

CAPÍTULO III.

Proyecto de desestanco de 1869.—Discusion del mismo en el Congreso.—
Ley de 16 de Junio de 1869.—Exámen detallado de las disposiciones
dictadas hasta 1877.—Tentativa de reestanco en este último año.—Dis-
posiciones posteriores hasta fin de 1879.

Despues de haber recorrido, bien que ligeramente, los acontecimientos más importantes que comprende la historia de la renta de la sal en ese largo período, en que domina casi de un modo exclusivo el monopolio; expuestas las conti-
nuas y gravísimas dificultades de diverso género con que tu-
vo que luchar ese sistema desde que se planteara; indicadas las tentativas y esfuerzos que con repeticion se hacen para establecer el desestanco, que constituia ya una necesidad re-
conocida en las esferas gubernamentales; habiendo visto los obstáculos insuperables con que tropezó el estanco en Amé-
rica desde el primer momento de su introduccion, y que con-
cluyeron con él en los primeros años del siglo xvii, no po-
drá extrañarse, antes bien se deberá considerar como una consecuencia de los mencionados precedentes, como una continuacion ó desarrollo de los hechos referidos, el que en la plenitud de la centuria que recorremos se proclame el desestanco de la sal, la libertad de la industria.

Los acontecimientos políticos de 1868, hicieron salir al terreno práctico de los hechos, convertidos en leyes, los tra-
bajos y proyectos que venian madurándose en los años an-
teriores. El Sr. Orense, que al discutir la ley de desestanco

de 1855 habia tomado parte tan activa, tomó tambien la iniciativa en 1879 ⁽¹⁾, presentando á las Córtes una proposicion de ley sobre desestanco del tabaco y de la sal. La proposicion era en extremo lacónica y se limitaba casi exclusivamente á consignar el principio de libertad de ambas industrias. Se declaraba por ella el libre tráfico del tabaco y de la sal, autorizándose al Gobierno para fijar el subsidio que debian satisfacer los fabricantes; y se concluia mandando vender las salinas, fábricas y demas edificios que servian para el monopolio ⁽²⁾. En 9 de Marzo siguiente se dió cuenta del nombramiento hecho por las secciones de la Comision que habia de emitir dictámen sobre el referido proyecto, quedando constituida seis dias despues ⁽³⁾. Inmediatamente comenzaron los trabajos dentro de la Comision, la cual ciertamente no obró de ligero y sin los antecedentes necesarios, que en no escaso número reclamara uno de los individuos de la misma.

En esta ocasion el desestanco de la sal se presentaba bajo los más felices auspicios; en el sentir unánime de todos ese monopolio debia desaparecer; y si alguna diferencia

⁽¹⁾ Lleva la fecha de 27 de Febrero, y va firmada por D. José María Orense, D. Ramon de Cala, D. Federico Rubio, D. J. Suñer Capdevila, D. Juan José Hidalgo, D. Manuel Carrasco y D. Pedro Caymó y Bascos.

⁽²⁾ El articulado de este lacónico proyecto decia así literalmente:

Artículo 1.º Se declara libre el tráfico del tabaco y sal.

Art. 2.º Queda el Gobierno autorizado para fijar el derecho que debe pagar el tabaco en las aduanas de la frontera, y lo que deben pagar por subsidio industrial los fabricantes en dichos ramos.

Art. 3.º Se venderán las salinas, fábricas y demas edificios que servian para el monopolio de ambos ramos.

⁽³⁾ Constituian esta Comision los Sres. Ruiz Gomez, Becerra, Leon y Medina, Carretero, Ferratges, Prieto y Baeza, siendo Presidente el Sr. Leon y Medina, y Secretario el Sr. Prieto.

existia en la manera de apreciar la cuestion, versaba solo sobre detalles y procedimiento. Ni la costumbre perniciosa é infundada de unir en un mismo proyecto la abolicion del estanco del tabaco y de la sal, perjudicó esta vez á la última, hasta el punto de que si hubo individuo de la Comision que presentó dictámen particular contrario á la supresion inmediata del monopolio del tabaco, en cuanto al de la sal, se declara que todos sin excepcion alguna han opinado de la misma manera.

Apoyada la proposicion por el Sr. Orense, que á este propósito adujo abundantes razones que iremos examinando oportunamente, es tomada en consideracion sin dificultad, antes bien con unánime aplauso. Si alguna discusion existió, debióse únicamente á que, como consecuencia del extraordinario fraccionamiento y cruel lucha de partidos que por desgracia divide y corroe á nuestra querida patria, se pretendió convertir en una cuestion política la que es y debe ser meramente económica y rentística; y el entonces Ministro de Hacienda, Sr. Figuerola, hubo de defenderse contra las acusaciones que, á vuelta de los argumentos en pró del desestanco de la sal, dirigia al Gobierno el Marqués de Albaida. Ni áun esta discusion inoportuna fué completamente infructuosa para nuestro asunto, pues se hicieron indicaciones que no echaremos en olvido.

Preparados de este modo todos los ánimos, no se extrañará que la Comision aceptara en principio la proposicion del Sr. Orense y se limitase á desenvolver más su pensamiento y á adoptar aquellas medidas que en concepto de la misma demandaba el interes general; ni que el dictámen se aprobara casi sin debate y con solo una ligerísima modificacion.

Se declara en primer término que desde 1.º de Enero de 1870 serán completamente libres la fabricacion y venta de la sal, desapareciendo por consiguiente el estanco y el monopolio ejercido hasta entonces por el Estado. En su virtud todos los propietarios de salinas beneficiadas ó inutilizadas por el Estado, ya mediante el pago de determinados derechos ó ya por precio alzado de compra exclusiva del artículo, debian dejar de cobrar las sumas que por estos conceptos venian percibiendo bajo cualquier título que fuese, desde el dia que, dentro del segundo semestre del año económico de 1869 á 70, señalase en cada caso el Poder Ejecutivo para que dichos propietarios volvieran á posesionarse de sus salinas, mediante liquidacion y pago del valor de los edificios, máquinas y mejoras que la Hacienda hubiese hecho en ellas. Las existencias de sales debian enajenarse por la Hacienda segun fuese más conveniente. Declarada la libertad de la fabricacion y venta, no se reconocia ningun derecho á indemnizacion á las corporaciones ó personas interesadas en la percepcion de arbitrios ó recargos sobre el consumo de la sal, interin no acreditasen con título legítimo y primordial un contrato oneroso que obligase al Estado al pago de semejante carga ó gravámen. Estas disposiciones, comprendidas en los dos primeros artículos del dictámen, se aprobaron sin discusion alguna.

Sostúvose, aunque no con grande animacion, sobre el art. 3.º Se declaraban por éste en estado de venta las salinas de la Hacienda y las demas fincas pertenecientes á las mismas que se hallaban aplicadas exclusivamente al servicio de la renta; se disponia que el pago de las salinas vendidas se verificase en metálico, entregando los compradores la décima parte al verificarse la adjudicacion, y el resto por

partes iguales, en los nueve años siguientes; se establecía que las ventas se harían en pública licitación; y se exceptuaban, por último, con la cláusula de por ahora, las salinas de Torrevieja, Imon, los Alfaques, Ibiza y Formentera. A esta última parte del artículo presentóse una enmienda, por la que se excluía de la excepción indicada las dos salinas de Ibiza y Formentera, las cuales debían por lo tanto ponerse á la venta inmediatamente. La Comisión, después de breve exámen, admitió la enmienda. Mas, una vez aceptada, pidió un diputado que se excluyesen también las otras tres salinas de Torrevieja, Imon y los Alfaques, puesto que existían las mismas razones para exceptuar unas que otras, y se había aceptado la eliminación de dos de ellas. La Comisión alegó en favor del artículo enmendado, que aceptó la supresión de dos salinas del corto número que proyectaba exceptuar, animada del deseo de dar al pensamiento de la ley y al desestanco toda la mayor extensión posible; pero no podía traspasar los límites últimamente señalados, porque se lo vedaban gravísimas razones. Reducíanse estas á la situación de ciertas localidades en que no sería posible en algún tiempo la libre concurrencia, á la cual obedecía la excepción de las de Torrevieja y los Alfaques y al gusto especial y preferencia consiguiente de determinadas sales, como las de Imon, en grandes centros de consumo, como Madrid, que daría por resultado poner en manos de los particulares adquirientes de ciertas salinas un monopolio mil veces peor que el ejercido hasta entonces por el Estado, y que sólo podría evitarse reservándoselas éste hasta que el gusto cambiara por el uso de otras sales, fomentado con la mayor baratura de los precios. Por estas consideraciones, se añadía, no se propone que esa excepción haya de ser permanente ó per-

pétua, sino sólo *por ahora*, es decir, hasta que, consolidada la reforma y habiendo adquirido los mercados condiciones normales dentro del nuevo régimen, no pudieran temerse las perniciosas consecuencias que dejamos indicadas.

Aprobado el artículo tercero con la expresada primitiva enmienda, fuéronlo sin discusion todos los demas del proyecto. Con el fin de que no faltase en determinados puntos especialmente, la sal necesaria para el consumo, se estableció que el Gobierno cuidaria de proveer los depósitos y alfolíes con el surtido ordinario, aumentando con un veinte por ciento más la consignacion señalada en toda la region no salinera de España durante el segundo semestre del ejercicio; que desde 1.º de Julio de 1870 venderia las existencias resultantes, sin ulterior abastecimiento; y que el Poder Ejecutivo conservaria ó disminuiria los precios segun el estado de los mercados hasta la indicada fecha de 1.º de Julio⁽¹⁾.

Insistiendo en el propósito de adoptar las medidas que se consideraran más eficaces para evitar los inconvenientes que en perjuicio del desestanco y de la utilidad pública pudieran sobrevenir en los primeros momentos del nuevo sistema, se determinó que la Hacienda concurriria con los particulares á la venta por mayor y menor de toda la sal perteneciente al Estado en las salinas cuya explotacion conservaba, fijando los tipos de venta al precio del mercado⁽²⁾.

La libertad del comercio interior y exterior del artículo era la consecuencia y complemento del nuevo régimen. En su consecuencia se dispone que la importacion de sal procedente del extranjero es libre en las aduanas españolas des-

(1) Art. 4.º

(2) Art. 5.º

de 1.º de Enero de 1870, mediante el pago de trece reales por quintal métrico, limitacion que así puede encaminarse á proporcionar los consiguientes ingresos al Erario como á proteger la naciente industria, abandonada á la iniciativa individual. El cabotage de la sal indígena se establece que no estará sujeto á ningun derecho de arancel; y en cuanto á la exportacion, que será completamente libre la que se verifique en buques nacionales ó extranjeros, cualquiera que sea su cabida ⁽¹⁾.

Abolido el monopolio del Estado y concedida ámplia facultad á los particulares para dedicarse á la explotacion y tráfico del artículo, era natural que la ley determinara la obligacion de los mismos de contribuir con los correspondientes impuestos por razon de las utilidades que obtuviesen. En su virtud se dispone que los propietarios de minas de sal, salinas ó espumeros, pagarán la contribucion conforme á la territorial por los que tengan en explotacion ⁽²⁾, y que se incluirá en las matrículas de la contribucion industrial á los que al por mayor ó al por menor se dediquen á la venta de la sal, debiendo el Poder Ejecutivo fijar las cuotas prudencialmente, sin perjuicio de modificarlas en alza ó en baja, segun aconseje la experiencia ⁽³⁾.

Preocupados los autores de la ley con la idea de las consecuencias inmediatas que en daño de los consumidores pudiera producir el régimen de libertad de la industria, terminan sus disposiciones insistiendo sobre este punto y consignando que el Poder Ejecutivo adoptará todas las medidas necesarias para facilitar la transicion del estanco á la liber-

(1) Art. 6.º

(2) Art. 7.º

(3) Art. 8.º

tad del tráfico de la sal, sin que falte el abastecimiento de este artículo de primera necesidad dentro del ejercicio del presupuesto en los puntos de la Península que pudieran carecer de él ⁽¹⁾.

Hé aquí las disposiciones de la ley de desestanco ⁽²⁾, de esa ley importantísima que tan anhelada fuera, que tantos esfuerzos había costado en el largo período de medio siglo, y que por fin parece haberse consolidado y adquirido condiciones de estabilidad en los diez años que lleva de existencia, hasta el punto de poder resistir los embates de su más declarado y cada día más potente enemigo, la penuria del Tesoro, y de haber visto pasar incólume terrible borrasca que amenazara en algunos momentos hacerla perecer en un nuevo naufragio.

Compréndese por lo demas fácilmente, que si esta ley había de plantearse en condiciones de viabilidad; si se había de hacer posible y fácil el tránsito del antiguo al nuevo sistema; si, por último, habían de respetarse los derechos adquiridos á la sombra de la legislación anterior, era necesario preparar la reforma, reglamentar el ejercicio de los derechos que la ley de desestanco establecía, y desenvolver los principios consignados en la misma, por medio de disposiciones perfectamente meditadas. De aquí surgió esa larga série de preceptos legales, que muy numerosos en el año

⁽¹⁾ Art. 9.º

⁽²⁾ Véase en el *Apéndice núm. II*, el texto de esta ley, así como el de las demas disposiciones dictadas con posterioridad, que hemos creído oportuno consignar literalmente, puesto que constituyen una nueva época, distinta por completo de las que le precedieran, y forman el principio de la nueva legislación que nos lisonjamos en esperar reciba cada vez mayor amplitud, pero que no retrogradará nunca recorriendo el camino que hasta este momento siguiera.

1869 y en los inmediatos, van decreciendo á medida que el nuevo régimen adquiere solidez y firmeza. Detengámonos en su exposicion, siquiera fuere brevemente, supuesto que debemos darnos cuenta de los resultados producidos por tales disposiciones, y no podremos alcanzar este fin sino á condicion de adquirir un conocimiento prévio y suficiente de las mismas ⁽¹⁾.

Siendo necesario conocer las verdaderas existencias de sal que á la terminacion del año 1869 resultaban en los almacenes, depósitos y alfolíes, si habia de cumplirse lo preceptuado por la ley de desestanco, en cuanto al surtido y venta de dicho artículo, se acordó que se practicara un repeso general en todas las provincias del Reino, el cual debia quedar terminado dentro del año, expidiéndose al efecto una larga circular, con la exposicion de cuyas minuciosas disposiciones no vamos á molestar á nuestros lectores ⁽²⁾. Pocos dias despues de publicada la referida circular, dictábase una extensa y razonada orden, con el fin de dar cumplimiento á lo ordenado por la ley, en lo referente á la devolucion de las salinas de particulares á sus dueños, y las restantes á la Hacienda, incautándose al efecto de las mismas la Direccion general de Propiedades y Derechos del Estado; así como tambien á la venta de las sales existentes, despues de hecho el abastecimiento de los alfolíes y depósitos ⁽³⁾. Una extensísima instruccion vino, por último, á completar la série de disposiciones reglamentarias de 1869, dirigidas á desen-

(1) La importancia que ofrecen tales disposiciones para la presente Memoria y la conveniencia de formar una *Coleccion legislativa* de la industria salinera libre, nos han movido á compilarlas en el *Apéndice núm. II*.

(2) Circular de 9 de Diciembre de 1869.

(3) Orden de 21 de Diciembre de 1869.

volver y aplicar los preceptos contenidos en la ley de 16 de Junio ⁽¹⁾. En su virtud, la fabricacion y venta de la sal, declaradas completamente libres, se someten sólo á las reglas prescritas por la Direccion general de Contribuciones. Se declara libre la circulacion de la sal por el interior del Reino, limitándose en su consecuencia los deberes del Cuerpo de Carabineros y del Resguardo especial á que no se extraiga fraudulentamente de las fábricas de particulares mientras los dueños de estas no acrediten haberse colocado en situacion legal para ejercer tal industria. La exportacion de la sal para el extranjero, puede hacerse en buques de cualquiera cabida por las aduanas habilitadas y en las mismas condiciones establecidas para los demas artículos de lícito comercio. Puede asimismo importarse la sal extranjera por las aduanas de primera y segunda clase, cumpliendo lo ordenado en general para la importacion. El comercio de cabotaje de este artículo queda sujeto á las mismas condiciones que el de todos los demas. Conforme á lo preceptuado en la ley, se declara que la Hacienda no fabricará sal más que en las tres salinas reservadas al Estado, así como la forma en que habia de expendirse la sal por la misma durante el primer semestre del año 1870, en concurrencia con los particulares. El precio de la sal se establece sea el mismo que el que tenía en aquel momento en los alfolíes y estancos, con arreglo á la ley de 15 de Julio de 1865 y á la tarifa aprobada por Real orden de 10 de Agosto de 1866, que dejamos citadas; pero como debia variar segun el que tuviera sucesivamente en el mercado, se ordena muy especialmente á los Jefes de las Administraciones económicas, se enteren

(1) Orden é Instruccion de 27 de Diciembre de 1869.

de él y lo comuniquen cada quince dias á la Direccion general del ramo. Se dispone la adopcion de las medidas conducentes á proveer los depósitos y alfolíes con el surtido que determina la ley; y respecto al sobrante que resultare, así como las sales producidas en las fábricas reservadas al Estado, se establece que el Gobierno determinará la época y el precio á que deban venderse. Esto mismo se ordena relativamente á las salinas de particulares beneficiadas hasta entonces por la Hacienda, aunque sin perjuicio de liquidar y abonar su coste á los fabricantes á los precios señalados y en el tiempo, modo y forma establecidos en las respectivas instrucciones y contratos vigentes. Respecto de la venta de sal para la exportacion en la salina de Torreveja, se declara que continuará en la misma forma, mientras otra cosa no se determine. Se manda disolver las rondas volantes del Resguardo especial, pasando sus individuos á reforzar los destacamentos encargados de la custodia de las salinas, en la forma indicada. Se ordena que el Cuerpo de Carabineros y el Resguardo impidan el desembarque por las costas y la introduccion por la frontera del reino de sales indígenas ó extranjeras, cuando una y otra operacion no hayan sido competentemente autorizadas por las aduanas, procediendo en este caso á la detencion y entrega del género á la Junta administrativa de la provincia en que tuviere efecto la aprehension, á fin de que determinare lo que procediese con arreglo á las prescripciones del Real decreto de 20 de Junio de 1852. Se prescribe, por último, que las corporaciones y particulares, propietarios de salinas beneficiadas é inutilizadas por el Estado, deberian deducir el derecho que les asistiera para volver á posesionarse de ellas, ante la Direccion general de Propiedades y Derechos del Estado, con el fin de

que, consultados los títulos que presentasen y los antecedentes que obrasen en poder de la Administración, pudiera resolver el Gobierno, conforme á lo establecido en la ley.

Por la detallada noticia que acabamos de dar de la instrucción de 1869, puede comprenderse y comprobarse que las limitaciones contenidas en la ley de Junio y la parte que se reservó la Hacienda en el tráfico de la sal, contribuyeron á complicar la administración de esta renta, que de otra suerte pudo y debió ser sencillísima, sin contar con los efectos que semejantes reminiscencias del antiguo monopolio habian de producir en el mercado, y de los que nos ocuparemos en momento oportuno. Mas no son las referidas disposiciones las únicas de esta clase que pertenecen al período que estamos reseñando. La autorización concedida por la instrucción citada á la fábrica de Torrevieja para la venta de la sal, se hizo extensiva á las de Ibiza y Formentera en las islas Baleares, y á la de San Pedro del Pinatar, en la provincia de Murcia, aunque previniéndose expresamente que sólo podría verificarse al precio de gracia para el extranjero y posesiones españolas de Ultramar ⁽¹⁾.

Pocos dias habian transcurrido desde que se dictó la mencionada orden, cuando hubo necesidad de insistir sobre el último de los extremos que la misma abrazaba, á consecuencia de haber permitido exportar sal para las Provincias Vascongadas, el administrador de Torrevieja. Declaróse en su virtud que la exportación únicamente podía verificarse al extranjero y posesiones españolas de Ultramar; y que, por consiguiente, una de las consecuencias del desestanco habia sido la derogación de la facultad anterior de exportar para

(1) Orden de 25 de Enero de 1870.

las Provincias Vascongadas ⁽¹⁾, cuyas condiciones eran antes las mismas que las del extranjero, puesto que se ejercia en ellas libremente el comercio de la sal, por efecto de sus fueros. No dejaremos de notar, por último, que en la disposicion que nos ocupa se establece que para descargar la sal exportada en las condiciones dichas, bien fuera en el puerto de Vigo, que habia dado lugar á la resolucion, bien en cualquier otro de la Península, es preciso el prévio pago de los derechos de Arancel, como si procediese del extranjero ⁽²⁾.

Constituido el Estado en comerciante de sal por mayor y menor, áun dentro del nuevo régimen de libertad, hubo de hacerse alguna alteracion en el personal administrativo de las salinas, creando ciertos cargos en la de Torrevieja y suprimiendo otros en la de los Alfaques, dando por resultado la exígua economía de doscientos escudos que no se deja de mencionar en la órden á que nos referimos, en la que se consigna ademas la fianza que deben prestar algunos empleados ⁽³⁾.

A la reglamentacion del personal, siguió la de la forma en que debia hacerse la venta, á cuyo efecto se circularon repetidas y minuciosas reglas, que reduciremos aquí á las importantes para nuestro estudio. La unidad de peso debia ser el quintal métrico, siendo el minimum de la cantidad vendible el de dos quintales para su conduccion por tierra y el de diez de la que se trasportase por mar; y el precio de cada quintal se fija en tres pesetas y cincuenta céntimos, y el de la molida en una peseta más ⁽⁴⁾.

(1) Instruccion de 4 de Enero de 1847.

(2) Orden de 1.º de Febrero de 1870.

(3) Orden de 11 de Abril de 1870.

(4) Orden de 20 de Abril de 1870.

La ley de desestanco que ordenaba se vendiesen las salinas de la Hacienda y se devolvieran á sus dueños las beneficiadas ó inutilizadas por la misma, no habia previsto el caso de que ni una ni otra cosa pudiera tener lugar inmediatamente en todas las salinas y fábricas. No habiendo sido posible verificar la enajenacion de estas en el momento en que comenzó á regir la ley de 1869, ni considerándose conveniente á los intereses de la Hacienda verificarlo hasta despues de haber obtenido el producto de la cosecha de 1870, se pensó en utilizarlas de algun modo, siquiera fuere para compensar los gastos del personal encargado de la custodia y resguardo de dichos establecimientos, segun se dice en el documento oficial que nos suministra este dato. Habiendo creido que el medio adecuado para conseguir tal propósito era el arriendo de la mencionada cosecha, se mandó que la Direccion general de Propiedades y Derechos del Estado procediese al arrendamiento en pública subasta, dictando á este fin las reglas que deberian observarse y determinando las condiciones con que se habia de verificar ⁽¹⁾. Mas esta situacion no era momentánea, contra lo que pudiera pensarse en los primeros meses de 1870: seis años habian transcurrido, y, segun testimonio fehaciente, aún se encontraban las cosas en el mismo estado, ya porque no se habian resuelto los expedientes incoados por los particulares que alegaban derechos á la propiedad de unas salinas, ya porque no se habia realizado la venta de otras; y puede afirmarse que hoy mismo, á pesar de los diez años de existencia que alcanza el nuevo régimen, no ha desaparecido la necesidad que inspiró la idea del arriendo. Cuál haya sido el resultado de las varias tenta-

(1) Orden de 5 de Julio de 1870.

tivas que en las diversas épocas se han hecho para llegar al arriendo, no necesitamos exponerlo; dígalo por nosotros el Real decreto de 1877, en cuya exposicion de motivos se confiesa de un modo terminante que parece faltó estímulo para la colocacion de capitales en este negocio, y que no obstante haberse procurado en los seis años anteriores el arrendamiento de las salinas, las subastas intentadas con este objeto, ofrecieron las más de las veces un resultado absolutamente negativo. Creyóse que el desgraciado éxito de estas tentativas y los consiguientes grandes perjuicios de la Hacienda, procedian de las bases adoptadas para el arriendo; y en su virtud se modificaron algunas de las condiciones que se venian fijando hasta entonces. Tales fueron el aumento del plazo que habia de mediar entre los anuncios y las subastas; el exigir la presencia de ciertos funcionarios en el acto de celebrarse las mismas; la fijacion del tipo que hubiera de servir para la subasta por el precio medio de la unidad de peso en el mercado, haciendo las rebajas que se considerasen justas y prudentes, y graduándose por peritos el máximun de productos probables, á fin de consignarlo como punto de partida; la facultad de prestar la fianza en valores públicos; y la prevencion de que el arrendatario no entrasé á explotar las salinas hasta que recayera la aprobacion superior, otorgase la escritura pública correspondiente, y verificara el pago del importe del primer plazo. La experiencia ha continuado demostrando que las causas en cuya virtud el sistema de arrendamiento no producía resultado, consistian, segun mostraremos en otro lugar, en algo distinto y más importante que esos ápices reglamentarios que no vacilamos en calificar de insignificantes ⁽¹⁾.

(1) Real decreto de 19 de Abril de 1877.

La explotacion de las salinas por el Estado; dió lugar á una nueva série de disposiciones pertenecientes á otro órden. Declarada la omnímota libertad para la fabricacion, importacion y venta de la sal, ni tenian razon de ser los privilegios concedidos á la exportacion en el régimen del monopolio, ni era procedente ni útil la diferencia de precio de la sal destinada á la exportacion y al consumo del país; y en su virtud, se declaró abolido el premio de seis por ciento que disfrutaban los capitanes de los buques extractores, y se fijó en una peseta el precio de cada quintal métrico que se vendiera para la exportacion al extranjero y posesiones de Ultramar en la salina de Torre vieja, reservada al Estado por la ley de desestanco, y en las de Pinatar é Ibiza, mientras no se enajenasen ⁽¹⁾.

Esta modificacion, cuya procedencia no puede ponerse en duda, debia començar á regir desde 1.º de Julio del mismo año 1870; pero los comerciantes extranjeros que se dedicaban á la exportacion de sal de las salinas habilitadas al efecto, reclamaron contra esta disposicion que les privaba de las grandes utilidades que obtenian anteriormente; y consiguieron que se declarara en suspenso una y otra vez ⁽²⁾, obteniendo otras tantas prorogasen el disfrute de los privilegios de que venian en posesion antiquísima. Cesaron, por fin, al terminar el año 1871, en virtud de una última disposicion que fijó definitivamente el régimen y gobierno de la administracion de la salina de Torre vieja, así como la venta

(1) Orden de 24 de Junio de 1870.

(2) Por la órden de 28 de Julio del mismo año 1870, se declaró en suspenso la de 24 de Junio hasta 15 de Setiembre, si bien se establecia que el pago de trasporte desde la era cargadero hasta el buque, sería de cuenta del cargador.

de sales de la misma, dictando al efecto numerosas reglas. Los fines que se proponía realizar, eran principalmente asimilar en lo posible la venta de la sal de dicha fábrica á las demas del Reino, tanto en los precios como en las demas condiciones; evitar de esta suerte los abusos que podian cometerse á la sombra de embarques simulados para el extranjero con perjuicio de los intereses generales é industriales; simplificar la contabilidad; concluir de una vez con los privilegios de que gozaban antiguamente los cargadores para el extranjero de pagar á plazos, y la bonificacion que se hacía á los capitanes de los buques extractores; y, por último, reglamentar debidamente la guarda y custodia de la salina, así como las facultades y operaciones de su administracion. No descenderemos al exámen de las minuciosas reglas de la órden que nos ocupa; pero sí nos interesa consignar la alteracion que se introduce en el precio de las sales. Este se fija en una peseta veinticinco céntimos y en una peseta por quintal métrico segun fuere lavada ó sin lavar, la que se vendiese para el comercio de la Península é islas adyacentes; y en una peseta y en 90 céntimos respectivamente la vendida para la exportacion al extranjero y posesiones españolas de Ultramar ^(x).

Apenas se había puesto en observancia la precedente disposicion, representaron el Ayuntamiento y comerciantes de la villa de Torrevieja sobre la conveniencia de modificar algunas de las reglas contenidas en la misma, á lo cual se accedió alterando en su virtud lo prevenido acerca del precio, la manera de pesar y la forma de hacer el pago. Nos

(x) Real órden de 9 de Agosto de 1871, que comenzó á regir en 1.º de Setiembre para la Península é islas adyacentes, y en 1.º de Octubre para el extranjero y posesiones españolas de Ultramar.

limitaremos á indicar aquí que el precio se bajó á 90 céntimos de peseta el quintal métrico de sal lavada, y á 75 la sin lavar que se exportase para el extranjero y las posesiones españolas ultramarinas ⁽¹⁾.

Cuando todavía continuaba vivo el influjo de las ideas que habian producido el desestanco; cuando los acontecimientos confirmaban que el acaso excesivamente previsor *por ahora* consignado en la ley de Junio, podia desaparecer sin daño del interes general, vemos que el poder legislativo se apresura á facilitar á la Administracion los medios que pudieran serle necesarios para desarrollar el gran pensamiento contenido en aquella importantísima reforma. Al aprobarse los presupuestos de ingresos de 1870 á 1871, se autorizó al gobierno para enajenar en pública subasta las salinas de los Alfaques y de Imon, conforme á lo dispuesto en la ley de desestanco ⁽²⁾. La enajenacion se iba verificando, no obstante, lentamente; parecia como que costaba al Estado gran violencia desprenderse de este último resto de tan antiguo monopolio. Lo que ha venido aconteciendo hasta hoy en este punto, es una nueva afirmacion de nuestro aserto.

La dificultad suscitada en la Administracion económica de Albacete, en cuya provincia no habia Ingeniero de minas ni industrial que se encargara de la tasacion de las salinas, dió lugar á que se reglamentase este importante servicio, aunque no encontramos presidiera el debido criterio en las disposiciones que á conseguirlo se dictaron. La determinacion del modo y forma en que debian abonarse los gastos y dietas á los Ingenieros, parece ser la idea que preocupó á la

(1) Orden de 20 de Abril de 1872.

(2) Art. 4.º de la ley de 8 de Junio de 1870.

Dirección de Propiedades y Derechos del Estado al fijar las reglas á que nos referimos ⁽¹⁾; empero, por lo demás, parecennos poco meditadas y difícilmente conciliables con los preceptos de la legislación minera. Establécese, en efecto, que para las tasaciones se nombre un *Ingeniero industrial ó de minas*, además de concurrir al acto el perito ó peritos ordinarios que deben intervenir en el aprecio de todas las pertenencias de las salinas. Considérase, pues, indiferente que la tasación se verifique por Ingeniero de una ú otra clase, como si los conocimientos facultativos y la competencia de unos y otros fueran los mismos; y, por otro lado, se olvida que, según la legislación vigente, son objeto especial del ramo de minería *las sustancias salinas, comprendiendo las sales alcalinas y térreo-alcalinas, ya se encuentren en estado sólido, ya disueltas en agua* ⁽²⁾; y que el Cuerpo de Ingenieros de minas continúa encargado de las *comisiones científicas propias de su profesión* ⁽³⁾. Si se hubiesen tenido en cuenta estas consideraciones, es seguro que se hubiera establecido la absoluta necesidad de que las tasaciones se practicaran por un Ingeniero de minas, sin perjuicio de que interviniesen Ingenieros industriales, peritos agrónomos ú otros, en lo que fuera de competencia de estos últimos. La legislación vigente está reclamando en esta parte una mejora en tal sentido, con lo que se alcanzarían las ventajas que mostraremos.

Si en la venta de las salinas no se desplegó gran actividad, no pudo suceder lo mismo con la de las existencias de sales que resultaron en los depósitos y alfolíes. Se hacía necesario, por una parte, realizar el capital que representaban

(1) Ordenes de 10 de Junio y 7 de Octubre de 1870.

(2) Art. 4.º de las Bases para la nueva legislación minera.

(3) Art. 96 de la ley de Minas.

para indemnizarse el Tesoro de la considerable disminucion de ingresos que sufría en virtud del desestanco; y era urgente, por otro lado, librarse de la carga que suponían el precio de los almacenes arrendados á particulares y los sueldos del personal empleado en aquel servicio. Dictáronse al efecto las órdenes oportunas á fin de que en un breve plazo se diera salida á las mencionadas sales ⁽¹⁾; y se declaró que en esta disposicion se comprendian las sales de espuma, molida, purgante, misturada, bolas y ladrillos ⁽²⁾.

El comercio de importacion y de cabotaje han dado lugar á algunas disposiciones en armonía con el nuevo régimen de la industria salinera. Así vemos que se habilita la aduana de Puigcerdá, en la provincia de Gerona, para la importacion de sal del extranjero, conforme á la facultad concedida por la instruccion de 1869 ⁽³⁾; se declara que los cargamentos completos de sal pueden despacharse en unos ó más puertos habilitados; y se dispone que se permita conducir por cabotaje á la Fregeneda las sales de la provincia de Cádiz ⁽⁴⁾ y las de Torrevieja ⁽⁵⁾. Cuán ventajoso habia de ser cuanto tendiera á facilitar el comercio, destruyendo las trabas y limitaciones que le ahogan y aniquilan, tendremos ocasion de apreciarlo más adelante.

Habíase votado ya la ley de 16 de Junio, y aún daba señales de vida, bien que las últimas, el antiguo régimen del monopolio. El decreto de 1852 destinado á reprimir el contrabando, tenia aplicacion al de la sal, por última vez, en

(1) Real orden de 18 de Enero de 1871.

(2) Real orden de 17 de Febrero de 1871.

(3) Orden de 29 de Marzo de 1870.

(4) Orden de 10 de Agosto de 1872.

(5) Real orden de 9 de Julio de 1875.

Agosto de 1869 con motivo de una partida de sal que detuvo la Administracion económica de Sevilla en el año anterior ⁽¹⁾. Cerróse, por fortuna, con este caso la larga série de artificiales delitos que venia registrando la estadística criminal de nuestra nacion en el dilatado curso de los siglos anteriores, y vemos en cambio que se atenúa y mitiga cual demandaban la razon y la justicia, la rigurosa legislacion penal sobre delitos de defraudacion. Declaróse, en efecto, que no se penarian las diferencias de más ó de ménos en los despachos de sal, siempre que no excediesen del cinco por ciento de la cantidad declarada, teniendo en cuenta que el cloruro de sódio es uno de los artículos más expuestos á sufrir alteracion en su peso por las influencias atmosféricas, y principalmente en las conducciones por mar ⁽²⁾.

El precio de las sales dentro del régimen de la libertad debia ser uno de los puntos en que se mostrase, como se mostró en efecto, de un modo más evidente la influencia de la abolicion del estanco, y en el que procede fijemos de un modo especial nuestra atencion. Habiéndose de dar salida á las sales existentes en los depósitos y alfolíes del Estado, conforme á lo dispuesto en la ley, se fijó el precio de las mismas en dos pesetas el quintal castellano en las provincias pertenecientes á la primera seccion de la zona salinera, ó sea á la parte marítima, y en tres pesetas en las comprendidas en la segunda division, ó parte terrestre ⁽³⁾. Por lo que hace á la salina de Torre Vieja, única cuya explotacion se reservaba y conserva el Estado, notándose escasa venta de sal de

(1) Orden de 5 de Agosto de 1869.

(2) Orden de 3 de Mayo de 1870.

(3) Orden de 25 de Junio de 1870.

grumos, se acordó, á fin de darle más fácil salida, que se vendiera á cuatro pesetas el quintal métrico ⁽¹⁾; y un año despues se rebajaba el precio hasta reducirlo á tres pesetas ⁽²⁾.

Una vez declarados libres el tráfico y explotacion de la sal, no era procedente que subsistiera el precio de gracia de que venian disfrutando varias industrias, supuesto que estaban en completa libertad de surtirse en la forma y en el punto que más les conviniese; y en su virtud se dispuso cesara la adulteracion del artículo que nos ocupa para uso de los ganaderos, fabricantes de productos químicos, fundicion de minerales, barrilla y jabon, cristal, vidrio y loza y demas industriales que hasta este momento gozaban de dicha gracia. Mas para el caso de que resultase en los almacenes alguna existencia de sal adulterada, se facilitaria á los ganaderos á diez reales y dos más por gasto de misturacion, y á los fabricantes á diez reales ⁽³⁾. La gracia que se concedia á los fomentadores de salazon, dió lugar á varias disposiciones. Consecuencia lógica del desestanco de la sal, era el que cesase toda entrega á los fomentadores de salazon de pescados, carnes, embutidos, escabeches, conservas alimenticias, y queso y manteca al estilo de Flandes, que la recibian con dicho beneficio; pero al mismo tiempo se consideró necesario girar una visita á todas las fábricas de la mencionada clase, para hacer constar el uso que hubieren hecho de las cantidades que habian recibido, y las relaciones consiguientes entre ellos y la Hacienda, y á este efecto se publicó una extensa y detallada circular cuyas reglas nos creemos

(1) Real órden de 9 de Agosto de 1871.

(2) Real órden de 30 de Agosto de 1872.

(3) Circular de 10 de Diciembre de 1869.

dispensados de reproducir por su carácter meramente reglamentario y transitorio ⁽¹⁾.

En virtud de la mencionada disposición, los fomentadores debían justificar la inversión de la sal existente en sus almacenes en 31 de Diciembre de 1869, y si deseaban hacerse cargo de las existencias, podrían verificarlo prestando nuevas garantías para responder del precio del género al precio de estanco, y á condición de justificar la inversión del mismo. No habiéndose hecho oportunamente las expresadas justificaciones, por equidad se concedió para verificarlo, un plazo que terminaba en fin de Marzo de 1871 ⁽²⁾. No dió mayor resultado esta próroga que el primitivo plazo; y hubo de disponerse que la sal cuya inversión no se hubiere justificado, se pagara á precio de estanco ⁽³⁾. La resistencia á presentar tales justificaciones, continuaba siendo tenacísima, á pesar de las órdenes terminantes que para obtenerlas se dictaban; y entretanto no sólo había comenzado á regir la ley de desestanco, sino que, produciendo sus naturales efectos, había dado lugar á una baja notabilísima en el precio del artículo. En tales circunstancias no pudo ménos de reconocerse la justicia y equidad que entrañaban las reclamaciones hechas por los industriales. La ley de desestanco había interrumpido las relaciones anteriores entre los mismos y la Hacienda; esta consideraba que experimentaría grandes dificultades y perjuicios en la venta de la sal que se le devolviese en momentos en que abundaba en los mercados con notable baratura; y, por último, no podía ocultarse que exigir el pago de las existencias al precio de estanco, que se

(1) Circular de 11 de Diciembre de 1869.

(2) Orden de 7 de Marzo.

(3) Real orden de 17 de Setiembre de 1872.

elevaba á cincuenta y dos reales quintal, no sólo no era justo ni se conformaba con el espíritu de las antiguas disposiciones que tendian á favorecer la industria salazonera, sino que además habria de originar honda perturbacion y riesgo de ruina en ese comercio en que libran su subsistencia multitud de familias pobres. Todos estos poderosos motivos impulsaron al Gobierno á poner fin á esta larga y porfiada lucha, estableciendo que las mencionadas existencias se satisficieran á razon de diez reales quintal castellano ⁽¹⁾.

Las nuevas condiciones en que se colocó á la industria salinera, dieron lugar á que estableciese y fijase un punto de la mayor importancia, y que estaba llamado á ser en adelante el objeto de la atencion de los Gobiernos y de las discusiones de las Cámaras y de los particulares, así como antes lo fuera el estanco: nos referimos á los impuestos.

Con ocasion de una consulta hecha por el Jefe de la Administracion económica de Barcelona, sobre si las minas de sal concedidas segun la ley de minas, debian satisfacer el cánon que la última establece por razon de superficie y además la contribucion territorial correspondiente, ó sólo esta, dictóse una resolucion importantísima que dió por resultado el determinarlo de una manera precisa y perfectamente ajustada al espíritu y letra de las leyes vigentes, disponiéndose por ella que todas las minas de sal concedidas con arreglo á la ley especial del ramo, sólo están sujetas al pago del cánon prefijado en la misma ⁽²⁾. Los fundamentos de semejante resolucion son de todo punto sólidos, si bien podrian haberlo sido aún más, si en vez de fijarse exclusivamente en

(1) Orden de 27 de Marzo de 1873.

(2) Orden de 26 de Febrero de 1871.

las disposiciones de la ley de minas de 1859 se hubieran tenido también en cuenta las bases de 1868. Los artículos 13, 80 y 85 de la ley y el 4.º de las bases no permiten dudar un momento sobre lo acertado de la resolución que nos ocupa; y es verdaderamente extraño que después de tan claras y terminantes disposiciones se haya pensado siquiera en asimilar esta clase de propiedad á la territorial.

La venta de la sal debía quedar sujeta, según la misma ley de desestanco, á la contribución industrial ó de subsidio, á cuyo efecto se declararon comprendidos en la tarifa primera, clases primera y sexta respectivamente, los vendedores por cuenta propia ó en comisión al por mayor y menor ó al por menor solamente, y en las expendedurías en cantidad menor de diez kilogramos; así como en la tarifa de patentes se incluyó á los mercaderes ambulantes que vendieren sal en las ferias y mercados, en cantidad menor de diez kilogramos, los cuales deberían pagar cien reales, y á los capitanes ó patrones de buques que recorrieran los puertos é islas adyacentes, vendiendo dicho artículo por su cuenta ó en comisión, á quienes se sujetó al pago de cuatrocientos reales ⁽¹⁾.

Durante el último semestre de 1869, se exigió por las Diputaciones provinciales un recargo de tres reales á cada quintal de sal comun, expendida por cuenta del Estado, recargo que no puede tener el carácter de verdadero impuesto de consumos en una época en que ni estos existían, ni regía aún la ley de desestanco. No habiendo cesado todavía el monopolio del Estado, ese recargo debe considerarse como un sobreprecio del artículo, que podía establecerse como los

(1) Orden de 21 de Diciembre de 1869.

otros muchos que con tanta frecuencia hemos visto en las épocas anteriores; y en tal sentido se resolvieron las dudas que sobre este punto se suscitaban ⁽¹⁾.

En los presupuestos del año económico de 1874 á 1875, se restableció el impuesto de consumos sobre los géneros de comer, beber y arder; y, por lo que hace á la sal, se fijó en quince céntimos de peseta por kilogramo como derecho uniforme en todas las poblaciones de España, disponiéndose que, como renta estancada que fué y no especie de consumo, no podría ser gravada con ningun recargo ⁽²⁾. El impuesto referido se estableció para fijar el encabezamiento calculando el consumo á razon de seis kilogramos por habitante y noventa céntimos al año por cada uno de estos que tuviese el pueblo encabezado. Partiendo de esta base, no se propuso el Gobierno obtener los mismos productos que rendía el estanco, y que se elevara á treinta millones de pesetas en el año económico de 1866 á 1867; limitábase en las nuevas condiciones de la renta á presupuestar la mitad, ó sean quince millones de pesetas. Para regular la forma en que habia de recaudarse el nuevo impuesto, se publicó una instruccion cuyas principales disposiciones, por lo que hace al objeto de nuestro estudio, eran los encabezamientos por los Ayuntamientos de los respectivos pueblos, y la facultad que se concedia á los particulares de establecer depósitos domésticos en todas las poblaciones, excepto Madrid, siempre que pagasen la contribucion de subsidio y cumplieran con los siguientes requisitos: 1.º Introducir durante un año dos mil quinientos kilogramos de sal. 2.º Exportar ó extraer para otros pueblos, dentro del mismo plazo, la mitad al ménos

(1) Orden de 3 de Mayo de 1870.

(2) Art. 13 del decreto de 26 de Junio de 1874.

de las especies que despachasen. Y 3.º No tener comunicacion alguna interior ⁽¹⁾. Poco despues se declaró, con motivo de una consulta del Ayuntamiento de Leon, que las sales entrojadas antes de 1.º de Julio del mismo año, estaban comprendidas en las precedentes disposiciones; y que, por tanto, se hallaban facultados los Ayuntamientos para la exaccion de los respectivos derechos, conforme á la tarifa aprobada ⁽²⁾.

Establecida la Direccion general de Impuestos indirectos como consecuencia de la reforma introducida á la que nos acabamos de referir, la resolucion y despacho de los asuntos relativos á los impuestos de consumos, sal y demas de esta clase que se habian decretado, fué de la exclusiva competencia de dicho centro administrativo ⁽³⁾. No tardó mucho en emanar de la nueva Direccion, un importante acuerdo de gran interes en la materia que nos ocupa, y que se hallaba fundado, por otra parte, en la más estricta justicia. Habiendo exigido la Administracion económica de Santander, que los fabricantes de escabeches de Santoña satisficieran los derechos correspondientes á la sal que empleaban en su industria, la Direccion revocó este acuerdo, exceptuando del impuesto de consumos la sal que se emplease en la fabricacion de escabeches y conservas, fundándose en que, segun la instruccion vigente, cuando figuraran en las tarifas así las primeras materias como los productos con ellas elaborados, la Administracion podia dejar en libertad á aquellas, y exigir los derechos sobre estos ó viceversa, procurando siempre

(1) Instruccion de 26 de Junio de 1874.

(2) Orden de 29 de Julio de 1874.

(3) Decreto de 26 de Junio de 1874.

en estos casos conciliar los intereses de la Hacienda con los industriales y fabriles ⁽¹⁾.

Planteado el nuevo sistema de impuestos indirectos, y habiendo comenzado á regir los correspondientes encabezamientos, fueron no pocas las corporaciones municipales que reclamaron á fin de obtener rebajas y moratorias en el pago de las cantidades que adeudaban por razón de los referidos impuestos, y que se veían en la imposibilidad de satisfacer. Atendiendo á las consideraciones nada despreciables que se alegaban en apoyo de tal petición, hubo de autorizarse al Gobierno para acceder á ella durante el año económico corriente, y de facultarse á los Ayuntamientos para que hiciesen el pago de dichas cantidades y las demas que adeudaran, con los créditos que los mismos tuviesen contra la Hacienda ⁽²⁾.

Satisfecha de este modo por el momento la necesidad más apremiante, hubo de pensarse maduramente en la solución que se debiera dar con carácter de permanencia, pues lo tenían también las causas que produjeron el conflicto en que se encontraban los Municipios. Se reconoció en primer término el error en que se había incurrido al tomar por base del nuevo impuesto los treinta millones de pesetas que se supuso rendía la renta de la sal en tiempo del estanco. No se había tenido en cuenta efectivamente que en esa respetable cifra no todo era derecho fiscal y productos para la Hacienda, pues se comprendía el coste del artículo desde su fabricación hasta su venta en el punto de consumo, ni tampoco que una parte no insignificante representaba el importe de lo vendido para la exportación al extranjero. Reducíase,

⁽¹⁾ Real orden de 15 de Abril de 1875.

⁽²⁾ Real orden de 17 de Abril de 1875.

por su virtud, el producto líquido para el Estado á poco más de veinte millones de pesetas, cantidad que ni aun así limitada, podia servir de base en el nuevo régimen del desestanco, en el que el impuesto debe estar en relacion con el precio que en el mercado tiene el artículo, y no puede elevarse el valor de este hasta el punto, si se quiere exagerado, que es susceptible de alcanzar bajo el régimen del monopolio. Recuérdase á continuacion en el razonado preámbulo del decreto que nos ocupa, que cuando se intentó desestancar la sal en 1855, época en que la renta se elevaba á veintisiete millones de pesetas, se adoptó como punto de partida, para obtener un ingreso de nueve millones, no el precio de treinta reales quintal castellano, de que se partia en 1875, sino el de diez y seis reales, cantidad tal vez aún excesiva con relacion al precio medio del artículo en las diferentes poblaciones del reino. Adoptando en su consecuencia como base esta última cifra, se reduce el impuesto á nueve céntimos de peseta como derecho uniforme para todas las poblaciones, excepto Madrid. Se faculta, sin embargo, á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales para que puedan recargar el impuesto hasta igual cantidad, á fin de proporcionarse recursos para sus presupuestos, desnivelados en todas partes ⁽¹⁾. La reduccion del impuesto que parece que se sanciona por este decreto, no puede ménos de merecer todos nuestros aplausos y se halla perfectamente en armonía con la série de razonamientos que le preceden; pero ¿quién no conoce que las necesidades abrumadoras que pesan sobre los pueblos y las provincias habian de ser permanentes, y general el recargo que en concepto de la disposicion que es-

(1) Real decreto de 8 de Mayo de 1875.

tudíamos debía ser únicamente transitorio y extraordinario? ¿Quién no reconocerá que la última parte del decreto podía fácilmente neutralizar y destruir aquella saludable reforma, facultando á las mencionadas corporaciones para recargar hasta diez y ocho céntimos de peseta el kilogramo de sal, que antes nunca podía contribuir con más de quince? La nueva tarifa debía regir en los encabezamientos que se celebraran con los Municipios en los sucesivos años económicos, y en su defecto para la administracion por cuenta del Estado; mas los hechos se encargaron de demostrar que ni aún imponiendo á los pueblos el peso de la nueva carga, ni aún sujetándolos á las odiosas vejaciones que llevaba consigo, podían los Ayuntamientos cubrir los débitos para con el Estado por tal concepto.

La ley de presupuestos de 1876 á 1877 estableció que fueran obligatorios por dos años los encabezamientos del impuesto de consumos vigentes á la sazón, debiendo subsistir la misma tarifa aprobada por la disposición que acabamos de exponer. La misma ley autorizaba al Gobierno para arrendar en participacion y mediante pública subasta las salinas de Torrevieja, asegurando el mayor producto que hubiesen ofrecido en años anteriores, cuya autorizacion, por lo demás, no tuvo resultado. Debe notarse, por último, que en el presupuesto de ingresos se incluye la cantidad de un millón quinientas mil pesetas por venta de sal á precio de comercio en las salinas de propiedad del Estado y para extraer al extranjero, computándose los gastos causados por las salinas en ciento tres mil ciento veinticinco pesetas^(*). La instruccion para la cobranza del impuesto conforme á las

(*) Ley de 21 de Julio de 1876.

precitadas bases solo contiene ligeras modificaciones respecto de la precedente, como quiera que aquel no habia sido alterado en su esencia. Unicamente mencionaremos en este lugar que la cantidad que los depósitos debian introducir, se limitó á la cantidad uniforme de dos mil kilogramos; que se consignan reglas para el caso en que los pueblos hagan efectivos sus cupos por repartimiento vecinal; y que se manda aumentar al importe del mencionado cupo, un cinco por ciento para suplir partidas fallidas ⁽¹⁾.

Entretanto, los Municipios venian luchando con mil dificultades para hacer efectivos los cupos que les correspondian en los anteriores encabezamientos, eran muchos los que no lo habian verificado á contar desde el año económico de 1874 á 1875, y no fué ciertamente la sal el artículo que ménos obstáculos creaba á los Ayuntamientos en la realizacion de sus compromisos. Los débitos llegaron á ser tan considerables, como grande era la penuria del Tesoro; y hubo de dictarse una rigurosa y severa disposicion por la que se ordenaba que inmediatamente y sin excusa comenzaran á hacerlos efectivos, conminando en otro caso con los medios que proporcionaban los contratos celebrados y los ejecutivos que establecia la instruccion de 1869 ⁽²⁾.

Empero si la necesidad de allegar recursos, más aún que la de hacer cumplir las disposiciones dictadas y las obligaciones contraidas, forzaba al Gobierno á adoptar esas medidas extremas, no podia ocultarse al mismo lo grave de los obstáculos con que tenia que luchar el sistema establecido: considerábase, por un lado, de absoluta y apremiante necesidad allegar recursos que llenaran el vacío que dejó el des-

(1) Instruccion de 24 de Julio de 1876.

(2) Real decreto de 10 de Abril de 1877.

estanco; y se veían, por otro, prácticamente las dificultades que se oponían á ello dentro del sistema adoptado. Así lo confirma el Gobierno explícitamente al presentar los presupuestos de 1877 á 1878; y no se limita á confesarlo, sino que de una manera bien clara indica la insistencia con que había acudido á su mente la idea de volver al antiguo monopolio. Comienza, en efecto, haciendo indicaciones que tienden á probar las ventajosas condiciones que ofrece la sal como materia imponible y la facilidad que ofrece para obtener de ella nuevos y más crecidos rendimientos. "La forma, dice, en que se produce, la baratura con que se obtiene y lo general y uniforme de su consumo, que permite al Estado obtener rendimientos crecidos de un derecho apenas sensible por lo que se subdivide y difunde, hacen que sea de antiguo considerado en todas las naciones como excelente materia imponible. Sólo Inglaterra ha renunciado á gravarla, merced al extraordinario desahogo de su situación financiera." Reconócese que la cifra de diez millones doscientas noventa y siete mil diez y ocho pesetas, por la que figuraba el encabezamiento de la sal, era excesiva para los Municipios, debiendo producir constantemente un déficit en sus presupuestos, á no ser que cubrieran la mayor parte de su importe por medio de otros recursos: para comprender que así debía suceder, basta fijarse en que el impuesto de la sal era de nueve pesetas por quintal métrico, y existían provincias en que el precio oficial y público de la misma era de dos pesetas cincuenta céntimos; y existiendo tan extraordinaria desproporción entre el impuesto y el precio ordinario, ¿cómo podía hacerse efectivo aquel? ¿Cómo podían evitarse las defraudaciones que encontraban tan poderoso aliado? Desistió en su virtud el Gobierno de continuar exi-

giendo el impuesto á la entrada del artículo en los centros de consumo, prefiriendo hacerlo efectivo al extraerlo de los lugares en que se elaboraba, siguiendo el sistema adoptado en Francia. Pero tropezábese con el inconveniente de que este impuesto por sí solo sería ineficaz en España para producir el importe de los encabezamientos. Por otra parte, la producción en aquel momento no podía apreciarse por la que se obtenía en las fábricas y salinas de la nación antes del desestanco, habiendo llegado á ser, en concepto del Gobierno, muy superior al consumo. Las diversas condiciones en que se hallaban la fábricas del interior y las salinas de la costa, se consideraba habían de producir una desigualdad en el impuesto, sobre todo si fuera elevado; y las innumerables salinas, espumeros, salobrales, lagunas y pozas de aguas muertas que existen en nuestro suelo, en el que constituyen un verdadero privilegio, no podían vigilarse si no se completase y facilitara el resultado con la prohibición de la venta.

Tales eran, casi literalmente expuestas, las consideraciones que se hacían sobre los inconvenientes que llevaba consigo el sistema de encabezamientos y los que pudiera ofrecer otro nuevo. Todo esto se conseguiría, continuaba la exposición, con el restablecimiento del estanco; pero sobre la repugnancia que siente el Gobierno hácia el monopolio de objetos entregados hoy á la libre especulación, ofrecería esta reforma notables dificultades. Desechado, pues, este único medio que restaba para salvar los inconvenientes de los anteriores, se decidió por un sistema mixto de imposición que gravara el consumo á la vez que al fabricante. Se impone, en consecuencia, el derecho de una peseta por habitante exigido de los Ayuntamientos, quedando estos

autorizados para establecer por sí ó por arriendo la venta exclusiva de la sal, con lo cual se obtendria la suma de diez y siete millones de pesetas; y un impuesto de cupo fijo á repartir entre todos los fabricantes ó productores de sal en proporcion á la que expendiesen ordinariamente para el consumo interior, y que se fija en un millon quinientas mil pesetas. De esta manera se proponia conciliar todos los derechos, todos los intereses: el Estado podria hacer efectivo el impuesto; los Ayuntamientos tendrian los medios de vigilancia que proporciona la venta exclusiva, *equivalente sin duda á un estanco en cada localidad*, y los dueños de las fábricas y salinas conservarían su propiedad sin otro quebranto que el pago de módico tributo que, previos los oportunos conciertos con la Administracion, podrian abonar en plazos prudentemente establecidos.

El proyecto de presupuestos dió lugar á un ruidosísimo acontecimiento, sobre el que interesa llamar especialmente la atencion, tanto por las enseñanzas que suministra para el porvenir como por lo mucho que ilustra el pasado de la importante cuestion objeto de nuestro estudio. Cundió con la velocidad del rayo y como el rumor sordo de una cercana catástrofe, la noticia inesperada de que la Comision que entendia en la formacion del presupuesto general de ingresos habia presentado al Ministro de Hacienda un proyecto de reestanco de la sal, añadiéndose que habia encontrado no desfavorable acogida. La verdad es que este proyecto no se publicó ni aparece en los periódicos oficiales; pero bastó que uno político lanzase á los vientos de la publicidad la noticia de la existencia del mismo y el que se consideraba como su contenido, para que, cual bomba que estalla en medio de pacífica y descuidada multitud, levantara indecible clamo-

reo, sentidas quejas y fundadas reclamaciones⁽¹⁾. Compréndese sin mucho esfuerzo la alarma que debía producir sólo la posibilidad de que desapareciese por una ley de presupuestos cuanto se había establecido por la ley especial de desestanco, se conculcaran los derechos adquiridos á la sombra de esta, y fueran víctimas de tan violento é inesperado ataque los cuantiosos y respetables intereses, creados bajo su amparo. En todas partes se levantó un clamoreo tan jus-

(1) El malhadado proyecto, tal como lo publicó *El Imparcial* en el número correspondiente al 8 de Marzo del referido año de 1877, decia así:

Artículo 1.º Se establece el estanco de la sal, devolviéndose al Estado el monopolio de su venta para el consumo interior del reino desde la publicacion de esta ley.

Art. 2.º Se autoriza al Gobierno para incautarse inmediata y directamente de las salinas, espumeros y salobrales enajenados, indemnizando con arreglo á esta ley á los adquirentes, así como para celebrar con ellos y con los demas propietarios conciertos de suministro á la Hacienda sobre la base del producto ordinario de las salinas y en la forma más equitativa, económica y conveniente á los intereses del Estado.

Art. 3.º El Gobierno adquirirá tambien los depósitos y acopios de sal, y fijará su precio, de igual modo que el de las indemnizaciones que procede abonar á los propietarios. Las indemnizaciones por expropiacion y mejoras se regularán estrictamente por el valor con que aparezcan amillaradas las salinas en los repartos de contribucion de inmuebles.

Art. 4.º Los expedientes de indemnizacion quedarán resueltos y liquidados por el Ministro de Hacienda, en el término de seis meses, desde la publicacion de esta ley. El Gobierno dará cuenta á las Córtes de su resultado y del que ofrezcan los conciertos de que trata el art. 1.º

Art. 5.º Las salinas revertidas á sus antiguos propietarios ó á los causa-habientes de ellos, volverán á poder del Estado sin otra indemnizacion que el restablecimiento y pago de las correspondientes cargas de justicia, en los casos en que hubiesen existido y desde la fecha de la nueva incautacion. Las salinas simplemente vigiladas hasta el año 1869 que hayan sido posteriormente reclamadas y obtenidas á título gratuito, volverán á su situacion anterior, sin que se conceda resarcimiento alguno á los poseedores actuales. Las concesiones de minas de sal hechas por el

to como formidable: los dueños de salinas, los fabricantes de mil géneros de productos que emplean la sal, los consumidores, la prensa, unieron su voz para protestar contra el pernicioso proyecto que tantos derechos pretendía hollar, tantos intereses atacaba, y tan profunda conmoción se proponía introducir ⁽¹⁾.

Ministerio de Fomento, se entenderán, cuando no proceda su nulidad, subordinadas á las condiciones á que venian sujetas por la legislación anterior al desestanco.

Art. 6.º El pago de las indemnizaciones á que se refieren los anteriores artículos, se realizará en seis plazos de un año, con hipoteca de la venta é interes de ocho por ciento. Con el fin de constituir inmediata y préviamente á la expropiación estas indemnizaciones, el Tesoro emitirá pagarés por reversion de salinas al Estado, representativos de su importe, con las expresadas condiciones.

Art. 7.º El precio de la sal comun que la Direccion general de Rentas estancadas venderá á los consumidores uniformemente en todo el Reino, será el de.....

Los precios de gracia serán los siguientes.....

Art. 8.º Se restablece el resguardo especial de sales organizado con sujecion al Reglamento de 25 de Abril de 1858, y especialmente encargado de vigilar todas las salinas, espumeros y minas de sal, estén ó no en explotación, de impedir la introduccion de sal extranjera en el Reino, y la venta de la que proceda de las salinas que queden en poder de sus actuales dueños, destinadas exclusivamente en adelante á producir sal para el suministro del Estado y para la exportacion.

Art. 9.º Se restablecen los alfolíes y expendedorías por cuenta del Estado en la forma más ventajosa, á juicio del Ministro de Hacienda.

Art. 10. La Administracion hará contratas generales para el transporte de la sal en un precio fijo por quintal métrico, calculado sobre un promedio de distancia.

(1) Entre las reclamaciones á que aludimos, merece ocupar un puesto distinguido el folleto titulado: *Reestanco de la sal. Consideraciones contra dicho proyecto por la comision de propietarios de salinas*. En él se comprende la que se dirigió al Ministro de Hacienda en 5 de Abril de 1877, precedida de extensos y fundados razonamientos en apoyo de su peticion.

Ante tan ruda y fundada oposicion, hubo de ceder el desdichado proyecto; y las consideraciones con que encabezaba el Ministro del ramo los presupuestos, bien pueden considerarse hasta cierto punto como un desagravio de la opinion pública irritada, como una garantía que la tranquilizase. Se dispuso, en su virtud, que desde 1.º de Julio de 1877, se percibieran en sustitucion del impuesto sobre el consumo, otros dos, exigibles el uno directamente de los Ayuntamientos, cuyo tipo sería una peseta por habitante, y otro fijo, consistente en millon y medio de pesetas repartibles entre los fabricantes. En compensacion del gravámen que se imponia á los Ayuntamientos, se les concede el derecho de la exclusiva en la venta de la sal, pudiendo ejercitarlo directamente ó por medio de arrendamiento, si no prefiriesen recaudar este impuesto á la entrada de las poblaciones, ó por cualquier otro de los medios establecidos para la contribucion de consumos. Para hacer el reparto del impuesto entre los fabricantes, la Administracion pública debia formar la estadística de la produccion de la sal, con destino al consumo de la Península é islas adyacentes, quedando autorizada tambien para celebrar conciertos con los productores para el cobro del impuesto, é intervenir en la forma que estimara mejor las fábricas y minas, cuyos explotadores no creyesen justa la cantidad que se les impusiera. Ambos impuestos debian cobrarse por trimestres y por la vía de apremio á los quince dias del vencimiento. Los depósitos de sal se declaraban sujetos al aforo, para someterlos al impuesto y á las disposiciones de la ley. Se prohibia la explotacion y venta del artículo sin que préviamente se justificase estar al corriente en el pago del impuesto, considerándose á los que de otro modo obrasen como defraudadores. Las salinas del li-

toral que no quisieran se les incluyese en el impuesto de fabricacion, no podian vender sal para el consumo. Las salinas de la nacion que se hallaban en estado de venta, podian arrendarse, estableciendo como condicion precisa el deber del arrendatario de pagar el impuesto de fabricacion, rebajándose proporcionalmente la cantidad que satisficieran por este concepto de la repartida á los demas productores. La Hacienda habia de concurrir á la venta al por mayor de la sal perteneciente al Estado en las salinas de Torreveja, cuya explotacion conservaba. Los precios de venta se fijarian por los del mercado, así para la exportacion como para el consumo interior, teniendo en cuenta respecto á este último el impuesto de fabricacion establecido por la ley á fin de no desigualar injustamente las condiciones de los particulares y de la Hacienda. Se autorizaba, por último, al Gobierno para arrendar en participacion, y mediante pública subasta, las salinas de Torreveja, asegurando el mayor producto que hubiesen ofrecido en años anteriores. El resultado que arrojaba el presupuesto conforme á las mencionadas bases, era, reducido á guarismos, de diez y nueve millones cien mil pesetas de ingresos, y doscientas veintinueve mil ciento diez de gastos ⁽¹⁾.

Las dificultades que se oponian anteriormente á que los Ayuntamientos hicieran efectivos sus débitos, continuaban colocando á los mismos en una situacion embarazosa, sin que, por otra parte, hubiese mejorado la de los consumidores. Así se explica que al formarse los presupuestos de 1878 á 1879, se fijase casi exclusivamente la atencion del legislador en hacer factible el cumplimiento de lo establecido para

(1) Ley de 11 de Julio de 1877.

el anterior año económico, introduciendo al par alguna modificación reclamada por la equidad: se dispone, en efecto, que los débitos por consumos, cereales y sal, por el impuesto personal y por el cinco por ciento sobre presupuestos municipales, correspondientes á los años anteriores al de 1877 á 1878, se cobraran en seis años, pagando los pueblos una sexta parte en cada uno, pudiendo tambien compensar estos débitos con los créditos que les resultase contra el Estado por sus bienes de propios vendidos; y en cuanto á los atrasos por los impuestos pertenecientes al año económico de 1877 á 1878, se cobrarían de los recursos é ingresos que correspondiesen tambien al mismo año, formándose un presupuesto adicional para cada uno de los Municipios en el caso de que estos no alcanzasen. Los encabezamientos anteriores se declaran permanentes aunque con los aumentos que en el mismo año pudiesen aceptar los Municipios, y las bajas que la Hacienda acordase con arreglo á la instruccion de consumos vigente. Mas tanto para imponer aumentos como para obtener bajas, se habrán de instruir expedientes justificativos de la pretension, la cual se resolverá con audiencia del Consejo de Estado en pleno, cuyo informe, con la Real órden resolutive, se publicará en la *Gaceta de Madrid*, sin cuya circunstancia no causará efecto. Los encabezamientos de los Municipios que en el último censo general de 31 de Diciembre anterior resultasen con más de cinco mil almas, y no se rigieran por la primera base de poblacion de las que señala la tarifa vigente, se modificarán al respecto de seis pesetas por habitante, si no lo satisficieren ya superior; cuyo tipo se considera reducido á la mitad para las provincias de la Co-ruña, Orense, Pontevedra y Oviedo, y á la tercera parte para las de Lugo y Canarias. Teniendo en cuenta las bajas

que por tal motivo habrían de sufrir las cantidades presupuestadas para el año anterior, se fijan los ingresos del de 1878 á 1879 en quince millones, novecientas diez mil pesetas, y los gastos en doscientas treinta y ocho mil, setecientas ochenta y cinco, resultando por consiguiente, un líquido de más de quince millones y medio de pesetas ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ley de 21 de Julio de 1878.

CAPÍTULO IV.

Síntesis de los capítulos precedentes.—Resultados producidos por la ley de desestanco y las disposiciones posteriores.—Criterio bajo que debe estudiarse esta materia.—Relaciones entre la nueva legislación, el precio del producto y los intereses fiscales.—Influencia de aquella en el consumo.—Desarrollo del comercio de cabotaje y de la industria de acarreo.—Beneficiosos resultados para la ganadería, salazones y otras industrias que consumen sal.—Fomento de este ramo de la minería.—El nuevo derecho y el contrabando.—Resultados poco favorables de algunas disposiciones posteriores á la ley de desestanco.

Conocidas detalladamente, ya la ley de desestanco, ya las disposiciones dictadas con posterioridad, resta enumeremos concretamente los resultados producidos por una y otras, bien que al ir las exponiendo, hemos indicado en muchas ocasiones, las consecuencias que de las mismas debían emanar, lo cual permite que podamos reducir este capítulo á ciertos puntos de vista generales.

Ante todo juzgamos oportuno notar que la nueva legislación solo cuenta con la corta duración de diez años; y que para apreciar debidamente todos los resultados que está llamada á producir, debería esperarse á que transcurriera un período harto más largo. Ténganse en cuenta las profundas raíces que el sistema del monopolio había echado en nuestra patria, y se comprenderá fácilmente que no era fácil extirparlas por completo en un breve espacio de tiempo. Cuánta sea la eficacia de las nuevas disposiciones para regenerar

nuestra industria, habrá de comprobarse plenamente cuando se considere que, no obstante su corto reinado, los hábitos inveterados con que han debido y deben aún luchar, los intereses opuestos que contrarían y el no ser todavía la fiel expresión del pensamiento capital que informa el novísimo derecho, han producido ya los más brillantes resultados. Si este continúa rigiendo, como esperamos; si se depuran sus disposiciones de los vicios y defectos que impiden surtan todos sus provechosos resultados; si se sigue avanzando con paso firme por el buen camino, entonces será cuando se llegue á recoger todos los abundantes y sazonados frutos que produce siempre el feliz reinado de la verdad y la justicia.

El primer resultado que expondremos á la consideración de nuestros lectores, es la baja notabilísima que sufrirán los precios de la sal tan pronto como se declaró libre su tráfico. Recuérdese que, según las disposiciones que venían rigiendo en los años inmediatamente anteriores al desestanco, el precio del artículo llegó á once escudos doscientas ochenta y cuatro milésimas el quintal métrico, y que en su consecuencia pudo considerarse como precio de gracia el de cinco escudos doscientas milésimas que establecía la Real orden de 8 de Junio de 1868 á favor de los salpresadores de pescados. Pues bien; nosotros no saldremos del terreno de los datos oficiales para mostrar cuánto influjo había ejercido en los precios la libre concurrencia establecida, y ni aún nos hemos de fijar en los que se dan como corrientes en los años más próximos al actual. No habían trascurrido aún cuatro meses desde que comenzara á regir la ley del desestanco, y ya se notaban de tan evidente modo los resultados de la misma, que, según hemos visto, en las reglas dictadas para

la venta de la sal de Torrevieja se fijaba el precio del artículo por quintal métrico en tres pesetas cincuenta céntimos, y en cuatro pesetas cincuenta céntimos la molida, es decir, en la misma cantidad que constituía el antiguo precio de gracia más beneficioso. En el siguiente año 1871 se rebaja el precio á una peseta veinticinco céntimos el quintal métrico de sal lavada, y á una peseta la sin lavar; de suerte que vino á quedar reducido á la tercera parte del precio más bajo conocido dentro de la legislación anterior. Por lo que hace á la que se exportaba para el extranjero, llega á reducirse á setenta y cinco céntimos de peseta el quintal métrico de sal sin lavar.

No necesitamos encarecer las ventajas que habian de resultar de la baratura producida en los precios del artículo. Desde luego se cortaban de raíz las quejas y reclamaciones que en las épocas anteriores vemos reproducidas con frecuencia, motivadas por el excesivo precio que exigia el Estado, dejándose llevar del inmoderado deseo de aumentar á todo trance los ingresos, segun lo iban exigiendo las circunstancias y el crecimiento de los gastos. Se ha facilitado, por otra parte, el consumo, segun veremos despues, suministrando así á la industria condiciones de vitalidad y progreso que sólo se pueden encontrar en la proporcion natural que debe existir entre la produccion y el consumo. Y si el Estado no obtiene hoy todos los ingresos que antes le rendia el monopolio, es indudable que la diferencia no es tanta como pudiera parecer á primera vista; que lo que actualmente percibe representa de un modo harto más perfecto lo que ese ramo de riqueza debe producirle sin aniquilarla y destruirla en su misma fuente; y, por último, que esa cifra podría y deberia elevarse de un modo notabilísimo el día que

la industria salinera llegase á alcanzar todo el grado de desarrollo á que está llamada. Empero estas últimas ideas exigen nos detengamos algunos momentos en su exámen y las reduzcamos al terreno concreto y preciso de los números.

Debemos ante todo tener en cuenta cuáles eran los verdaderos rendimientos que el monopolio de la sal producía al Erario, para poder determinar luego el verdadero estado de esta renta en el momento actual. No tomaremos como punto de partida los productos de la misma en los siglos anteriores, ni aún en el primer tercio del presente, lo cual nos colocaría en una situación que se calificaría de excesivamente ventajosa para nuestros cálculos, y no acomodada al tiempo actual, que es al que debemos referirnos: sabido es que en la citada época producía al Tesoro una cantidad notablemente inferior á la que obtiene despues del desestanco ⁽¹⁾. Nos fijaremos en los años más próximos á esta memorable fecha; y en ella puede asegurarse que el ingreso ordinario más favorable ha sido el de setenta millones de reales líquidos, y sólo excepcionalmente ha llegado á ochenta ⁽²⁾. Empero debe advertirse que para obtener estos ochenta millones líquidos se necesitaba gravar á los consumidores en ciento veinte, pues los gastos de todas clases absorbían los cuarenta restantes.

Veamos ahora el producto posterior á la cesacion del monopolio. Segun los últimos presupuestos, se calculaban los ingresos por la sal en quince millones setecientas cincuenta mil pesetas, sin contar otras novecientas mil por venta de salinas, fábricas y demas propiedades afectas al es-

(1) Véase el *Apéndice núm. III*.

(2) Véase el *Apéndice núm. IV y IV bis*.

tanco, descomponiéndose aquella cantidad en las siguientes partidas:

Impuesto sobre la sal.	12.750.000	pesetas.
Venta de sal á precio de comercio.	740.000	»
Venta de sal para extraer del Reino.	760.000	»
Impuesto sobre la fabricacion.	1.500.000	»
<i>Total.</i>	<u>15.750.000</u>	»

De suerte que la renta de la sal desestancada produce al Estado, segun datos oficiales fehacientes, sesenta y tres millones, de los que, deducido el diez por ciento por gastos de repartimiento y recaudacion, quedan líquidos cincuenta y siete millones, esto es, una diferencia de trece millones respecto al ingreso ordinario, ó de veintitres millones relativamente al año de mayores rendimientos. Pero es de notar que en ese cálculo no se tienen en cuenta varias partidas que no figuraban ni podian figurar en los presupuestos pertenecientes á la época del estanco, pero que desde 1870 contribuyen á aumentar los ingresos: tal sucede con el aumento que ha recibido la contribucion territorial por las fincas correspondientes á las salinas enajenadas, el cánon y el derecho de superficie por las nuevamente registradas, el producto del impuesto sobre los trasportes, el de la contribucion industrial por venta del artículo, el de las fábricas de salazon y los derechos de importacion, de cuyos diferentes capítulos nos ocuparemos más adelante. Es necesario contar, por otra parte, con los mayores ingresos que debe producir al Tesoro en el momento en que llegue á alcanzar esta industria el desarrollo de que es susceptible, dadas las especiales condiciones de nuestra nacion. Nótese, por último, que se halla aún perdida para la circulacion una gran ri-

queza, á la que no se han aplicado las disposiciones de la ley de desestanco, y que producirá no despreciables recursos bajo distintos aspectos, el día en que salga de esa situación anómala. He aquí, pues trazado el camino que debe seguirse para que la industria salinera prospere cuanto es posible y se obtenga á un mismo tiempo, como debe suceder siempre, el mayor bienestar de todos, y con él una situación desahogada y apoyada en sólidas bases por lo que hace al Tesoro.

La influencia de la nueva legislación en los precios se ha dejado sentir bajo otro concepto que no puede ménos de estimarse como extremadamente aceptable. Dentro del sistema de la concurrencia libre, los precios siguen la ley que los regula en el mercado, y con ellos ha desaparecido la variedad de los que anteriormente venían fijándose, segun las diversas aplicaciones que se daba á la sal y la mayor ó menor proteccion que el Estado se creyó en el caso de dispensar á cada una de las industrias que la consumen. La ventaja que de aquí ha resultado, se concibe sin esfuerzo teniendo en cuenta la gran confusion que en esta parte existia y la desigualdad no bien justificada que esas diferencias de precios estableciera entre las varias industrias. Y si llegara un momento en que se aplicasen en todo su rigor los buenos principios y los precios pudieran adquirir su natural nivel, libres de la influencia de circunstancias extrañas y movimientos artificiales, se haria posible y hasta necesario el que desapareciese tambien la diferencia que tiene establecida la Administracion pública entre la sal que se destina al consumo interior y la que se adquiere para la exportacion, diferencia que no encontramos debidamente fundada dentro de las sanas doctrinas económicas.

Consecuencia lógica y natural de la baja de los precios ha sido en esta ocasion, como en todas, el aumento del consumo. No sostendremos, cual parece pretenden algunos, que el aumento del consumo del artículo que nos ocupa guarde exacta proporcion con la disminucion de los precios, tratándose de la que se destina directamente al servicio del hombre, al consumo ordinario para condimentar los alimentos, pues sabido es que esta aplicacion tiene límites naturales conocidos que se alcanzan en breve, y que no es lícito traspasar. No sucede lo mismo, sin embargo, con las demas numerosas aplicaciones de que es susceptible ese artículo, que no sin razon aparece prodigado en la naturaleza con tan extraordinaria abundancia. La prueba clara é indudable de este aumento de consumo se encuentra ya en el desarrollo alcanzado por las industrias que utilizan la sal, de cuyo punto nos ocuparemos, ya de la incomparable mayor actividad del comercio de cabotaje, ya del gran aumento que acusan las balanzas del comercio exterior. Por lo que hace al comercio de la sal entre los diferentes puntos de la nacion, ha sido tan extraordinario su aumento, que no elevándose por término medio en los años 1864 á 1869 más que á cincuenta y un mil seiscientas una toneladas de mil kilogramos, en igual período, desde 1870 á 1875, subió á doscientas ochenta y seis mil trescientas diez y ocho ⁽¹⁾. Y bueno es no perder de vista en este punto, así como en todo lo que se refiere al asunto de este capítulo, que las circunstancias políticas, sociales y económicas por las que atravesaba en aquellos años nuestra nacion, no eran las más propicias para que ni este ni ningun otro ramo de la riqueza pública ad-

(1) Véase el *Apéndice núm. V.*

quiesen notable incremento. En cuanto á la exportacion, los números comprueban tambien nuestro aserto, pues el término medio en los mismos seis primeros años, fué de ciento ochenta y siete mil ciento ochenta y seis toneladas, y desde 1870 á 1875, ascendió á doscientas diez y ocho mil ciento diez ⁽¹⁾.

Ese notable movimiento comercial ha contribuido á su vez á un resultado importantísimo por lo que hace al desarrollo de la navegacion de cabotaje. No podia ménos de suceder así cuando en breves años llegó á elevarse la cantidad trasportada á ocho veces mayor que la que alimentaba ese tráfico anteriormente; los buques costaneros la adquirian en grandes cantidades para sus cargamentos, en términos de representar hasta el 40'37 respecto á las demas mercancías, siendo así que en los años anteriores á 1869 solo se elevó á 8'86 ⁽²⁾; y, por último, fomentaba extraordinariamente el trabajo de la marinería. Los trasportes terrestres han obtenido asimismo un gran incremento; pues no de otra manera podia sostenerse ese activo comercio marítimo. De todo ello han resultado los consiguientes beneficios al Estado, aunque sólo le consideremos en este instante como sinónimo de fisco. Este ha venido, en efecto, á percibir un impuesto sobre esas considerables cantidades de sal, como sucede con todas las demas mercancías trasportadas por ferro-carriles, y ha aumentado sus ingresos con la contribucion industrial satisfecha por los dedicados al acarreo.

Mas no concluyen aquí las ventajas obtenidas ya del desestanco: gran número de industrias, algunas de la mayor importancia en nuestra nacion, han adquirido notable incre-

⁽¹⁾ Véase el *Apéndice núm. VI*.

⁽²⁾ Véase el *Apéndice núm. V*.

mento. Puede contarse en primer término la ganadería. Oigamos lo que á este propósito se dice con motivo del reestanco en una produccion reciente ⁽¹⁾: "No cabe dudar que la sal es de suma importancia para la ganadería, y el antiguo expediente requerido para inutilizar la sal destinada á los ganados, concediéndole á los que contasen diez reses vacunas ó cien lanares, prueba sin necesidad de otra demostracion, cuánta es la ventaja actual para el ganadero que tenga mayor ó menor número de cabezas, el adquirirla como mejor le convenga y distribuirla con la abundancia que permite la baratura, sin las molestias que el fisco le imponia con el solo hecho de la formacion de expediente, y las trabas y socaliñas con que ciertos subalternos hostigan, acucian y aburren á los particulares para un provecho ilegítimo, en descrédito del gobierno que representan. Hay que tener en cuenta que el último censo de la ganadería hecho por la Junta de Estadística, arrojaba el guarismo de treinta y seis millones de cabezas, que durante el estanco consumian muy poca sal, y con el desestanco la comen en progresion creciente con gran ventaja del país, tanto para la salud como para la riqueza pública, pues el ganado obtiene una mejora en sus carnes y un aumento en el cebo, que todos los ganaderos reconocen, y por ello se felicitan, estimándola muchos en un veinte por ciento." Verdad es que segun la legislacion del estanco, la ganadería era una de las industrias que disfrutaban de los precios de gracia; pero, como se ha indicado, eran tales las limitaciones establecidas, que semejante beneficio estaba muy lejos de tener el alcance que pudiera creerse á primera vista. En efecto, para gozar de él

(1) *Reestanco de la sal.*

era necesario poseer diez reses vacunas, ó ciento lanares; y, según el censo, los propietarios de ménos de diez cabezas de la primera clase, estaban en la proporción de trescientos setenta y siete á cuatro; y los de la segunda en la de quinientos cincuenta y seis á cuarenta y ocho ⁽¹⁾.

No es menos benéfica la influencia que ha ejercido el nuevo derecho en el desarrollo de las pesquerías é industria de salazon. “La industria de salazones, se dice en la obra últimamente citada, tiene en Galicia un incremento que permite afirmar á corporaciones respetables la existencia de sciscientas fábricas desenvueltas en el período de ocho años, y la ocupacion permanente de cincuenta mil familias menesterosas. No sostendremos guarismos cuya exactitud no hemos podido comprobar; pero aun cuando apareciesen abultados, aun cuando cincuenta mil familias quedaran reducidas á cincuenta mil personas, ¿no dice este hecho por sí mismo que el desestanco ha procurado pan y trabajo á gran número de menesterosos?” Y cuanta importancia tenga en nuestra nacion la referida industria, lo van á comprobar las siguientes palabras pertenecientes á un escritor tan competente en la materia como Silva Ferro: “Uno de los artículos de comercio que figuran por una suma más considerable en la balanza mercantil de la Península española, es el bacalao que se importa de las pesquerías extranjeras, el cual se consume en España é Islas Baleares; y es un estupendo y muy costoso abandono el que, teniendo á su disposición los españoles riquísimas é incomparables pesquerías en las inmediaciones de las Islas Canarias, é inagotables salinas en Cádiz, Torrevieja y Figueras, para poder fomentar la industria de

(1) Véase el *Apéndice núm. VII.*

pesca y salazon con recursos nacionales, estén pagando á la industria de las pesquerías extranjeras un tributo que llega ya á ser próximamente de *tres y medio millones de pesos fuertes* cada año, por el solo artículo de bacalao y pez-palo que consumen. Una gran parte de la sal marina que se exporta de las salinas de Figueras, Cádiz, Torrevieja, en buques extranjeros, es destinada á las salazones de pescado que la industria y comercio de las naciones que benefician este artículo de consumo, introducen despues en los mercados de España y en otros países de raza latina.”

Algo semejante, aunque en menor escala, puede decirse de las varias industrias que consumen la sal en cantidades mayores ó menores; tal sucede con la de beneficio de minerales, fábricas de conservas alimenticias, productos químicos, barrilla, jabon, cristal, vidrio, loza, mosaicos, guano y otras que necesitan obtener sal abundante y por lo mismo barata. Todas ellas están llamadas á alcanzar considerable desarrollo, ademas del que ya han conseguido en el corto período de desestanco.

Las facilidades concedidas para la explotacion de la sal, ha dado lugar á un importante incremento de esta parte de la minería, habiéndose registrado desde 1869 numerosas salinas que, ó no se conocian antes, ó no se habian explotado por las dificultades con que hemos visto tropezaban generalmente estos asuntos, y que llegaban muchas veces hasta el extremo de hacerlos naufragar. La comprobacion de este aserto se halla en la *Estadística minera* desde 1870 en adelante, y hasta en la interesante orden de 26 de Febrero de 1871. Añádase á esto que muchas salinas, aunque no todas las que debieran, pasaron del poder del Estado al de los particulares dueños de las mismas, y los contratos de venta

y otros por los que se cedieron aquellas, poniéndose en activa circulacion, y se comprenderá el movimiento industrial desarrollado en punto á minería. El Estado por su parte no permanece extraño á este movimiento, pues reporta la ventaja de percibir el correspondiente cánon y el derecho de superficie que cada día debe adquirir mayores creces. ¡Tanto y tan extraordinariamente se diversifican las incidencias del impuesto!

La venta de las salinas hecha por el Estado ha contribuido por una parte á poner en circulacion una riqueza paralizada antes; y, por otra, viene siendo una compensacion por las cantidades que deja de percibir actualmente por la sal, con relacion á lo que antes le rendia. Otros diferentes recursos á los que ha dado lugar el nuevo régimen de la industria salinera suplen tambien el vacío que en las arcas del Tesoro dejara el desestanco; y prueban á la vez la bondad de un sistema que abre nuevos y fecundos manantiales de riqueza sin daño de ninguno y no poco provecho de todos. Es indudable, en efecto, que, aun cuando no sea en gran escala, han pasado al dominio privado edificios y tierras anejas á las salinas, y por las que sus dueños pagan la contribucion territorial, que significa nuevos aunque no cuantiosos recursos; y la existencia de una industria desconocida antes, la de venta de la sal, da origen al derecho de patente que figura ya por una cantidad no despreciable.

En otro orden de ideas, los resultados de la legislacion que decretara la libertad de la industria, han sido más beneficiosos, si cabe, que bajo los aspectos que venimos estudiando. Ese nuevo régimen ha cortado de raiz el gravísimo mal que venia fomentando la inmoralidad pública por su frecuente repeticion y por la generalidad que habia llegado

á alcanzar. Nos referimos al contrabando que tantas disposiciones habia motivado en las épocas anteriores, sin poderse conseguir poner remedio á ese delito, que tan profunda llaga sostenia constantemente abierta en la moralidad pública, y que retenia de continuo en presidio algunos centenares de individuos. Bastaria esta circunstancia por sí sola para aquilatar la bondad de un sistema que tan trascendental fin cumple.

Mas no se juzgue que todas las disposiciones dictadas desde 1869 debian producir esos benéficos resultados; antes bien, encontramos algunas que ni cumplen debidamente, en nuestro entender, con el pensamiento que inspirara la nueva legislacion, ni están llamadas á mejorar el estado anterior de la industria salinera.

Prescindiendo de ciertas disposiciones de carácter puramente reglamentario, ençaminadas á facilitar el tránsito del antiguo al nuevo sistema, agenas, por tanto, á transcendentales resultados, encontramos no pocas que se dirigen á regular la explotacion de las salinas que se reservara el Estado. Todas estas podrian y áun deberian haberse ahorrado si, teniendo en cuenta que la reserva de tales salinas á favor del Estado es meramente provisional y transitoria, se hubiera acordado su total enajenacion.

Varias son tambien las disposiciones dictadas para facilitar el arriendo de esas mismas salinas; pero todas ellas han quedado vacías de resultados, pues han permanecido sin arrendar. Y consiste en que la causa de semejante fenómeno no estribaba precisamente en las pequeñas modificaciones que introducía el Decreto de 19 de Abril de 1877. Es que la duracion del arriendo era corta é incierta; es que el arrendatario no podia esperar que continuara el arriendo

una vez que terminase en breve plazo, pues todo dependia de que se vendiesen ó no las salinas; y estando expuesto á esto todos los días, ¿existe aliciente bastante para dedicar los capitales á ese empleo? Lo que aconsejan los buenos principios, hallándose las cosas en tal estado, es que se procure vender cuanto antes todas las salinas que se encuentren en ese caso, proporcionando así un gran beneficio á los intereses públicos y particulares, y evitando los inconvenientes insuperables de tales arriendos.

Ponemos término á estas consideraciones que pudieran prolongarse indefinidamente, en el concepto de que las que preceden al actual capítulo, las que consignaremos más adelante y las expuestas en éste como en una gran síntesis, dan á conocer los beneficiosos resultados producidos por la ley de desestanco y las disposiciones posteriores en general.

CAPÍTULO V.

Régimen legal de la industria salinera.—Cuál es el más conveniente á la misma.—Forma en que debe plantearse el problema.—Exámen de la cuestion en el órden de los principios, en armonía con el concepto del Estado.—Investigacion dentro de ese mismo órden de la procedencia del reestanco.—Consideracion especial del estanco relativamente á la materia penal.—Conclusion en favor del sistema de libertad.

En el largo y fatigoso camino que acabamos de recorrer hemos pasado en revista los principales hechos que constituyen la historia de la industria salinera de nuestra nacion; hemos visto cómo se ha ido operando lentamente el tránsito de un sistema á otro; y se han hecho patentes, en fin, los resultados producidos por ambos. Empero no basta que hayamos hecho ese estudio en el terreno práctico, siquiera fuere descendiendo á detalles que nunca se podrán calificar de excesivos cuando se trata de adquirir un conocimiento profundo de la materia objeto de nuestras investigaciones; forzoso es al llegar á este punto, llamar en nuestro auxilio las teorías de la ciencia, los principios del derecho y de la economía, examinar á la claridad de la viva luz que estos esparcen los hechos estudiados, discernir la verdad del error, lo justo de lo injusto, lo útil de lo perjudicial, y determinar, por fin, el régimen que en el órden legal, económico y administrativo debe establecerse para una industria que presenta en nuestra patria condiciones de vida y prosperidad cuales difícilmente podrán encontrarse en ninguna otra nacion. El problema es, en verdad, tan importante como difi-

cil, pues á los escollos que ofrece la materia en sí misma considerada cuando se trata de descender á las conclusiones prácticas de los principios y al establecimiento de un sistema científico y viable, se unen los obstáculos que oponen á cada paso los hábitos inveterados, las preocupaciones de los unos, la falta de convicciones arraigadas de los otros, los errores en materias económicas de no escaso número, y sobre todo, la lastimosa situación de nuestra Hacienda, que sirve de base á los empíricos cálculos y combinaciones de los arbitristas, y parece legitima hasta los más absurdos planes rentísticos fundados en la dura é ineludible ley de la necesidad. Por nuestra parte lucharemos hasta donde nuestras fuerzas alcancen contra el error y la preocupacion; y, procurando inspirarnos siempre sólo en el deseo de descubrir la verdad y promover el bien, manifestaremos lealmente nuestra opinion sobre el árduo problema objeto de este estudio.

Dos sistemas opuestos han compartido alternativamente el reinado del régimen de la industria salinera así en nuestra nacion como fuera de ella: el estanco, el monopolio ejercido por el Estado, sistema que ha dominado en la mayor parte de los siglos y de los pueblos; y la libertad en la explotacion, fabricacion y venta, que data de fecha más ó ménos reciente en las diversas naciones, pero en todas ellas muy próxima á los tiempos actuales.

Si la mayor antigüedad de un sistema constituyese por sí misma una prueba concluyente de su bondad, habriamos de reconocer desde luego que pocos podrian presentarse tan excelentes como el del estanco; ahí están, sin acudir á otra demostracion, las indicaciones históricas que dejamos hechas en los primeros capítulos. Bien sabido es, no obstante,

que los errores cuentan tambien fabulosa antigüedad, y que, si en ellos encontramos ejemplos en todos los órdenes, no es seguramente el económico donde se ofrece el menor número.

Abandonemos, pues, ese camino, que no es el llamado á conducirnos á la verdad; y examinemos la cuestion en el terreno firme de los principios. El estanco de la sal supone que el Estado es el único que puede explotar, fabricar y vender dicho artículo, ó que, por lo ménos, se reserva el monopolio de su tráfico: dentro de este régimen, cualquiera de los enunciados hechos, ejecutado por un particular, constituye una infraccion del derecho, un verdadero delito. Partiendo de esta mocion tan sencilla como evidente, investiguemos si puede conciliarse el monopolio con la naturaleza, funciones y fin del Estado. En el verdadero y puro concepto de este, no es una entidad distinta y de todo punto extraña á los individuos que constituyen un pueblo; antes bien, es imposible concebir el Estado prescindiendo en absoluto de los asociados. El Estado es la colectividad considerada en cuanto realiza el derecho, en cuanto tiende á la consecucion del fin social dentro de la esfera á la que no puede llegar la accion de los individuos; y siendo así, bien se concibe que no puede consistir en la negacion de la actividad y de los fines de los particulares dentro del órden jurídico. La idea del Estado implica el cumplimiento del derecho en la esfera de la sociedad; y sería contradictoria si admitiéramos que para realizarlo debiera ó pudiera negar el que comprende á los individuos. El Estado para realizar el derecho, para cumplir su fin propio, puede y debe aunar y dirigir la accion de los individuos, dentro de su propio derecho, por medio de leyes que determinen la esfera de cada uno en relacion con la de los demas; debe aplicar esas mismas leyes y pro-

mover su cumplimiento, prestando atención solícita y perenne á la satisfacción de las necesidades públicas en cuanto no alcanzan las fuerzas individuales; debe, por último, reprimir las infracciones del derecho, obligando á reparar las perturbaciones del orden jurídico. Empero no puede constituir ninguna de sus funciones el fabricar, el vender, ni mucho ménos negando á los asociados esa misma facultad que él está llamado á garantizar. Cuando, pues, el Estado se reserva el monopolio exclusivo de un artículo para obtener una ganancia, como lo hacen los particulares, se extralimita y produce una perturbacion en el derecho de aquellos. Existen, en verdad, ciertas facultades exclusivas que los Estados se reservan en ocasiones y que no pueden incluirse en esa condenacion general de los monopolios; mas no confundamos el fondo y esencia de las instituciones con su forma accidental y externa, no confundamos el ejercicio de una funcion propia del Estado con el monopolio, por más que afecte las exterioridades del mismo. Sea cual fuese nuestra opinion acerca de esas facultades reservadas exclusivamente al Estado, no puede negarse que el monopolio ejercido por el mismo con el fin de proporcionarse ganancias, siquiera las hubiera de destinar á proveer de recursos al Tesoro público, es de todo punto ajeno á la naturaleza, funciones y fin del mismo Estado.

“Ahora bien, ¿quién se atreverá no á negar, sino ni áun á poner en tela de juicio que el monopolio de la sal ejercido por el Estado en nuestra nacion, tenia por único y exclusivo fin el obtener una ganancia, por cierto desmedida, que aumentase los ingresos del Erario? Si en otros pueblos, y áun en el nuestro en cierta época, segun dejamos notado, aparece la idea del monopolio como confundida y mezclada

con el propósito de proporcionar á los particulares la abundancia y baratura del artículo, hace ya siglos que el estanco venia inspirado solo en fines meramente rentísticos. ¿No ha venido siendo el enemigo irreconciliable del desestanco, la penuria del Tesoro? ¿Qué otra razon poderosa y de valía se ha alegado para sostener el monopolio, sino la escasez del Erario y la imposibilidad ó dificultad de encontrar recursos que sustituyesen á los que proporcionaba aquel? ¿No se ha dicho y repetido una y mil veces y en todos los tonos, que por más que el deseo de los gobiernos era aliviar al pueblo de esa carga, no lo permitian las necesidades del presupuesto? ¿No ha sido esta la causa de que en época bien reciente se volviera á pensar en el restablecimiento del estanco? ¿No eran, por ventura, bien conocidos y evidentes los beneficios que habia reportado á los particulares el desestanco en el período precedente, á pesar de que no fué largo y sí por todo extremo azaroso?

Una última consideracion hará más y más patente lo injusto del régimen del monopolio. Convertido el Estado por virtud de este en traficante, se halla tan lejos de cumplir con su propia mision, con su verdadero fin, que se ve precisado á obrar abiertamente contra él. En esa situacion el interes del Estado consiste, como sucede con los particulares, en que los precios del artículo suban todo lo más posible, puesto que en la misma proporcion aumentarán sus utilidades; y he aquí cómo habrá de colocarse en pugna con el interes de los asociados, que tiene el deber de amparar: este exige, en efecto, que se obtengan las mercancías fácilmente y á precios módicos, al par que el Estado reclamará que estos se sostengan elevados. Así se explica que los precios de la sal hayan ido en constante aumento hasta rayar en los úl-

timos límites de la exageracion, por no emplear otra palabra ménos respetuosa aunque seguramente más exacta. Y ¿habrá quién sostenga que al obrar así el Estado funcionaba dentro de su esfera propia? Y nótese que en este momento prescindimos de las condiciones desfavorables de todo punto que reúne el Estado para ser productor ó comerciante. Por otra parte, debe tenerse en consideracion, para apreciar todas las consecuencias que resultan de este régimen cuando el Estado emprende tan errado camino, que contra los abusos y la mala fé de los particulares son suficientes por un lado la libre concurrencia, y por otro la represion ejercida por el mismo Estado; pero cuando éste se dedica al tráfico y se ve impelido por el mismo móvil que el particular consagrado á la especulacion, los abusos no admiten correctivo, y córrese grave riesgo de quedar á merced de la más completa arbitrariedad.

Juzgamos inútil insistir por más tiempo en la demostracion de una verdad que parécenos lleva en sí el sello de la evidencia; empero la cuestion presenta otro aspecto en el que es forzoso considerarla. Cuanto acabamos de exponer tiene aplicacion á todo Estado, cualesquiera que sean, por otra parte, las condiciones en que se encuentre; mas cuando se trata de una nacion que, como la nuestra, ha abandonado el monopolio, entregando en manos de los particulares la fabricacion y venta de la sal, manifiéstase el problema bajo una nueva fase, y nuevas y poderosas razones vienen á reforzar las ya extremadamente sólidas que condenan el régimen del monopolio.

Abolido este, los gobiernos se han visto asaltados por la tentacion de restablecerle ante la necesidad de obtener la posible nivelacion de los presupuestos. Ahora bien; ¿es

posible ese restablecimiento, es posible ese reestanco si han de quedar incólumes los sanos principios jurídicos? Al meditar sobre la contestacion que deba darse á esta pregunta, ofrécese en primer término el hecho de haber sido desestancada la sal por una ley especial y de un modo perpétuo y absoluto, pues no sólo se declaró libre su fabricacion y tráfico, sino que se mandaron vender las salinas y hasta las fábricas, fincas y efectos destinados exclusivamente al servicio de dicha renta. Por otro lado, sacadas á subasta las salinas y demas efectos, despues de cumplir todos los requisitos y solemnidades necesarias, la disposicion de la ley surtió su efecto, agregándose á lo respetable del precepto legal el vínculo del contrato. Una vez adquirida la propiedad de las salinas, no sin haber satisfecho el precio prefijado, se han introducido en ellas las más notables mejoras, como lo exigia por una parte el estado en que dejó la Hacienda su explotacion y el interes de los particulares adquirentes de hacerlas cada vez más productivas. En esta situacion han trascurrido diez años, poseyendo pacíficamente esas propiedades sus legítimos dueños; se han inscrito en el Registro de la propiedad, precioso depósito y salvaguardia de los derechos, y se han verificado numerosas divisiones y trasmisiones, ya por herencia, ya por contrato, formalizadas con arreglo á los requisitos exigidos por las leyes. Siendo esta, como es, la verdadera situacion en que se encuentran colocadas las cosas por efecto de la abolicion del monopolio, ¿puede establecerse el reestanco de la sal?

No podemos suponer que ninguno de nuestros lectores participe de las ideas que atribuyen al Estado una verdadera omnipotencia, que conceden al poder legislativo, siquiera resida en las Córtes, un poder ilimitado. Sobre la soberanía

del Estado se halla la de los eternos é inmutables principios del derecho que á nadie es lícito violar.

Mas si esos principios han de ser respetados, si entre ellos existe el que sanciona la propiedad individual, no concebimos cómo se puede despojar á los particulares de lo que tan legítimamente adquirieron. El Estado concurrió y concurre á la enagenacion de las salinas y demas efectos como una parte contratante; el contrato que se produjo y produce es verdaderamente bilateral; y no es posible por lo mismo que quede sin efecto por voluntad de una sola parte. Y si á esto se agrega que en muchas ocasiones han venido á adquirirse por terceras personas esos derechos de quien los poseia legítimamente, y hasta hallándose inscritos en el Registro de la propiedad, sube de punto la gravedad é injusticia que envuelve la privacion de bienes asegurados por tantas y tan sólidas garantías. Si tantos y tan legítimos títulos no merecen el respeto de la ley, si el modo de la adquisicion de esta propiedad, si el ejercicio de la misma durante el espacio de tiempo precedente, si los solemnes convenios que se celebraran con el Estado, no son suficientes garantías del derecho que asiste á los dueños de las salinas, y á cuyo tránquilo goce puedan entregarse, preciso es reconocer que no existe propiedad alguna que se halle asegurada y libre de las zozobras y contínuos temores consiguientes á tan precaria situacion. Consumada la adquisicion de las salinas por los particulares, reducidas á la condicion de propiedad privada, ningun motivo aceptable y conforme con el derecho se puede alegar en pró de acto alguno que tienda á hacerlas revertir al Estado, distinto de aquellos por los que se trasmite y adquiere semejante propiedad.

Obsérvase, no obstante, que en el proyecto de reestanco

se indica como un procedimiento corriente y legal para lo que se llama la incautación de las salinas, el establecido en la ley de expropiación forzosa por causa de utilidad pública; y es, por tanto, indispensable que estudiemos la cuestión en este nuevo orden de ideas. Para que la expropiación tenga lugar según las disposiciones de esa ley, conforme á la fundamental del Estado, es de todo punto necesario que concurren dos circunstancias imprescindibles: la *utilidad pública* y la *previa* indemnización. Veamos si ambas condiciones tienen aplicación al reestanco.

Las obras de utilidad pública son las que tienen por objeto proporcionar al Estado en general, á una ó más provincias, ó á uno ó más pueblos, cualesquiera usos ó disfrutes de beneficio comun. ¿Es, por ventura, algo semejante á esto lo que constituye la utilidad pública en el reestanco? No seguramente; la utilidad consistiría en todo caso en los mayores ingresos que podría proporcionar al Tesoro, con lo que le sería posible atender más perfectamente á las necesidades y servicios públicos. Hasta tal punto es así, que aunque se pretendiese dar á la ley toda la extensión y elasticidad posibles, aunque se dictase una nueva que expresamente comprendiera el reestanco, la utilidad pública de este no podría hacerse consistir en nada distinto de lo que acabamos de indicar. Mas en este caso ¡ay de la propiedad privada! Todas las fincas cuyos rendimientos fueran pingües y pudieran facilitar cuantiosos ingresos al Erario, se verían amenazadas de semejante expropiación; las minas que ofreciesen grandes beneficios, los ferro-carriles que produjeran grandes sumas, las fincas y propiedades adquiridas del Estado y aún las que tuvieran distinto origen, veríanse pasar presto de manos de sus dueños á las de éste.

Y ¿sería más hacedero cumplir con el requisito de la prévia indemnizacion? Una vez que las salinas pasaron á propiedad de los particulares, el interes privado, siempre más activo, más eficaz y poderoso que el público para producir, introdujo importantísimas mejoras de que se hallaban harto menesterosas, y que aumentó su valor de un modo considerable. Resulta, pues, en su virtud, que el Estado debería abonar préviamente el valor de las salinas en el momento de verificarse la expropiacion, tomando en cuenta no sólo el que tenian cuando se enajenaron, sino tambien el que alcanzaran posteriormente por efecto de dichas mejoras. Justo habria de ser, del mismo modo, que se indemnizase á los expropiados de los perjuicios que les causara la privacion de su propiedad, pues no es ménos sagrado el derecho que asiste al propietario con relacion al Estado, que respecto á los demas particulares. Y ¿habrá quien imagine siquiera que ese mismo Estado cuyo Tesoro se halla exhausto, que recurre al reestanco para llenar el vacío que en sus arcas dejara la abolicion del monopolio, pudiera satisfacer y satisfacer préviamente las respetables sumas que los capítulos indicados representan? Bien se comprendió por los autores del proyecto aludido que era de todo punto imposible el pago inmediato y prévio de tan considerables cantidades, cuando fijaban nada ménos que seis plazos de un año. Mas ¿es posible que admitamos en buenos principios que el Estado haya de dar el ejemplo de faltar á lo que prescribe la ley fundamental del mismo, y que ejecute lo que no se tolera á los particulares, ni áun tratándose de la finca más despreciable?

Y no se alegue que el bien público debe anteponerse á todo género de consideraciones fundadas en el interes priva-

do, ni se pretenda justificar tal procedimiento por el *salus populi*..... pues el verdadero interes, la verdadera salvacion de la sociedades consiste ante todo en el cumplimiento de los soberanos é inmutables principios del derecho, en la más perfecta realizacion posible de la justicia, sin lo que ni los pueblos, ni los individuos pueden alcanzar sus fines. El grande y supremo deber del Estado en la materia que nos ocupa, consiste en proteger y prestar todo el apoyo posible á la propiedad individual, combatida hoy como nunca, lejos de atacarla ó debilitarla con disposiciones que pudieran presentar ni áun remota conexion con procedimientos y doctrinas que tengan ni la más ligera sombra de socialistas.

De otra suerte ¿cómo se pretenderá que nadie emplee sus capitales en la explotacion salinera ni en las demas industrias, si pesa constantemente sobre ellos la amenaza de una expropiacion que significa para los mismos pérdidas considerables, ya que no una completa ruina? ¿No se comprende cuánto daño causa al desarrollo de la industria, sólo el temor de que esas trasformaciones violentas y forzosas puedan llegar á verificarse? ¿O es que se desconoce la perturbacion, la intranquilidad y hasta las verdaderas pérdidas que produce el simple anuncio de semejantes reformas?

Cabe aún considerar el régimen del monopolio bajo un nuevo aspecto dentro del órden de ideas en que le estamos estudiando. Cuando el Estado se reserva exclusivamente la explotacion y tráfico de la sal, prodúcese una nueva materia de delito que es de todo punto imposible allí donde existe el régimen de libertad. Ahora bien, ¿procede que el Estado constituya como delito un acto que intrínsecamente considerado no es malo, y cuya bondad ó malicia concreta depende por completo de la consideracion que aquel le dé? No

pretendemos coartar en manera alguna la acción del Estado que tiende á reprimir las infracciones del derecho, á reparar el orden jurídico perturbado, sin lo que es imposible la existencia de las sociedades, cuanto más su progreso y la realización de su fin. Mas supuesto que se trata de actos que no constituyen por sí mismos perturbacion del orden jurídico, sino dentro de cierto régimen que el Estado puede ó no establecer, debe determinarse si éste se halla en la necesidad jurídica de establecer y conservar el monopolio, aun cuando esto equivalga á extender la esfera de la acción penal. Desde luego se ofrece á nuestra consideracion que el Estado no es árbitro para convertir en delito cualquier acto, pues si en el terreno práctico se considera tal el penado por la ley, esta no puede penar sino el que constituya una perturbacion del orden jurídico. En tal supuesto, tratándose de un régimen que corresponde establecer al Estado, y siendo indudable que el del monopolio es inaceptable y constituye á aquel en una situacion contradictoria, ó por lo ménos distinta, respecto á la naturaleza, funciones y fin del mismo, no se concibe que pueda extender la materia penal á los actos negaciones de ese monopolio. En asuntos de naturaleza esencialmente económica, el Estado debe inspirarse en los principios que la ciencia consagra como verdaderos y hasta fundamentales: no es posible que, obrando de otro modo, cumpla fiel y debidamente su mision. Pues bien, si el monopolio constituye, segun creemos haber probado, un régimen contrario á los principios inmutables del derecho, que rige así á las sociedades como á los individuos, no puede calificar el Estado sus infracciones como delitos ni por consiguiente penarlas.

De otra suerte habrá de acontecer lo que sucede cuando

quiera que se infringe el derecho. El poder del Estado pierde ante los súbditos el prestigio y la influencia moral, sin los que es imposible el gobierno; la conciencia de los ciudadanos se subleva ante el espectáculo que ofrece la penalidad establecida contra actos intrínsecamente buenos y conformes con las verdades más inconcusas en el orden científico; dúdase, ya que no se niegue, sobre la justicia de una legislación que puebla las cárceles de personas que ejecutaran esos mismos actos; acostúmbrase á los ciudadanos á burlar las leyes, cuya infracción parece cosa baladí y liviana y pre-dispone á la de otras completamente justas; y sufre grandísimo detrimento la moralidad pública, sin cuya firme y sólida base en vano se pretenderá la realización del fin jurídico.

Resulta de las consideraciones que preceden, bien que someramente expuestas, que el régimen del monopolio ejercido por el Estado, es insostenible dentro de los sanos principios del derecho, y no queda, por tanto, otro aceptable que el de la libertad. Y no se crea por esto que negamos al Estado la intervención que le corresponde en la industria salinera, como en todas las demás, al afirmar que el monopolio constituye una extralimitación de su esfera de acción. Mucho é importante réstale que hacer en este punto sin rebasar los límites que señalan su propia competencia. Dictar leyes justas y perfectamente meditadas que regulen el ejercicio de esa misma industria abandonada á los particulares; prestarle los medios y condiciones de vida y pujanza á cuya consecución no llega la iniciativa individual; remover los obstáculos que pueden oponerse al más amplio desarrollo de esa riqueza nacional, ¿no es, por ventura, asunto de la mayor importancia y que reclama toda la actividad y

fuerzas de que dispone el Estado? Procurar el progreso de la industria, y dentro de él los recursos que necesita para levantar las cargas públicas, ¿no es empresa harto más noble y propia del Estado, que convertirse en fabricante ó mercader, aún á costa de dejar mal parados los derechos de los particulares?

CAPÍTULO VI.

Régimen económico de la industria salinera.—Estudio del estanco con relacion á los principios de la concurrencia y del interes personal.—Comprobacion de nuestra doctrina por el testimonio de algunos escritores.—Exposicion y exámen de los funestos resultados que en el órden económico produce el estanco.

En el capítulo precedente hemos probado que el monopolio ejercido por el Estado, ya en la fabricacion, ya en la venta, es contrario á la naturaleza y funciones de éste, y, por tanto, inaceptable en el órden jurídico; examinémosle ahora en el terreno económico. No pretendemos hacer un estudio detenido de los monopolios considerados en este terreno, pues nos llevaria fuera de los límites de nuestro asunto y excede de los que podria alcanzar en el presente capítulo; y nos limitaremos únicamente á consignar las indicaciones que puedan tener aplicacion especial al artículo referido, procurando confirmar despues nuestros asertos con los antecedentes que dejamos expuestos en los capítulos anteriores, con los datos que nos suministra, ya la historia del monopolio, ya la de la industria libre en nuestra patria, y, por último, con los que ofrece el régimen de la sal en las demas naciones, las que, abolido el monopolio en época antigua relativamente á la nuestra, pueden suministrar más extensa base á nuestros razonamientos.

El estanco se opone desde luego directamente á la realizacion de dos grandes y fecundos principios económicos: la concurrencia ó competencia y el interes personal. Cuando

el Estado se reserva la fabricacion ó venta exclusivas de un artículo, cuando esos actos ejercidos por los particulares constituyen hasta un hecho punible, no puede temer el influjo de la concurrencia y es árbitro para establecer los precios que tuviese á bien, áun los más exagerados, seguro de que los consumidores habrán de pagarlos si no han de privarse absolutamente de aquel. Sólo así puede explicarse que el precio de la sal haya ido subiendo de un modo tan considerable que llegara á cincuenta y dos reales la fanega en la última época del estanco, precio cuya exageracion se halla comprobada por el que ha alcanzado despues del desestanco, segun los documentos oficiales ya citados, y por el que tenia en la misma época en los demas países⁽¹⁾. El resultado inmediato de esa excesiva elevacion de precios es la limitacion del consumo, pues sabido es que éste se halla en razon inversa de aquel. Los consumidores se ven precisados á adquirir la cantidad mínima del artículo monopolizado que toleren sus necesidades; y mientras el Tesoro ve llenarse sus arcas por este lado, tiene que presenciar cómo se vacian por otro, acaso en mayores y alarmantes proporciones. Porque, en efecto, si el precio del artículo hace difícil y costosa su adquisicion, si el productor no puede atender debidamente á sus necesidades, si se ve obligado á cercenar los gastos que aumentan el gasto de produccion, ¿cómo podrá evitarse la decadencia y la ruina de la industria, y con ella el agotamiento de las fuentes de la riqueza privada, que ha de ser la base contributiva del Estado? Y si esto sucede con todo artículo estancado, ¿qué deberá acontecer con el que consti-

(1) El pernicioso influjo que en el excesivo precio de la sal ejercia, por otra parte, el coste de fabricacion, puede comprobarse por los datos que aparecen en el *Apéndice núm. VIII*.

tuye uno de primera necesidad, como la sal? Y no se diga que el aumento ó disminucion en el consumo de esta es de escasa importancia, y por tanto que el precio más ó ménos elevado puede ejercer escaso influjo en la industria, pues debemos apresurarnos á hacer notar, como expondremos más adelante, que los que así opinan no han tenido en cuenta sino el uso que de ella se hace para la alimentacion, prescindiendo de otras mil importantísimas y variadas aplicaciones actuales y posibles.

No ha podido ocultarse á los gobiernos de los países en que ha existido el monopolio, incluso el nuestro, la evidente verdad que dejamos consignada; y antes bien ella sirvió de fundamento á las casi innumerables disposiciones que han regulado los precios de gracia. No puede ménos de comprenderse que la exageracion de los precios corrientes del artículo habia de ser grandemente perjudicial para el desarrollo de ciertas industrias que hacen mayor ó menor consumo de él; y en su virtud se establecieron considerables rebajas en el de la sal que empleasen determinados industriales. Mas por poco que se reflexione es imposible pueda ocultarse que semejantes medidas distan mucho de remediar el mal que el estanco produce. Esa gracia en el precio de la sal, no puede extenderse á todas las industrias ni áun á una gran parte, pues de lo contrario desaparecerian las ventajas que produce el estanco para el Tesoro y que han formado el principal apoyo de ese sistema. Es, pues, preciso hacer una clasificacion de las industrias para determinar las que deben ser favorecidas con la rebaja de precios. Y ¿cómo podrá justificarse el procedimiento que para ello adopte el Estado? ¿cómo se podrá librar del gravísimo peligro en que se halla de cometer los más perniciosos errores y de incurrir en las más

injustas desigualdades? Para obrar con el acierto y justicia debidos, al practicar semejante clasificación sería necesario nada ménos que conocer préviamente la influencia que el consumo de la sal puede ejercer en cada industria, y el desarrollo que respectivamente fueran susceptibles de alcanzar y alcanzarán efectivamente en lo futuro. De otra suerte, si se fijase un mismo precio de gracia para todas, se faltaría á la justicia distributiva; y estableciendo uno distinto para cada una, debería temerse con harto fundamento faltar también á ella. No perdamos tampoco de vista una observación que juzgamos es en este punto de la mayor oportunidad é importancia. El Estado podrá conocer todas las industrias existentes hasta la fecha que hacen uso de la sal; llegará si se quiere, en una hipótesis que hemos visto no es posible admitir, hasta apreciar exactamente la proporción en que debe favorecer á cada una de ellas; pero lo que nunca podrá conocer ni determinar, será las industrias que en lo sucesivo podrian establecerse y se establecerian. ¿No hemos visto surgir industrias nuevas fundadas en diversas aplicaciones de la sal, desconocidas por completo anteriormente? ¿Por qué no habrán de nacer otras en adelante? Mas para que esto llegue á suceder, para que se fomenten los medios que den por resultado esas nuevas y provechosas aplicaciones, es indispensable facilitar la adquisición de la sal, y para conseguirlo es preciso bajar cuanto sea posible los precios; y precisamente todo lo contrario acontece en el sistema del monopolio. Empero, fijémonos, por último, en que todos los precios de gracia, áun los más ventajosos, establecidos dentro del estanco, no llegan nunca á ser tan bajos como los corrientes en el régimen de libertad, y no podremos ménos de convenir en que la verdadera gracia que

exigen el bien y la prosperidad de la industria, la única manera de evitar desigualdades injustificadas, la arbitrariedad y la injusticia, es la desaparición del monopolio.

El principio del interes personal no es más favorable al estanco que el de la concurrencia. El Estado tiene interes indudablemente en que el monopolio produzca las mayores utilidades que fuere posible, máxime cuando esta ha sido casi la única causa que hizo nacer y sostuvo el estanco. Pero ese interes remoto y colectivo, dista cuanto es posible del personal, ya por su naturaleza, ya por sus fines, ya por los medios de que dispone para traducirse en hechos. Creeríamos ofender á nuestros lectores y rebasar los límites de esta Memoria, si nos propusiéramos demostrar una verdad evidente dentro de la ciencia económica, cual es que el interes personal, si no constituye el móvil más puro de los que pueden impulsar al hombre á producir, es el que incita á ello de un modo más universal y constante. Si el Estado tiene el interes que inspira el deseo de allegar recursos con que atender á la satisfaccion de las necesidades públicas, el particular se ve estimulado por las inmediatas y apremiantes personales que no admiten aplazamiento ni trégua. El Estado, como quiera que se halla constituido por una colectividad, necesita para ejercer sus actos y funciones, personas individuales que los realizen en nombre y representacion de aquel. Mas teniendo estas intereses propios y personales que pueden encontrarse á las veces en oposicion más ó ménos abierta con los públicos, y no habiendo de obtener una utilidad proporcionada al mayor trabajo que emplea, á los mayores desvelos que se imponga, se comprendè perfectamente los males que de esta causa se han de originar. Por buenas que sean las condiciones que adornen á los empleados de que el

Estado se valga para ejercer los numerosos cargos que exigen la fabricacion y venta bajo el régimen del monopolio, nunca ha sido ni será posible que se les exija hayan de prestar la misma diligencia, ni hacer los mismos sacrificios que cuando se trata de asuntos que les interesan personalmente y en los que, á trueque de proporcionarse para sí y para su familia las mayores utilidades posibles, se hallan dispuestos á sacrificar sus legítimos placeres, su reposo, su salud y hasta su misma vida. ¿No es cierto efectivamente que esto último sucede muchas veces con los empresarios? Y ¿tendrá derecho el Estado á exigir semejantes sacrificios, ni otros que se le equiparan, á todos y cada uno de los que le prestan sus servicios? Pero no es esto sólo; tratándose de hombres hay que tener en cuenta sus pasiones y sus vicios; y en este terreno ¿habrá alguno á quien se oculte cuánto se presta el régimen del estanco al desarrollo de todas las pasiones y vicios, que pueden ser alimentados á costa de los intereses públicos?

Cuán perfecta aplicacion tengan las consideraciones últimamente expuestas, lo demostrará, entre otros, el testimonio de un antiguo y competente escritor, acérrimo partidario del estanco, que, refiriéndose á este punto, dice: "El beneficio y cobro de la renta de las salinas consiste únicamente en buenos Ministros; y aunque todas las demas rentas los necesitan, esta en particular, porque consta de cosas quasi imaginarias, pues no hay registros ni aforos para poderse gobernar, como en las demas rentas, y en esta tambien es prohibido, como en las demas, hacer encabezamientos involuntarios y por fuerza; y desde el primer lance, que es la fábrica, se empieza con la dificultad de una fábrica en el campo, que es preciso fiarla de otras personas el Admi-

nistrador general; y aunque el Fiel sea cual debe ser, hay el peligro de hurtar la sal fabricada; y cada día se ven desgracias con pérdida de la vida de muchos; y no es menor el peligro de fraude entre alfolieros y tolderos, que pueden introducir sal en sus puestos en perjuicio de la renta" (1).

La falta del poderoso aguijon del interes personal ha causado y no puede ménos de causar daños de otra índole. Cuando los particulares se encargan de un género cualquiera de fabricacion ó tráfico, procuran á todo trance utilizar los procedimientos que se consideran más adecuados y valerse de las personas más aptas que fuese posible para la direccion de sus empresas. No acontece así cuando los gobiernos se convierten en empresarios, pues no existiendo el móvil del interes propio ni el estímulo de la ganancia, no siempre se consigue el resultado que debe corresponder naturalmente á una inmejorable direccion. Por un contrasentido difícil de explicar, prescindiendo de lo que llevamos expuesto en el curso de nuestro estudio, á pesar de tener un personal facultativo entendidísimo en el cuerpo de Ingenieros de Minas, que hubiera planteado los procedimientos científicos más adecuados para establecer una explotacion óptima, dominó única y constantemente la rutina y el empirismo, y los encargados de dirigir la fabricacion carecian con frecuencia hasta de los conocimientos más indispensables. Véase en comprobacion de este aserto lo que dice un entendido escritor al encarecer la necesidad de un Manual consultor que contuviera las nociones más indispensables para los empleados de las fábricas: "Son ya pocos los que no lo desean, porque ven que nada hay estacionario, y mé-

(1) Ripia.—*Práctica de la administracion y cobranza de las rentas reales y visita de los Ministros que se ocupan en ellas.*

nos son aún los que quieren representar el triste papel de algunos administradores que por falta de conocimientos se entregan á la direccion de sus subalternos, honrados y celosos los más, pero que ocultas á su inteligencia las causas de los efectos que ven cada dia, no son más que fieles imitadores de las prácticas rutinarias que de sus padres aprendieron, y que continúan por punto general con tanto respeto, que no parece sino que la menor alteracion los castigaria como al Escita con la pena de muerte, que en la antigüedad se imponia al que propusiera la menor innovacion en las costumbres." Y poco despues añade: "Los que desconozcan la triste historia de algunos nombramientos, acaso crean exagerados ó demasiado subidos los colores de este cuadro; pero tan lejos están de serlo, que en más de una ocasion suelen avivarse por circunstancias especiales. Tales son las en que ni jefe ni subalternos conocen las operaciones, y el jornalero suele guiar á tales administradores comparables solo á aquellos pobres enfermos que en la antigüedad se exponian en las plazas públicas, por si algun extranjero conocia y queria prodigarles el remedio para su mal ⁽¹⁾." Y si esto acontecia en la segunda mitad del presente siglo, ¿qué debemos pensar respecto á los anteriores ⁽²⁾.

No concluyen aquí los males gravísimos ocasionados por el estanco. Una de las más absurdas consecuencias de ese régimen, era la disposicion que mandaba inutilizar los ma-

(1) Ibañez Rubio.—*Sobre los conocimientos especiales que necesita el personal de las administraciones de las fábricas de sal para dirigir acertadamente sus operaciones, y proyecto para generalizarlo.*

(2) Cuánto influian ademas el crecido número de individuos que constituian el resguardo y los sueldos y gratificaciones consiguientes en el aumento del precio de la sal, se comprueba por los *Apéndices IX y X.*

nantiales, espumeros y demas fuentes de produccion de las que se pudieran aprovechar los particulares con detrimento de la renta. Tal era ni más ni ménos una de las reglas que para la buena administracion de la misma daba un conocido escritor ya citado. "Para el remedio, decia, de que no se fabrique sal sin órden, y que no se gaste agua salada ni se valgan de la sal que se cuaja en arroyos, fuentes, espumeros y lagunas, se cegarán las fuentes y espumeros; y para las lagunas grandes, que no se pueden cegar, y que casi todos los estíos se cuajan, se hollarán con carretas y ganados mayores, tratándolas de confundir, de suerte que no se pueda separar de la tierra; y para esto es necesario disputar gente que lo haga y guarde y ronde estos sitios, que la experiencia tiene mostrado lo que en cada parte se debe prevenir y el tiempo que han de asistir y la gente que se podrá ocupar ⁽¹⁾." ¡De suerte que en lugar de esforzarse en producir más y más cada dia, se ponía el mayor empeño en inutilizar lo que sin esfuerzo ni trabajo alguno se hubiera podido obtener; y se consideraba como un recto y útil empleo de los capitales que debieran hallarse dedicados á aumentar la produccion, consagrarlos á destruir los productos que con mano pródiga ofrecia la naturaleza! Y sin embargo, por absurda que parezca, era una medida que reclamaba el sistema del monopolio, y que encontramos puesta en práctica hasta hace poco, y que acaso se continuó cuando ya se habia sancionado el desestanco ⁽²⁾. ¡Ah, si en lugar de estas y

(1) Ripia.—Obra cit.

(2) Habiendo aparecido en un periódico político en 1869, la noticia de que se habia procedido á inutilizar los manantiales, pozos, espumeros, salobrales y demas de las fábricas suprimidas de Bejano y Navazo, la excelente *Revista minera*, que de tanto nos sirve en estas investigaciones, pu-

otras absurdas disposiciones que originaba el estanco hubiese surgido en algun entendimiento la feliz idea de romper esas trabas, y poner en circulacion la colosal riqueza salinera de nuestro país, qué inmenso raudal de beneficios hubiera fecundado todo él!

Pero en vano se pretendia combatir el contrabando por tan irracionales y absurdos medios. Si el incentivo de una considerable ganancia con que convida el sistema del monopolio, sostiene y sostendrá siempre el contrabando, las condiciones especiales en que se encuentra la explotacion de la sal en nuestro suelo, ha de hacer sea tan imposible extirpar ese tráfico vedado cuanto es fácil ejercerlo. Efectivamente en la region salinera de España pueden obtener los individuos la sal que necesitan con escaso trabajo, y aún en ciertas partes sin ninguno, y es por demas cruel y durísimo el obligarles á proveerse, mediante muy crecido precio, de un artículo que les ofrece el suelo gratuitamente; y, por otro lado, es en extremo difícil custodiar la explotacion y comercio de una sustancia que se encuentra á cada paso pródigamente diseminada en gran número de provincias de nuestra nacion. He aquí cómo hace más de un siglo, exponia un escritor aludido poco há, ese inconveniente gravísimo del estanco: "Y tambien es sumamente difícil que se gaste la sal de S. M., obligando á que la compren, habiendo en muchas partes donde comprarla más barata, y aún de balde, valiéndose de aguas saladas ó de espumas y costrones de tantas como hay en fuentes, arroyos y lagunas que no es posible fabricarlos ni guardarlos bien, y más siendo estos sitios bas-

blicó un razonado y bien escrito artículo del Sr. Maffei, titulado *La sal*, combatiendo ese absurdo procedimiento y consignando de paso atinadas observaciones sobre el sistema de desestanco que se acababa de establecer.

tantes á sustentar de sal toda Andalucía, en cuya region se experimentan más estos inconvenientes. Además de esto se ha de prevenir que cada persona compre cuanta há menester, siendo este gasto imperceptible, y que cuanto en esto se procurase ajustar, ha de ser por conjeturas; y si este remedio tan dudoso no se intentara, pudieran satisfacer con comprar del Toldo una poca de sal, y la demas proveerla por los medios que van referidos. Y no es la menor dificultad el haber, demas de comprar la sal que una persona pueda comer, ajustar la que pueda corresponder al tiempo que hubiere comido del año cuando se hace la visita, no siendo el gasto de cada dia igual respecto de las matanzas de ganado de cerda y otras salazones, que se hacen entre año, que dependen de los accidentes del tiempo, muriéndose mucho ganado, ó dejando de morir; y por último, consiste el gasto en poca cantidad, que si no lo mostrara la experiencia, lo calificaria el proverbio, que es menester comer una fanega de sal para conocer un hombre, con que significa el mucho tiempo que ha de pasar para gastarla" (1).

De aquí las numerosas disposiciones dictadas en todas épocas para reprimir el contrabando de la sal y regularizar la administracion de la misma, y las mil otras que se dirigian á reglamentar el resguardo especial, sin que ni unas ni otras se aproximaran á la consecucion del fin apetecido (2).

Error gravísimo y de trascendental y pernicioso influjo para nuestra industria fué tambien el que se cometió durante la época del estanco, concediendo considerable rebaja

(1) Ripia.—Obra cit.

(2) En comprobacion de este aserto basta recordar las disposiciones que dejamos citadas, la obra de La Ripia y la de Canals, *Manual de Hacienda ó coleccion de reglas por rentas y ramos*.

en las sales que se exportaban para el extranjero, lo que dió lugar á que las industrias de otros países que empleaban la sal, hicieran una competencia ruinosa para las nacionales. La comparacion de los precios á que se vendia la sal para el consumo interior y para la exportacion, lo comprueba por sí sola de un modo incontestable. Oigamos, no obstante, como una confirmacion, lo que sobre este punto se dice por un concienzudo escritor contemporáneo⁽¹⁾: "Hace muy pocos años todavía que el Gobierno de España sostenia el error económico de tener estancada la sal, sin excluir del impuesto en ese monopolio á las fábricas de salazon de pescado; en tanto que multitud de buques extranjeros exportaban nuestra sal á un bajo precio, prohibido para los españoles; la misma sal con que preparan el pescado que despues venden en nuestros mercados. Siendo enorme entonces la diferencia en el precio de la sal para los extranjeros y los españoles, en contra de estos últimos, esta sola diferencia era bastante poderosa para contener el desarrollo de la industria de pescado salado en España, y sobre todo para imposibilitar la competencia de sus productos en mercados extranjeros." Lejos de nosotros el afirmar que, considerada la cuestion en abstracto, el mal que acabamos de exponer sea de tal modo inherente al monopolio, que fuera absolutamente imposible ni áun concebir éste separado de aquel; pero sí aseguraremos que en nuestro sistema del estanco ha existido constantemente, y que, dadas todas las condiciones, es en extremo difícil libertarse de él, en un sistema que necesita favorecer el consumo por medios artificiales.

(1) Silva Ferro.—*Estudios económicos, industriales y científicos respecto á la explotacion y riqueza de algunas pesquerías, y consumo de sus productos en los grandes mercados*. Lóndres, 1875.

CAPÍTULO VII.

Continuacion del estudio sobre el régimen económico de la industria salinera.—Determinacion del régimen que se debiera establecer supuestos los anteriores precedentes.—Diferentes tendencias que se notan en el derecho positivo y en los escritores de distintos países.—Sistema de absoluta libertad.—Sistema que defiende la posibilidad, procedencia y justicia de un aumento indefinido del impuesto: exámen de la teoría de la desaparicion del impuesto por la division del mismo.—Nuestra opinion sobre el régimen que debiera establecerse.

Abolido el estanco y declarados libres la exportacion y comercio de la sal, ofrécese nuevos problemas dentro del órden económico, problemas que es necesario resolver. La industria salinera ¿debe contribuir á levantar las cargas públicas al igual de las demas industrias, una vez que se ha extendido á la misma el régimen comun de estas? Y supuesto que deba soportar la carga del impuesto, ¿cuáles han de ser las condiciones con que cumpla éste para que no resulte perjudicado interes alguno? En el estado actual de la industria salinera, no sólo en España, sino tambien en las demas naciones, estos son los grandes problemas que se discuten, que tienen divididos á los tratadistas y á los gobiernos, y que envuelven la más vital importancia, como quiera que de la solucion que reciban depende en gran parte el progreso y desarrollo de aquella industria, el bienestar de numerosos individuos y familias y la próspera situacion financiera de los pueblos. Si la cuestion relativa al estanco no ha perdido aún por desgracia su interes, si es aún forzoso insistir

en ella, á fin de que de una vez para siempre se comprenda lo absurdo é inconveniente de semejante sistema y no se haga en lo sucesivo ni la más leve tentativa para establecerlo, lo que debe llamar poderosamente nuestra atención es la forma en que ha de reglamentarse la industria salinera en su natural estado de libertad.

Dos tendencias opuestas descubre en esta parte el estudio de las opiniones de los escritores y de las legislaciones de los diferentes pueblos. Algunos, así de aquellos como de estas, propenden á aligerar gradualmente el impuesto, y áun á abolirlo por completo, en tanto que otros se muestran partidarios de un aumento indefinido. Detengámonos algunos momentos en el exámen de tan importante cuestion.

La primera de las dos tendencias indicadas puede y debe simbolizarse en la legislacion inglesa. Inglaterra es, en efecto, la nacion que puede gloriarse de haber sido la que se anticipó á todas las demas en este camino, habiendo abolido el estanco en 1825, y continuado rigiéndose desde entonces y sin interrupcion por el sistema de libertad. Bélgica adoptó el mismo sistema, imponiendo sólo un derecho de aduanas á la importada del extranjero. Francia ofrece en esta materia suma variedad, habiendo pasado por todas las fases posibles, sin haber llegado de un modo definitivo tan adelante como Inglaterra. El derecho que percibia el Estado por la sal, y que se denominaba gabela, fué establecido por una ordenanza de Felipe V el Largo, promulgada en 1317, segun la cual debian percibirse ocho sueldos por cada moyo de sal. Los Estados reunidos en 1318, reclamaron contra este derecho, y el Rey hubo de declarar que era puramente temporal. Mas lejos de suceder así, fué aumentando de un modo progresivo y considerable bajo los reinados de Luis XI,

Francisco I y Luis XIII, hasta que en 1700 fué abolido por completo. No duró mucho este estado de cosas, porque despues de haber logrado salir victorioso de las reformas del Directorio, que pensaba restablecerlos, merced á la firmeza con que se opuso á ello el Consejo de los Ancianos, no pudo sobrevivir á las introducidas en 1806, en cuyo año se estableció de nuevo por la ley de 11 de Junio. De todas suertes, habíanse ya abolido las diferencias de condicion que tenian dividida á Francia en cinco clases de territorios, denominados países de las grandes gabelas, países de las pequeñas gabelas, países de las salinas, provincias francas y países redimidos, siendo tan desigual la consideracion de cada uno, que las provincias de las grandes gabelas pagaban 115 francos, y las provincias francas no satisfacian impuesto alguno ⁽¹⁾. El derecho, áun así modificado, suscitó tan tenaz oposicion, que por la ley de 17 de Junio de 1840 hubo de abolirse completamente el monopolio. No se consideró suficiente esta importantísima reforma; y las quejas comenzaron á dirigirse contra el impuesto. El gobierno provisional consideró procedente acceder á ellas; y en 15 de Abril de 1848, se acordó abolir completamente todo impuesto desde 1.º de Enero de 1849. Muy pronto hubo de conocerse que el Estado no se podia privar en absoluto del considerable ingreso que esa contribucion producia; y en 28 de Diciembre del mismo año se restableció el impuesto suprimido, aunque, en satisfaccion á las justas peticiones hechas, se rebajó á diez francos por cada cien kilogramos. Por un decreto de 17 de Marzo de 1852, se suprimieron las franquicias que concediera á la industria el de 1809, y el impuesto se fijó tambien en diez francos los cien kilogramos. En el presupuesto ex-

(1) Girardin.—*L'impôt.*

traordinario de 1863, se trató de elevar el impuesto al doble, ó sean 20 céntimos por kilogramo, teniendo en cuenta que era necesario aumentar los ingresos, y que el mencionado recargo no podía constituir una carga muy pesada para los pueblos; pues, por más que se consignaba el considerable aumento para el Tesoro que no debía bajar de treinta y tres millones de francos, y que ese recargo era sólo temporal, el proyecto encontró tan enérgica oposicion en la Cámara, que el Gobierno se vió precisado á ceder ⁽¹⁾.

Las razones que se alegaban y áun alegan para probar la inconveniencia y la verdadera injusticia de tal impuesto, pertenecen á diferentes órdenes; y no es seguramente tarea fácil combatirlas victoriosamente en el terreno de los principios de la ciencia. Veamos cómo piensan los principales partidarios de esta opinion.

El impuesto se ha acusado en primer término de injusto, principalmente por la desigualdad con que pesa sobre los ciudadanos. "El impuesto de la sal, decia M. Lemercier en el Consejo de los Ancianos, es anticonstitucional, porque no está repartido entre los contribuyentes segun sus facultades. El indigente consume más sal que el rico, porque, es necesario decirlo para vergüenza de las costumbres, el indigente tiene siempre más hijos que el rico, y siendo su alimento más ordinario, tiene necesidad de mayor condimento." De donde deduce un escritor contemporáneo há poco aludido ⁽²⁾, que "el impuesto de la sal es contra el consumo, y que lejos de ser *proporcional* relativamente á la fortuna, es *progresivo* relativamente á la *miseria*."

(1) Cohen.—*Etude sur les impots et sur les budgets des principaux Etats d'Europe*.

(2) Girardin.—Obra cit.

Esta misma es la opinion del notable publicista M. Passy. "Cuanto más indispensable, dice, para la satisfaccion de las necesidades humanas, son los productos cuyo precio aumenta el impuesto, ménos se proporciona el impuesto que los afecta á las facultades de aquellos que lo pagan, y más priva á las familias pobres de los escasos recursos con que cuentan..... Tomemos, por ejemplo, el impuesto de la sal; este es una capitacion ó peor que una capitacion. Nada más fácil de demostrar. La sal es una de las cosas sin las que nadie se puede pasar, y de que todos usan en una cantidad igual. ¿Qué resulta de aquí? Que cada uno paga al Estado la misma suma con ocasion de la sal que necesita..... Hay más aún; en todas partes son los pobres los que por la misma naturaleza de su alimentacion se ven obligados á comprar más sal; y entre los pobres los más necesitados, los que soportan la carga de mayor número de hijos, son los que consumen más. Así el impuesto, de clase á clase, y, dentro de cada clase, de persona á persona, pesa en razon inversa de sus facultades ó de sus recursos. Un impuesto personal, que produjera otro tanto al Estado, perjudicaria ménos los intereses de las masas y sería menos contrario á las reglas de la justicia y de la proporcionalidad. Entre los impuestos calificados de indirectos, los únicos que pueden producir ámpliamente, son los que pesan sobre los productos de primera y universal necesidad; y he aquí por qué las sustancias alimenticias han sido gravadas con tan lamentable preferencia. Así se ha hecho más cara la vida de las clases obreras, y sobre ellas ha recaído el principal peso de la carga."

Proudhon, que participa de las mismas ideas, añade las siguientes palabras: "En nuestros días el fisco ó los tribunales correccionales ó de policía que le representan, son

mucho más benignos con los contrabandistas y defraudadores; la humanidad ha ganado, la moralidad ha perdido. El régimen de transacciones amistosas entre la regalía y el defraudador sorprendido, ¿no es la confesion formal, por parte del fisco, de que el impuesto exigido, percibido por él, es inícuo en su reparticion, inícuo en su cuota, y de que su única causa es la necesidad del presupuesto, la razon de Estado?" (1)

"En vano direis, exclamaba M. de Lamartine en las Cámaras de diputados el año 1847, que vuestro impuesto produce millones al Tesoro: si gravita con un peso mayor sobre las clases que sufren, las más faltas de recursos de vuestro órden social; si vuestro impuesto pesa más sobre las clases más próximas á la tierra, y para las cuales el consumo que las disputais es una necesidad, por decirlo así, vital; si llenais vuestro Tesoro..... Pero, no lo olvideis, vuestro Tesoro, al llenarse de millones, se llenará tambien de murmuraciones, se llenará de privaciones del pueblo, se llenará de recriminaciones de los partidos, se llenará de ese desafecto social que toda legislacion sábia debe siempre alejar de las bases de las instituciones, de las bases de su Ministerio de Hacienda, como de las del mismo Estado..... Hay, sobre todas, una razon que me ha conducido, despues de algunos dias de reflexion, á un punto de vista muy diferente del de la Comision, lo confieso, cual es defender, á mi turno, la proposicion del distinguido M. Demesmay (2). Yo

(1) *Théorie de l'impôt.*

(2) M. Demesmay merece, sin duda, ser considerado como el más acérrimo defensor de la abolicion del impuesto. No se limitó á presentar á las Cámaras una proposicion en este sentido, sino que en apoyo de su sistema publicó las siguientes obras: *Observations de Cuthbert William John-*

me he dicho asimismo: ¿hay, no diré ya esa benevolencia, esa caridad, cuyo nombre quisiéramos ver todos escrito en nuestras leyes, hay siquiera equidad? Es decir, ¿este impuesto es proporcional? ¿Está acomodado á las fuerzas de los que están obligados á soportarlo?..... Nosotros tenemos en una poblacion de treinta y cinco millones de habitantes, cinco millones de hombres que se pueden llamar acomodados; por tanto, el impuesto de la sal pesa sobre treinta millones, es decir, sobre la parte más numerosa, la que más sufre, la más necesitada de nuestra poblacion. Es decir, en una palabra, que este impuesto de setenta y un millones seiscientos mil francos, lo pagan en gran parte, en provecho de la fortuna, de la riqueza pública, aquellos que están más faltos de recursos, y pesa no sólo sobre el bolsillo, sino sobre la vida; porque es una observacion fisiológica que oí hacer ayer á un ilustre médico, que la sal está reconocida fisiológicamente como uno de los elementos constitutivos del cuerpo humano, y que, por consiguiente, este impuesto pesa, no sólo sobre la miseria, sino sobre la vida, sobre el organismo humano, como si se sujetasen á un impuesto la sangre y los nervios del hombre.”

Más terminante y decisiva aún, si cabe, es la doctrina de un laureado escritor, fundada principalmente en que se trata de un artículo de primera necesidad y con el que nos brinda gratuita y abundantemente la naturaleza. He aquí

son sur l'emploi du sel en agriculture et en horticulture.—Opinions des hommes politiques, des savans, des agronomes, des agriculteurs sur l'utilité du sel pour les plantes et pour les animaux.—Documents nouveaux sur l'impôt du sel.—Question du sel, publicada en el Journal des économistes.—Contestation á M. Gay-Lussac.—En el mismo sentido de M. Demesmay opinaba M. Dupont-White en su opúsculo De la suppression de l'impôt du sel et de l'octroi.

cómo se expresa Montyon ⁽¹⁾, que es el escritor aludido: “En casi todos los Estados europeos, se halla establecido un impuesto sobre la sal; sin embargo, es una de las contribuciones más duras, más perjudiciales, más injustas, una de las que dan lugar á más vejaciones, á más fraudes, á más gastos de recaudacion. La sal es uno de los mayores bienes que debemos á la beneficencia de la naturaleza; privarnos de ella por impuestos ó á lo menos restringir la munificencia de la naturaleza, es un ultrage hácia ella y una crueldad odiosa contra la especie humana. La sal está destinada á comunicar á los alimentos una sávia saludable, y á preservarlos de una corrupcion tan desagradable como perniciosa; pero los derechos enormes conque está gravado este artículo, obligan al pobre á una economía que compromete su salud. La sal no es ménos saludable para los animales que para el hombre, sobre todo para la clase de los que sirven de alimento á este ⁽²⁾. Pero en algunas provincias la imposibilidad y en otras la dificultad de dársela en cantidad suficiente, ha hecho perecer un gran número por enfermedades de las que se les podria haber preservado; y la agricultura ha experimentado por ello un gran perjuicio. Por este impuesto el pobre resulta mucho más recargado que el rico; porque el padre de familia que tiene que proveer á la subsistencia de muchas personas, paga mucho más que el célibe, y debería pagar mucho ménos. En los puntos de

(1) Montyon.—*Quelle influence ont les diverses espèces d'impôts sur la moralité, l'activité et l'industrie des peuples.*

(2) El efecto que produce en los carneros el uso de la sal, es tal, que los comerciantes de lana por solo el tacto de esta, conocen si el carnero de que procede comió habitualmente la sal, ó estuvo privado de ella. (Nota de Montyon.)

Francia en que el impuesto territorial y el personal se hallaban mejor ordenados, el obrero sin propiedad, y por consiguiente, que sólo tenía que pagar una contribucion personal, por razon de su propio trabajo, pagaba sobre cuarenta sueldos; y en los lugares de Francia en que la sal estaba á más alto precio, este mismo obrero, suponiendo que tenía mujer y cuatro hijos mayores de siete años, pagaba por la sal veintiseis libras; verdad es que como la sal que consumía tenía un valor comercial, este valor debía sacarse además del montante del impuesto. Suponiendo este valor en tres libras ^(*), el impuesto de la sal era aun así cerca de doce veces el importe de la contribucion á la que estaba sujeto este hombre privado de toda propiedad; y sobre hallarse gravado por la naturaleza con una carga enorme por la obligacion de alimentar á su familia, estaba además condenado por la Hacienda á soportar un impuesto exorbitante.”

Como fundamento de gran valía, ya que no para la completa supresion del impuesto, para su disminucion hasta un punto equivalente á ella, se ha alegado el que á la misma sigue la baja de los precios, y ésta da lugar á su vez á un aumento en el consumo, con lo que se consigue á la par un considerable beneficio para los particulares y para el Estado. Así hace notar el escritor últimamente citado, que en los puntos de Francia en que el impuesto llegó al tipo más alto y en que el consumo del artículo era obligatorio, se necesitó fijar éste en seis libras por persona aun cuando el efectivo llegaba á nueve; en aquellos otros países en que la sal se vendía á bajo precio, el consumo era de doce libras por cabeza; y, por último, en aquellos otros en que la venta era

(*) Deducion muy crecida apreciada en razon á una gran distancia del lugar de produccion al de consumo. (Nota de Manton).

libre, el consumo ascendía á diez y ocho libras por individuo. Hasta tal punto se ha pensado que puede influir la disminucion del impuesto, y más aún su supresion, que, al comenzar el segundo tercio del siglo actual, Desormes escribía en Francia un opúsculo destinado á probar que disminuyendo el impuesto y bajando el precio, aumentaría de tal modo el consumo, que compensaría superabundantemente al Tesoro de la minoracion de ingresos que experimentase por la reduccion del impuesto ⁽¹⁾.

Otras consideraciones no ménos importantes, fundadas en las grandes aplicaciones de la sal á las industrias, especialmente á la agrícola, y en la imposibilidad que existe de otro modo de establecer la distribucion igual y oportuna entre los contribuyentes, decidían hace pocos años en favor del sistema que exponemos á M. Goullin ⁽²⁾.

La tendencia opuesta á la que acabamos de reseñar, se halla representada por escritores dignos de estima y aún por estadistas importantes, en especial de la nacion vecina, los cuales, impulsados por los acontecimientos, no sólo han llegado á sostener que puede aumentarse el impuesto indefinidamente, sino que sobre esa base han pretendido levantar planes financieros. Los grandes desembolsos que ocasionó á Francia la última guerra con Prusia, ya durante la misma, ya una vez terminada, por vía de indemnizacion, y que no bajaron de la enorme suma de ocho mil millones de francos, hicieron pensar en toda clase de impuestos, aún los más gravosos, para afrontar tamaños compromisos. No hubo entonces artículo que ó no se gravara ó no fuera objeto de proyectos en ese sentido; y seguramente no podia librar-

⁽¹⁾ *De l'influence du bas prix du sel sur la consommation.*

⁽²⁾ *L'impôt sur le sel, nouvelles observations à l'enquête sur les sels.*

se la sal de ser objeto preferente de los planes financieros que por todas partes bullian, supuestos los precedentes de su historia. En 1872 se pone á discusion el aumento del impuesto sobre la sal en el seno de la subcomision de diputados libre-cambistas; pero es rechazado, ya por su impopularidad, ya porque pesaria excesivamente sobre las clases poco acomodadas, cuya alimentacion exige mucha sal y que consume poca carne y mucho tocino, que necesita grandes cantidades de sal para su salazon. Pero pocos meses despues uno de los que habian tomado parte en la Informacion sobre las sales, llevada á efecto bajo la direccion de M. Cornudet, propuso el aumento del impuesto como el medio más á propósito para salir de los apuros que agobiaban al Erario ⁽¹⁾. Expongamos, siquiera fuere brevemente, este sistema y los fundamentos en que lo apoya.

Debemos notar ante todo lo que el aumento se propone como temporal, que tiende á evitar que se establezca el impuesto sobre las primeras materias que tanto y tan justamente preocupaba en aquel entonces los ánimos, y que se halla inspirado por las necesidades imperiosas del Tesoro público.

Despues de hacer de este modo justicia al autor de tal sistema, notemos tambien que confiesa que el impuesto sobre la sal es detestable y se debe condenar en teoría sin contradiccion; mas es tal la influencia que en su inteligencia ejerce lo apremiante de las circunstancias, que, á pesar de todo, aun de la misma impopularidad del impuesto, se decide por el aumento de esa contribucion, que declara execrable; y sostiene que el elevarle al doble produciria al Te-

⁽¹⁾ Ch. Gomel.—*De la augmentation de l'impôt du sel.*—Véase *Journal des économistes*.

soro los ingresos que necesitaba y en verdad no sería oneroso para los pueblos.

El impuesto que á la sazón se hallaba vigente consistía, según hemos dicho, en diez céntimos por kilogramo; y, dividido su importe por el número de habitantes, resultaba que venía á costar á cada uno ochenta y cinco céntimos cada año ⁽¹⁾. Empero hay que tener presente que esta cantidad no representa el verdadero coste de la sal para el consumidor; debe agregarse á ella el de los trasportes, carga y descarga, almacenaje, ganancia de los comerciantes y otros que elevan al doble ó más el precio originario de este artículo. Y no se observa que este precio baje en los puntos próximos á las salinas, pues el público da tan poca importancia á pagar unos céntimos más ó menos, que con la misma facilidad paga diez céntimos por kilogramo que veinte; y como los fabricantes y comerciantes no ignoran esto, venden más cara la sal que debe consumirse en el país. Seguramente que los consumidores podrían obtener el artículo con más ventaja adquiriéndola de los fabricantes y comerciantes por mayor, pero prefieren tomarla en pequeñas cantidades á los intermediarios ó comerciantes por menor. Estableciendo, pues, que se duplicase el impuesto, el precio de la sal no aumentaría en la misma proporción: valdría treinta céntimos en lugar de veinte. Ahora bien, después de lo que antecede, nadie podrá afirmar que tan pequeña elevación en el precio de la sal, la que por otra parte es objeto de compras mínimas repetidas, puede ser carga pesada para los contribuyentes, ni que escite sus quejas. En cuanto á las familias acomodadas que consumen gran cantidad de alimentos, y que, por lo mismo, necesitan más sal, el aumento

⁽¹⁾ *Enquête sur les sels.*

del precio no les puede causar más daño, pues significará sólo un gasto de algunos francos más, que pasará sin percibirse entre las grandes sumas que gastan anualmente. Otro tanto sucederá á los obreros sobre cuyos reducidos presupuestos pesará de un modo muy ligero: así, suponiendo que el consumo medio de cada familia sea de seis kilogramos por individuo cada año, y que una familia conste de cinco personas, dará por resultado un aumento de tres francos anuales, en seis, ocho diez ó más compras, cantidad que no puede considerarse como excesiva.

La elevacion del impuesto no sería más sensible por lo que hace al consumo, el cual continuará el mismo, pues sólo cuando el precio aumentase de un modo verdaderamente abusivo podría disminuir su uso en la alimentacion. Así lo comprueba la experiencia, pues, si antes de 1848, en que el impuesto se elevaba á cuarenta céntimos, el consumo medio era de seis kilogramos y medio, en la actualidad sólo se ha elevado á ocho y medio, lo cual se debe en gran parte al desarrollo de la riqueza pública. He aquí, pues, un medio sencillo, fácil, exento de inconvenientes, por el que se puede aumentar el impuesto sin gravámen para el contribuyente y con grandes é indudables ventajas para el Tesoro.

Indicadas sumariamente las dos opuestas direcciones que se advierten en la época contemporánea, por lo que hace al régimen económico de la industria salinera, es llegado el momento de apreciar su respectivo valor para establecer luego el que en nuestro humilde sentir debía plantearse en España.

Consideramos fuera de discusion los males y perjuicios que los impuestos indirectos ocasionan; las trabas que imponen á la produccion, circulacion y consumo de los ar-

tículos que se hallan gravados con ellos son harto conocidas para que hayamos de detenernos en su exposicion y prueba; la desigualdad con que pesan sobre los contribuyentes no admiten duda alguna. La desaparicion del impuesto sería seguramente el remedio radical que curara de una vez para siempre tamaños males.

Por otra parte, si así sucede con los impuestos que gravitan sobre el consumo de las mercancías, cuando se trata de una de las especiales condiciones de la sal, sube en extremo de punto el daño que aquellos ocasionan. Trátase, en efecto, de un artículo de primera necesidad, cuyas aplicaciones á la industria son tan numerosas como importantes, que ha llegado á denominarse la primera materia de las primeras materias. Y si despues consideramos la inmensa abundancia con que ofrece ese producto nuestro suelo, la colosal riqueza que en este ramo se atesora en él y que podría surtir vastísimos mercados excluyendo completamente ó haciendo en extremo difícil toda competencia, parece que no se ofrece como posible otro camino que el de una absoluta franquicia.

Empero si continuamos reflexionando sobre estas ideas, si extendemos nuestra vista más allá del limitado círculo de la industria objeto de nuestra meditacion, si investigamos los vínculos que le unen con las demas y á todas ellas con el Estado, no pueden ménos de asaltar á nuestra mente como ciertos escrúpulos y dudas que debemos consignar.

La idea de que haya una industria completamente exenta del impuesto, imaginásenos opuesta á la solidaridad que existe entre todas ellas, como ramas que son todas de una sola y misma industria. No acertamos tampoco á conciliarla con la exigencia de la generalidad del impuesto que

supone en todos el deber de contribuir en la proporción de sus haberes al sostenimiento de las necesidades públicas. Si las ventajas indubitables que habría de alcanzar una industria de la absoluta supresión del impuesto, hubieran de inducirnos forzosamente á establecerla, no concebimos que existiese una sola que no reclamara tal reforma, ni alcanzamos el criterio que podría servirnos de otro modo para establecer una distinción fundada entre ellas.

Válidas siempre, á nuestro entender, estas consideraciones, parece adquieren fuerza irresistible en la inteligencia, cuando hacemos aplicación de las mismas á nuestra patria. Combatida esta, fuerte y constantemente, por todo género de apremiantes necesidades, mermadas sus naturales fuentes de ingresos, y acrecentados de un modo extraordinario sus gastos, difícilmente puede renunciarse á ninguno de los recursos que deben suministrar los particulares. Por muy apetecible que fuera librar á la industria de las cargas todas que la agobian, no es ménos indispensable acudir á las múltiples atenciones que supone la gobernación de los Estados en los tiempos presentes.

No puede esperarse tampoco que la supresión del impuesto llegue á dar por resultado que el aumento del consumo cubra toda la cifra con que aquel figura en los ingresos del Tesoro público. Desde luego puede asegurarse, según los datos que poseemos relativos á los diferentes Estados, que si bien el aumento que siguiera á la supresión del impuesto fué considerable, no hay fundamento para suponer que llegue á ser indefinido, y pueda, por tanto, ni aun en una época lejana, contribuir de tal modo al progreso de las demás industrias, de la riqueza pública en general, que compense al Erario de la cantidad que deja de percibir en el

momento de la abolicion del impuesto, y que supone una pérdida segura.

Ni es posible prescindir tampoco de la situacion especial de nuestra Hacienda, que no permitirá seguramente en muchos años prescindir de recursos que sin duda son superiores á las fuerzas y al bienestar de la nacion, pero que, por otra parte, son medio necesario para atender á una necesidad imperiosa. Y bien se comprende que al hacer esta afirmacion, estamos muy lejos de adoptar el argumento constantemente alegado por los enemigos de la industria salinera libre, pues las consideraciones que en el momento actual venimos exponiendo, no se refieren al sistema del estanco, sino al que propone la completa supresion del impuesto.

Mas si esta no ofrece, ni en el terreno de la teoría ni en el de las aplicaciones prácticas, condiciones suficientes para admitirla y proponerla como base del futuro régimen económico de la industria salinera, la teoría que sostiene la posibilidad del aumento indefinido del impuesto, es de todo punto inaceptable y errónea. Inspirada esta, no en los principios inmutables y superiores de la ciencia, sino en el deseo de salir á todo trance del estado excepcional en que se encontraba el pueblo francés en instantes solemnes y sobre toda ponderacion terribles, no debe extrañarse que diste mucho de poder ser aceptada.

Así se explica que habiendo comenzado por proponer un impuesto, que consideraba ménos malo, ménos perjudicial que el que se proyectaba sobre las primeras materias, llegase por fin tan adelante en ese camino, y esforzara de tal modo las razones que, si ellas hubieran de ser válidas, habría que admitir que el aumento indefinido del impuesto sobre la sal no ofrece inconveniente alguno, y es el gran re-

curso á que deben recurrir los Estados para sustraerse á la situacion financiera apurada, en que generalmente se encuentran.

El argumento Aquiles en que se apoya la teoría que estudiamos puede reducirse á estos términos. La sal es un artículo que, como de primera necesidad, todos consumen; las cantidades que exige la alimentacion del hombre son pequeñas, y suponen un exíguo desembolso; y, por último, áun ese reducido precio se paga en muchas veces, pues las adquisiciones se van haciendo poco á poco y en largo trascurso de tiempo: de aquí se deduce que el consumidor satisface insensiblemente el impuesto, sin que acierte á distinguirle del precio del artículo, y el aumentar aquel supone únicamente una elevacion en el precio de algunos céntimos más que está dispuesto á satisfacer sin repugnancia. Preciso es confesar que esta doctrina ya no era una novedad: habia informado anteriormente el proyecto del impuesto sobre las primeras materias que presentaba Thiers, apoyándolo con un ejemplo tomado de la lana, y sobre el que exponia consideraciones semejantes. Empero tal sistema estaba basado en un sofisma que encontró valientes y entendidos impugnadores, denominándose esta teoría de la desaparicion del impuesto por la division ⁽¹⁾.

A la verdad que comparado este artículo con otros cuyo uso es tambien necesario para la vida, ofrece la diferencia de que, siendo mucho ménos la cantidad que del mismo se consume, la elevacion del impuesto no puede ser tan gravosa como si tuviese lugar en mercancías en que, por tener más valor, alcanzara un precio más alto en el mercado, y por emplearse en mayor cantidad le haria insoportable apenas

(1) *Journal des économistes*, 1872.

establecido. Mas el que esta contribucion no cause desde luego tan sensibles é inmediatos males, el que no pese con tanto rigor como otras, ¿autoriza para sostener que absolutamente no pesa, ó que supone sólo una carga ligerísima? Con razon se ha hecho observar sobre este punto, que si mil kilogramos divididos entre mil personas no representan en cada una más que un peso ligerísimo, tampoco puede decirse que nada pesan; y que en el mismo caso se halla el impuesto sobre la sal; ya que si bien dividido entre muchos y en numerosos actos no supone un peso insoportable, infundadamente se afirmaria que nada pesa. De otra suerte, así como se llegarían á convertir en carga pesadísima y sobre las fuerzas humanas los mil kilogramos, si fuéramos multiplicándolos en consideracion á que distribuidos entre mil personas nada pasan, del mismo modo, unido el peso del impuesto sobre la sal, aunque se suponga muy ligero, á los mil y mil otros que recaen sobre el consumidor, llegará por fin á abrumarle. Cierto es que semejante contribucion, una vez abolido el estanco, no suscita las quejas y reclamaciones que ese malhadado sistema levantaba; pero ¿no se oyen á cada momento las que surgen de la carestía de los artículos de más apremiante y general necesidad? Y ¿se cree que no afectan en una parte al precio que alcanza indebidamente la sal por el recargo del impuesto?

Por otro lado, esa facilidad extraordinaria que se atribuye á la exaccion y pago del impuesto, no es un carácter distintivo del que pesa sobre la sal, sino comun á la mayor parte de los indirectos, y tan engañoso en aquel como en estos últimos. En todos ellos se verifica, en efecto, que el contribuyente no puede distinguir en el precio que paga por los artículos la parte que corresponde á éste y al impuesto;

y como quiera que se divide y subdivide el último en un gran número de actos, correspondiendo á cada uno pequeña porcion, no le exasperan ni irritan esos pequeños pagos, á diferencia de lo que sucede con los impuestos directos, que suponen la privacion de cantidad considerable en cada una de las exacciones. No causa, pues, el impuesto sobre la sal las reclamaciones y quejas vehementísimas que los impuestos directos suscitan, pero no por ello es más aceptable, pues si los contribuyentes no perciben sus efectos de un modo tan notable como los de otros, ni dejan de sentirlos, ni es tampoco por eso ménos evidente que las cantidades de gran importancia que percibe el Estado salen de manos de contribuyentes y disminuyen su fortuna. A la doctrina que impugnamos puede aplicarse lo que decia Mr. Lowe al presentar á la Cámara de los Comunes el presupuesto de 1871: "Se han hecho cálculos muy ingeniosos para demostrar que el derecho sobre el trigo no puede ejercer accion alguna sobre el consumo..... que el derecho no suponía más que una fraccion de céntimo por pan de cuatro libras..... Si esto es exacto, habeis encontrado la piedra filosofal de la hacienda..... Nada más fácil que pedir cada día y cada hora una porcion minúscula de la fortuna de cada uno, lo cual se puede hacer bajo mil formas; pero ¿juzgais que por eso saldrán ménos los millones del bolsillo de los consumidores, y que afectando así al consumo no impondreis sufrimientos y privaciones que debeis remediar?"

Son, á la verdad, los impuestos indirectos como pequeñas sangrías hechas en el cuerpo social, de ninguna de las cuales puede decirse sean capaces no ya de destruirle, sino ni aún de privarle de fuerza ni vigor alguno; pero que repetidas y multiplicadas indefinidamente concluyen por debili-

tarle y poner en grave peligro su vida. Guardémonos, pues, de aceptar esa doctrina que nos conduciría á admitir un aumento progresivo en el impuesto, y que por un verdadero sofisma muy conocido, tiende al error de establecer que el impuesto desaparece cuando se divide. Seguramente que el que pesa sobre la sal no es suficiente por sí para arruinar á las familias; pero no es ménos indudable que contribuye á cercenar los recursos que podrian invertir de otro modo en satisfacer sus necesidades y al malestar de las clases ménos acomodadas.

Las consideraciones precedentes no han podido ocultarse á M. Gomel, y trata en su virtud de prevenir el argumento que podría oponerse á su sistema, que dejamos expuesto, fundado en que esa contribucion pesaria más sobre los pobres que sobre los ricos. No, dice, es preciso considerar ese impuesto no aisladamente, sino en relacion con los demas; los que gozan de una posicion desahogada se hallan sujetos á otras contribuciones que no paga el pobre, y cuyo resultado es igualar las condiciones de los unos y de los otros; y, por otra parte, el rico consume más alimentos que el pobre, y, por tanto, consume tambien más sal.

El razonamiento es indudablemente ingenioso y no carece por completo de verdad: en todo regular sistema económico las cargas deben distribuirse en proporcion á los haberes, sin que pueda excusarse de contribuir el que puede hacerlo, siquiera fuese en pequeña cantidad; pero no es ménos evidente que si nos fijamos de un modo exclusivo en lo que cada uno tiene, habremos de establecer las más monstruosas desigualdades. Es cierto que el que cuenta con mayores recursos que el pobre, paga ademas otros impuestos; mas para aquel suponen una disminucion en los gastos mé-

nos necesarios, al par que para éste la contribucion que se le exija cercenará el consumo de lo más necesario para la vida. No cabe desconocer, por lo tanto, que la mayor parte de esos millones que vienen á aumentar el presupuesto salen de la gran masa del pueblo, y que en igual cantidad disminuyen los medios con que podrian y deberian atender de otro modo á la satisfaccion de sus necesidades. No se olvide tampoco que en los exiguos presupuestos de las clases poco acomodadas, los céntimos equivalen cuando ménos á pesetas en los de aquellas que gozan de posicion más desahogada, y que, por consiguiente, el aumento, por pequeño que fuese, en las contribuciones que han de satisfacer, es un sacrificio para ellas, supone la pérdida de un día de jornal, y es causa de sufrimientos y pernicioso privacion. Nada más lejos de nuestro ánimo que pedir en este punto exenciones y privilegios que introduzcan la perturbacion así en el órden jurídico como en el económico, ni soñar en nada que se parezca á las utopias socialistas con que muchos pretenden introducir el bienestar general en las sociedades, en las clases todas; pero juzgamos que los sanos principios económicos, en armonía con los altísimos de la moral, exigen que se favorezca cuanto fuere posible la condicion del pobre y se aligere en la medida más extensa que sea dable la carga que debe levantar. Y es á nuestro entender indudable que si cada uno de esos pequeños impuestos, entre los que se encuentra la sal, no es suficiente por sí solo para agobiar al pobre, todos reunidos forman un peso excesivo; y que si en lugar de establecer uno más ó recargar los existentes, procuramos suprimir ó aliviar los que paga, habremos conseguido una notable mejora en su situacion.

Empero no concluyen aquí las observaciones que se ofre-

cen contra el sistema que estamos analizando. Habráse notado, sin duda, que el entendido autor del mismo se ocupa de la sal como si no fuera susceptible de otra aplicacion, ni la tuviera de hecho más que á la alimentacion del hombre. Mas debió tener en cuenta que la cantidad que se consume con destino á las varias industrias que la utilizan, se eleva en todas las naciones á una suma respetable. Y siendo así, ¿podrán tambien aplicarse en este terreno las razones alegadas por aquel escritor? ¿Tambien se pagará insensiblemente por la industria el recargo que sufra la sal? M. Gomel habia rehuído hacer aplicacion de su sistema á la sal consumida por la industria; pero era imposible prescindir de este poderoso obstáculo con que tropezaba la adopcion de su doctrina, y procura destruirlo haciéndose cargo de él como para prevenir uno de los argumentos que podrian oponerse á su proyecto. Detenidamente hemos meditado sobre las consideraciones que expone para desvanecer esa dificultad; mas no hemos podido encontrar en el fondo de todas ellas sino el reconocimiento del gravísimo daño que resultaria á la industria de aumentar el impuesto, y la necesidad, en su virtud, de conceder gracia ó dispensa de él á la sal destinada á usos industriales. No nos proponemos reproducir aquí las razones expuestas en otro lugar contra ese sistema de precios de gracia tan generalmente observado en todas las legislaciones, y del que tantos ejemplos ofrece la muestra; recuérdese lo que dejamos dicho sobre este punto, y juzgamos será más que bastante para rechazar un medio que tantos inconvenientes presenta.

Resúmen de cuanto dejamos indicado en este capítulo es que, ni se puede considerar aceptable, dadas todas las condiciones, la absoluta supresion del impuesto, ni es posible

tampoco el sistema que tiende á legitimar un recargo indefinido del mismo. No pediremos, pues, ni podemos pedir que la industria salinera, ni otra alguna, quede exenta de contribuir á levantar las cargas públicas por medio del impuesto: trátase de una sagrada obligacion de cuyo cumplimiento á nadie puede eximirse. Empero tampoco nos es posible aconsejar que se adopte un sistema que ha de conducir forzosamente á imposibilitar el progreso de esa industria, y áun á impelerla por el camino de su decadencia y de su ruina. Y debemos advertir en este punto que, segun se ha podido notar, no nos ha traído á tal conclusion el propósito preconcebido y empírico de sostener este importante capítulo del presupuesto de nuestra Nacion. Cierto es que no podíamos echar en olvido la situacion poco satisfactoria de nuestro Tesoro, pero hemos procurado constantemente huir de ese falso criterio que inspirára la mayor parte de los planes rentísticos en España y fuera de ella, hoy y en los tiempos pasados. Nuestra mision dentro de este humilde trabajo no podia ni puede consistir en determinar las bases sobre las que se levante una copiosa fuente de ingresos con los que se soporten las abrumadoras cargas que nos agobian. Los fines que ha de procurar conseguir, y esto es precisamente lo que más aumenta la gravedad de la tarea que hemos impuesto sobre nuestros débiles hombros, consisten en determinar de un modo permanente y estable el régimen á que debe someterse la industria salinera de España, armonizando los intereses de la misma y del Estado, de modo que ni éste deje de obtener los recursos á que tiene derecho, ni aquella sufra lesion en el suyo, sino, antes bien, alcance el mayor grado posible de la gran prosperidad á que las condiciones especialísimas de nuestro país la llaman indudablemente.

Pues bien, supuesto que la industria salinera debe satisfacer un impuesto, réstanos sólo fijar cuál haya de ser este. Los principios y los hechos que venimos exponiendo con una prolijidad que nunca consideramos excesiva, dan á conocer bien claramente, en nuestro sentir, que el impuesto que pesa sobre la sal debe ser módico, debe consistir en el mínimum de lo que, segun las exigencias de las verdaderas necesidades públicas y la importancia de esta fuente de riqueza en relacion con las demas, pueda exigirse. No se pierda un momento de vista que la explotacion de la sal en España, merced á la abundancia del producto y á la facilidad de su fabricacion, está llamada á adquirir un desarrollo tal, si no se le oponen trabas, que pocas naciones podrán hacerle competencia. Miremos, pues, en ella un manantial fecundísimo de riqueza no aprovechado aún debidamente; pero no pretendamos aniquilarla ni siquiera detener su progreso por el insensato afan de que rinda al Tesoro cantidades de importancia que colmen su vacío. ¿Se quiere que aún como materia imponible llegue al máximo de lo que puede ser y constituya la base de cuantiosos rendimientos? Pues dejémosla crecer, desarrollarse y tocar á su mayor grado de perfeccion; y entonces se verá demostrado una vez más en el terreno de los números, como lo está en el de los principios, que el interes del Estado no puede ser opuesto al de los particulares, al de la industria; y que el Tesoro público no puede encontrarse desahogado y verdaderamente próspero sino cuando lo están tambien los de los particulares, y tiene por sólido apoyo el acrecentamiento de la riqueza de la Nacion y la prosperidad general.

CAPÍTULO VIII.

Régimen administrativo de la industria salinera.—Importancia de la cuestion y forma en que debe plantearse.—Datos que suministra para la resolucion del problema el estudio histórico de nuestra legislacion relativa á la industria salinera.—Relacion que debe existir entre el régimen legal y económico y el administrativo.—Exámen del sistema de encabezamientos.—Necesidad de un régimen administrativo estable.—La concurrencia del Estado con los particulares y la venta de las salinas que conserva el mismo en sus relaciones con el régimen administrativo.

Para terminar nuestro trabajo réstanos únicamente exponer el régimen administrativo que debiera aplicarse á la industria salinera. Acaso pudiera parecer á alguno esta materia como desprovista de interes ó digna á lo más de un puesto muy secundario en la organizacion de dicha industria; pero seguramente no lo estimará así quien conozca la poderosísima influencia que ejerce en el órden económico una buena administracion, así como los grandes males que produce un régimen administrativo erróneo ó poco acertado. La historia demuestra que las más pesadas cargas se han hecho soportables y llevaderas bajo un ordenado y conveniente plan administrativo, así como, por el contrario, gravámenes relativamente ligeros han suscitado las más amargas quejas, han dado lugar á ruda oposicion, y se han hecho sentir con pesantez abrumadora. Y se explica fácilmente que deba suceder así; no es suficiente que se escogiten con toda madurez y cordura los medios más adecuados para obtener de los ciudadanos los recursos indispensables para levantar

las cargas públicas con el menor gravámen y extorsion de los mismos, si luego, por la forma en que se les exige, ó por el tiempo ó lugar en que se reclaman, ó por otras mil circunstancias, livianas en apariencia y graves en realidad, se aumenta más y más el sacrificio que siempre imponen necesariamente áun las exacciones de todo punto justas y prudentes.

No es, por tanto, manera aceptable de considerar este asunto trascendental relegarle al número de los que por su insignificancia pueden tener indiferentemente una ú otra solución, toda vez que se dejen á salvo ciertos principios, y antes bien estimamos que es materia digna de ocupar seriamente nuestra atención antes de poner término á este pobre trabajo. Y á la verdad, que cuando comenzamos á enumerar, más prolijamente de lo que nos habíamos propuesto en un principio, las más importantes fases que ofrece la historia de nuestra legislación en la época anterior á 1869, teníamos á la vista de un modo especial, entre otras interesantes aplicaciones, el vital problema de la administración de la renta de salinas; y viniendo á nuestra memoria las esenciales relaciones que han existido y no pueden ménos de existir entre el régimen legal y económico de la renta de la sal con la administración de la misma, juzgábamos necesario establecer una de las firmes y sólidas bases que deben servir de sustentáculo á toda racional y práctica reglamentación de la misma. La historia, la larga experiencia de los siglos condensada en ella, es, en efecto, un manantial fecundísimo de provechosas enseñanzas que no pueden desperdiciarse impunemente.

No comenzaremos, sin embargo, este estudio exponiendo los inconvenientes que ofrecia la forma de administración en

la época del monopolio, por más que no deben perderse de vista las dificultades y quejas suscitadas en tan prolongado período, y que son provechosas lecciones que pueden aprovecharse siempre, cualquiera que fuere el régimen que se adopte: habiendo partido del principio de que el estanco constituye una organización viciosa é inadmisibile bajo todos conceptos, nuestros esfuerzos han de dirigirse por el camino de la libertad de la industria.

Desde luego juzgamos que establecido como base de la nueva organización un reducido impuesto, mientras no sea posible abolir completamente todo gravámen que impida el considerable desarrollo que la industria salinera está llamada á alcanzar en nuestra patria por las condiciones especialísimas que en ella concurren, habránse minorado notablemente las dificultades con que tropieza de un modo imposible de evitar la administración de impuestos excesivos. Empero no se crea que la administración de impuestos, aunque constituya una importantísima mejora, es suficiente para dar por terminada la obra del establecimiento del debido régimen en la industria referida. El sistema administrativo que hoy rige nos parecería inaceptable aunque se rebajase de un modo notabilísimo los impuestos que hoy pesan sobre la explotación, fabricación y venta de la sal.

Hállase computado uno de ellos, el más importante, tomando como punto de partida el número de habitantes y exigiéndose una determinada cuota por cada uno de ellos. Mas no habiéndose encargado el Gobierno de hacerlo efectivo directamente, sino encomendado su recaudación á los Ayuntamientos, á quienes se lo exigía, háse acudido al sistema de los encabezamientos, concediendo á los Municipios el derecho exclusivo de venta, ejercido bien por sí, bien por ar-

rendamiento. Este sistema ha tropezado con gravísimas dificultades y entorpecimientos, suscitado quejas sin número por parte de los mismos Municipios, y producido no pequeño daño á los consumidores. No es posible pensar sobre ese sistema sin que venga á la memoria el antiguo régimen de los acopios forzosos con todo el inseparable séquito de reclamaciones, obstáculos é inconvenientes. Los Ayuntamientos, por su parte, se vienen quejando de que en la distribución se les gravara excesivamente, atendido el número de los habitantes de que constan y con relación á otros; y las dificultades con que tropiezan ordinariamente para hacer efectiva su correspondiente cuota, hacen que de un modo constante se hayan atrasado en su pago y soliciten incesantemente, á la vez que rebajas en sus cupos, moratorias para su entrega. Si esto último se ha concedido más de una vez, en mucho mayor número de ocasiones se ha reconocido que cuotas asignadas á determinados pueblos, no eran tan equitativas como fuera de desear. Compréndese efectivamente, sin esfuerzo, cuán difícil ha de ser el llegar á una distribución hecha, digámoslo así, *á priori*, partiendo de cálculos más ó menos fundados y próximos á la verdad, pero que no pueden alcanzar nunca la exactitud de los números representativos del verdadero consumo. Este inconveniente sería por sí solo bastante para dudar mucho, cuando ménos, de la bondad de un sistema que en el orden teórico aparece falto de una base tan segura como debiera exigirse, y en el terreno de la práctica lucha con tan numerosos y graves obstáculos.

Por lo que hace á los consumidores, el sistema de encabezamientos, máxime en la forma en que se halla establecido, no puede considerarse en manera alguna ventajoso. El

derecho exclusivo de venta, bien lo ejerciten por sí los Ayuntamientos, bien lo arrienden, se halla condenado por casi todas las consideraciones que en el orden legal y económico hacíamos respecto al monopolio del Estado. Poco importa, en efecto, que éste haya abolido el estanco y declarado la libertad de la industria, si luego las disposiciones relativas á la administracion y recaudacion del impuesto, hacen en gran parte ilusorias ó no tan provechosas como debieran ser las ventajas alcanzadas por la nueva legislacion. Y no se diga que nosotros abultamos ó exajeramos, pues en documentos oficiales se confiesa esplicitamente que esa facultad concedida á los Ayuntamientos equivale á un gran número de pequeños monopolios. De suerte que se ha abolido el supremo y absoluto monopolio ejercido por el Estado para sustituirle por otros muchos que, si no alcanzan á producir los rendimientos del estanco, llevan consigo inconvenientes muy aproximados á los que este producía. Lo mismo en la fabricacion que en el tráfico de la sal, queremos se realice la ley de la libre concurrencia, que tan beneficiosos resultados está llamada á producir en todo el orden económico: no de otra suerte se podrá obtener el que el producto llegue á manos del consumidor en las condiciones de bondad y baratura que son de apetecer.

Juzgamos, pues, que la forma vigente de administracion reclama una modificacion en el sentido de la abolicion de monopolios infundados y perjudiciales. Si pudiera llegarse un dia á la abolicion casi total del impuesto ó á una reduccion considerable, habríase logrado mucho para reformar radicalmente disposiciones que tienden á hacer posible á todo trance contribuciones onerosísimas de suyo, y más y más agravadas aún por la manera con que se exigen ó ad-

ministran. Entre tanto, y no pudiéndose llegar á convertir en directa la contribucion sobre la sal, no vemos motivo racional fundado para exigir lo que hoy pesa sobre ese producto en forma distinta de la establecida ordinariamente para los demas. Si la contribucion sobre la sal ha de ser un impuesto indirecto, nosotros prefeririamos gravase el consumo, porque, así en ese artículo como en los demas, lo consideramos ménos perjudicial para el desarrollo de la industria, que si se establece sobre la produccion ó circulacion, cegando las fuentes de la riqueza en su mismo origen.

Adoptado un sistema de administracion, ya fuese el propuesto, ya otro, juzgamos deberia introducirse una reforma que, si bien ménos necesaria en el régimen administrativo que en el económico, parece la exige la manera de ser actual de la legislacion sobre este punto. Deberíase, á nuestro juicio, meditar muy maduramente el sistema que se ofreciese como más aceptable para la administracion del impuesto de la sal; pero una vez aceptado uno, convendria tuviera una vida más duradera que la anual de los presupuestos é independiente por completo de estos últimos. Así se evitarian esas continuas mudanzas que ofrecen gran apariencia de ensayos; se podria obtener un sistema regular y ordenado de administracion incompatible de ordinario con el incesante mudar de leyes; y se haria posible apreciar las ventajas de la organizacion adoptada ó los inconvenientes que produjera y que justificasen una modificacion ó reforma más ó ménos radical. Alguna esperanza nos hace concebir de que así llegue á realizarse en época no remota, el proyecto de presupuestos del año económico inmediato que se presenta en el momento de escribir estas líneas, y que aparece ménos recargado que los anteriores de disposiciones especiales, de

esa larga série de apéndices, que todos los años acostumbraban á seguir á los presupuestos.

Asunto de la mayor importancia es el relativo á la concurrencia que el Estado ejerce con los particulares, por la sal cuya explotacion continúa reservada al mismo. Tenemos hechas ya las indicaciones suficientes para comprender que no somos partidarios de que el Estado ejerza las funciones de fabricante, porque ni lo encontramos justificado en el órden estrictamente jurídico, ni en el económico. Bien comprendemos que la salina que explota actualmente el Estado, se encuentra en condiciones ventajosísimas que hacen ménos temibles las consecuencias que siguen siempre á la fabricacion por cuenta del mismo; pero aún así parécenos que comprende una excepcional empresa algo y aún mucho que debiera evitarse. Esa excepcion por sí sola hace indispensable por un lado una fuerza pública que evite el tráfico ilícito que de otro modo pudiera hacerse, y da lugar á que se perpetúe, bien que en menor escala, una clase de delitos que deberia desaparecer por completo y de raíz. Es, pues, á todas luces conveniente, en nuestro humilde entender, que el Estado deje de ser fabricante de una vez y para siempre. Adoptada esta saludable medida, la Administracion se encontraría tambien descargada de un peso insoportable que le abruma ó debilita sus fuerzas, cuando se ve en la necesidad de distraer su actividad de asuntos que exigen, harto más que éste, toda su atencion y se hallan más en armonía con sus propias y peculiares funciones.

Y esta consideracion nos lleva á ocuparnos de un último punto cuya capital importancia exige nos detengamos en su exámen algunos momentos. Recuérdese que en la ley de desestanco sólo se exceptuaron de la venta tres salinas, y todas

ellas con la cláusula de *por ahora*; no se olvide tampoco que el espíritu general que dominó al votarse aquella memorable ley, fué el que desapareciese hasta el último resto del monopolio ejercido anteriormente por el Estado; ténganse, por último, en cuenta los motivos especialísimos y de exquisita prudencia que inspiraron esa excepcion; y, bajo ese criterio, examinemos el estado en que actualmente se encuentra el cumplimiento de esta parte de la ley de 1869 y lo que en su consecuencia demanda una buena administracion.

Y entiéndase bien que al expresarnos así no tratamos de inculpar á nadie, sino de exponer lealmente nuestra opinion, como lo exige el empeño que hemos tomado sobre nosotros. El tiempo trascurrido desde que se promulgó la ley de 16 de Junio; el no existir ya motivos fundados para sostener un nuevo monopolio peor aún que el del Estado; y las condiciones de vida propia y de prosperidad que ha alcanzado la industria salinera en estos dos últimos lustros, entendemos son causas más que suficientes para que el precepto legal tenga perfecto cumplimiento en bien de todos.

Existen aún, segun nuestras noticias, salinas, espumeros y otras fuentes de esta clase de riqueza á las que no ha llegado el momento de entrar en el movimiento de libre circulacion impreso á esa industria. No necesitamos encarecer la pérdida que esto ocasiona á la riqueza pública, y la necesidad de que se ponga término en breve á esta situacion. No se espere á que el interes de determinados particulares promueva estos asuntos y tome la iniciativa que corresponde de derecho á los centros administrativos. Opinamos que es de suma utilidad el que sin levantar mano y venciendo toda clase de dificultades, se proceda á investigar las salinas no exceptuadas que se hallan en estado de venta, y se realice

ésta. Débense asimismo superar cuantos obstáculos se opongan á que se normalice la situacion de la salina de los Alfaques, á fin de que rinda los cuantiosos productos de que es susceptible. Es necesario, por fin, que se obtenga la autorizacion necesaria para enajenar la salina de Torrevieja. Ignoramos con qué fundamento comienza á circular la noticia de que se intenta realizar esto último, con cuya ocasion principia tambien á publicarse una série de artículos por una notable Revista industrial ⁽¹⁾, y, á la verdad, nos complace en extremo esa idea, y hacemos votos por que se realice.

La evidencia de la materia nos ahorra descender á ultteriores consideraciones para demostrar las grandes ventajas que de suceder así habrian de reportar el Estado y los particulares. El precio de las salinas enajenadas vendria á suplir en gran parte la utilidad que deja de obtener el Tesoro público por efecto del desestanco; y sabido es que esta ha sido siempre la principal, si no la única razon que ha venido sosteniendo el monopolio. Cada año que transcurre en esta situacion significa para el Estado una pérdida positiva cuantiosa, y otra negativa no ménos digna de consideracion: deja, en efecto, de percibir sumas de importancia que podrian aliviar la suerte de los contribuyentes sin menoscabo de los intereses públicos; y, por otra parte, aumenta cada dia más la enorme deuda que nos abruma y que podria enjugarse en una cantidad de importancia por este medio, máxime cuan-

⁽¹⁾ Sobre la salina de Torrevieja se contienen luminosísimos artículos en el tomo 24 de la *Revista minera*, en cuya notable publicacion se encuentran tambien otros importantes estudios relativos á nuestro asunto, en los que debemos confesar, pues no nos gusta adornarnos con méritos ajenos, que nos hemos inspirado más de una vez al escribir este modesto trabajo.

do se trata de una situación en que no puede ni debe despreciarse medio alguno, por insignificante que sea.

No se nos ocultan los obstáculos que se oponen á la realización de esa medida necesaria y hasta urgente en nuestro juicio. Tropiézase con las dificultades prácticas que surgen al ponerse en planta la enajenación, entre las que se cuenta por muchos, en primer término, hasta lo grave y nada fácil de tasar debidamente salinas como la de Torrevieja, de suerte que no se perjudique el Estado en esa misma operación que se propone para fomentar sus recursos, y se lucha hasta con el inconveniente de no permitir la pronta y oportuna terminación de los expedientes, el gran cúmulo de negocios que se aglomeran en los grandes centros administrativos. Estas y otras varias razones se alegan para justificar el estado en que subsiste la realización completa del pensamiento que domina en la ley de desestanco; pero, en nuestro sentir, no son semejantes obstáculos de tal entidad y tan insuperables que no puedan vencerse en manera alguna, ni aún con la fuerza de un firme propósito y del convencimiento de las grandes ventajas que de ello podrian derivarse. Indudablemente son necesarios trabajos difíciles y constantes para llegar al término que proponemos; mas es preciso contar tambien con que son de gran valía é importancia los medios con que cuenta el Estado para realizar la empresa, medios que pueden dar por resultado un éxito completamente feliz si se emplean con ánimo decidido. Y por lo que hace á la valoración de las salinas de Torrevieja, punto que ciertamente ofrece alguna dificultad, ni creemos que sea imposible, pues hasta existen ya importantes estudios sobre la materia, ni es lícito olvidar que contamos con un cuerpo de Ingenieros de minas ilustradísimo y de competencia notoria,

que es el llamado naturalmente á secundar los esfuerzos de la Administracion. Por estas consideraciones precisamente insistimos en la idea de que todas, absolutamente todas las tasaciones de salinas se hagan por los Ingenieros del ramo, cual lo exigen de consuno la justicia y la conveniencia del Estado.

No presumimos haber dicho la última palabra en la importante y difícil materia que ha venido sirviendo de asunto á esta Memoria, ni abrigamos la pretension de creer que todas nuestras afirmaciones correspondan perfectamente á nuestro propósito de encontrar la verdad y el bien. Hemos reunido cuantos datos nos ha sido posible; hemos meditado sobre ellos; hemos procurado hermanar las enseñanzas de la ciencia con las lecciones de la historia; é inspirándonos únicamente el deseo del acierto y de ser útiles á nuestra patria, hemos deducido las consecuencias que en nuestro entender se derivan de aquellos principios, con la pura y leal libertad de quien expresa sus firmes convicciones, lo que su propia conciencia le dicta. Y, aunque siempre con la natural desconfianza de nosotros mismos, juzgamos que si se adoptasen las ideas que dejamos expresadas, podríamos aspirar á que llegara un día en que nuestra industria salinera se elevase á un grado envidiable de prosperidad; y, conformándose con los principios indicados, no dudamos en concluir con la siguiente afirmacion:

“La industria salinera de España debe competir ventajosamente con la de todas las demas naciones.”