minería, se hizo en un tiempo muy breve y en condiciones increíblemente favorables para las empresas. Esta situación contribuyó a minimizar los efectos sobre la economía nacional de un sector por otra parte cada vez más mecanizado y, por consiguiente, progresivamente destructor de empleos. Las *retained values* –la parte del producto de las ventas que se queda en el país de origen del producto– muchas veces no sobrepasan el 30 por ciento para España. Con un caso extremo, como es el de la Asturiana de Minas, que, desde 1900 hasta 1907, pudo llegar a no repatriar nada del producto de sus ventas en el extranjero pues las ventas de cinc en el mercado español, que sólo representaban 16,6 por ciento del total

de sus ventas, bastaban para cubrir todos los gastos de extracción y tratamiento de los minerales en el país. Este «milagro» se explica principalmente por tres razones: costes salariales muy bajos, un mercado español muy protegido, que permitía imponer precios muy elevados, y una fiscalidad de ensueño conseguida por la Asturiana a favor del cinc³⁸. Globalmente, el impuesto nunca consiguió corregir el bajísimo nivel de los costes salariales en ninguno de los sectores de la minería española.

El aumento de la fiscalidad minera introduce un correctivo tardío, limitado y parcialmente a contratiempo. Algunas cuencas, especialmente las productoras de plomo, han empezado a padecer en la década de 1890 un aumento de los costes productivos debido a la profundización de la extracción y, en varias de ellas, como la de Cartagena, se ha llegado a la fase de agotamiento de las reservas. De forma general, la fiscalidad evoluciona a contratiempo sobre la realidad de la actividad productiva, un desfase al que se añade la discriminación entre las empresas. Dentro de éstas, un número significativo empieza a enfrentarse a serias dificultades financieras, lo que se traduce en un aumento de los impagos, especialmente en la minería del plomo. Esta situación será utilizada como argumento o coartada por los lobbies mineros. Al contrario, las grandes compañías extranjeras no se ven realmente afectadas por el aumento de la presión fiscal, sino por la contratación y remuneración de unos abogados especializados. Río Tinto ofrece el caso más extremo: propietaria de un yacimiento inmenso por haber comprado la mina al Estado, no está sometida al canon de superficie, pues este solo afecta a las concesiones, lo cual no le impide generar un fraude masivo e impune sobre el otro impuesto, el del producto bruto, por la vía de disimular gran parte del valor de la producción.

La refundación de la fiscalidad minera de principios del XIX se había cuidado de alejarse de cualquier tipo de práctica confiscatoria. Con los liberales, la benevolencia se convirtió en laxismo y el laxismo se hizo norma, incluso fuera del ámbito fiscal. Más tarde, el objetivo principal de los grupos de presión fue el de frenar y limitar, con éxito, la vuelta a una fiscalidad mínimamente seria. El aumento de la presión fiscal culmina y prácticamente concluye en los años 1920, en el mismo momento en el que empieza a carecer de sentido, por el agotamiento avanzado de casi todas las cuencas mayores de la Península. Los resultados de este gran ciclo fiscal se pueden leer de forma a la vez contrapuesta y complementaria: la minería aportó poco a los ingresos fiscales globales del Estado español, mientras que, para la Europa industrial, España se convirtió en un paraíso fiscal provisional pero sistemáticamente explotado.

Esta evolución, paradójica pero a la vez lógica, si se toman en cuenta los intereses, las responsabilidades o irresponsabilidades de los actores, no debe llevarnos hasta conclusiones basadas en anacronismos. No se debe olvidar lo subrayado al inicio de este estudio: en el conjunto del siglo XIX, el rendimiento fiscal no es prioritario para el Estado cuando se trata de actividad minera. Para las Luces, la minería representa ante todo prosperidad local y, una vez entrados en el siglo, representa integración en el movimiento industrial mundial. La renta minera o petrolera para los Estados son conceptos que se imponen sólo en la segunda mitad del siglo XX. En la España del XIX, la fiscalidad minera no podía resolver los apuros de la Hacienda, tanto menos cuando los mercados internacionales no hubieran permitido una subida de precios,

³⁸ G. CHASTAGNARET, “Une réussite [...]”, art. cit., p. 105 y *L’Espagne puissance minière* [...], op. cit., p. 763.

especialmente durante el tiempo de la llamada Gran Depresión que se inicia en la década de 1870. A pesar de esto, aun quedándose en límites económicamente asumibles, los ingresos fiscales proporcionados a la Hacienda por la explotación masiva de los recursos minerales del país en el último tercio del siglo hubieran podido ser mucho más importantes, a costa de los beneficios de las empresas. Lo que se consiguió por parte de los liberales y de las compañías mineras fue que se confundiera el abastecimiento de materias primas con la misma esencia de la industrialización, un signo equivocado de modernidad con desarrollo general del país. Fue una descalificación, parcial pero mantenida en un momento decisivo, de la misma idea de fiscalidad minera, que solo fue recuperada cuando ya era demasiado tarde.