

LA GÉNESIS DE LA FISCALIDAD MUNICIPAL EN CATALUÑA¹

por

Pere Ortí Gost

(UNIVERSITAT DE GIRONA)

Manuel Sánchez Martínez

(INSTITUCIÓ MILÀ I FONTANALS, CSIC)

Max Turull Rubinat

(UNIVERSITAT DE BARCELONA)

En 1361, el municipio de Barcelona ingresaba una cantidad cercana a las 52.000 l.; de esta suma, el 56% procedía de los impuestos indirectos (*imposicions*), el 34% de la deuda pública y sólo un 9% del impuesto directo. Un año antes, en 1360, la *universidad* de Cervera ingresaba una cifra próxima a las 7.000 l.: mientras el 40% procedía de las *imposicions*, el 60%

¹ Gran parte de las ideas vertidas en este artículo son el resultado de las investigaciones llevadas a cabo por los tres autores y que, en su mayor parte, han sido dadas a conocer en diversos trabajos: P. ORTÍ GOST, «La construcció del sistema fiscal municipal a Barcelona (segles XIII-XIV)», Barcelona. *Quaderns d'Història*, 2/3, 1996, pp.17-34; M. SÁNCHEZ MARTÍNEZ - P. ORTÍ GOST, «La Corona en la génesis del sistema fiscal municipal en Catalunya (1300-1360)», *Actes del Col·loqui Corona, municipis i fiscalitat a la Baixa Edat Mitjana*, Lleida, 1997, pp. 233-278; M. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, «Fiscalidad y finanzas municipales en las ciudades y villas reales de Cataluña», V Congreso de Estudios Medievales, León, 1995 (en prensa); MAX TURULL RUBINAT, «Arca Communis: Dret, municipi i fiscalitat (D'una petició de privilegi fiscal al s.XVIII als orígens medievals de la fiscalitat municipal a Catalunya)», *Initium. Revista Catalana d'Història del Dret*, 1, 1996, pp. 581-610; y, del mismo autor, «El naixement de la fiscalitat municipal a Lleida (1149-1289)», *Actes del Col·loqui* citado *supra*, pp. 219-232. Por tanto, para evitar reiteraciones, desde este momento remitimos al lector a los mencionados trabajos si desea ampliar algunas cuestiones u obtener las oportunas referencias archivísticas y bibliográficas; en este sentido, se ha optado por reducir al mínimo las notas de carácter bibliográfico y, salvo muy pocas excepciones, sólo se han incluido los trabajos no citados en aquellos cinco artículos. Cabe advertir también que, dado el estado de la investigación, en este trabajo nos hemos visto obligados a limitar nuestro campo de observación a las ciudades y villas reales.

restante se repartía, casi a partes idénticas, entre la deuda pública y la *talla*. En 1357/1358, los ingresos del municipio de Valls ascendían a 763 l.: el 70% de esta cantidad venía de las *imposicions* y el 30% de las *talles*. Un año más tarde, en 1359, la *universidad* de Reus ingresaba 1.237 l.; el 41% de esta cifra procedía del impuesto directo, el 30% de la deuda pública y el 20% de las *imposicions*².

Aunque todavía faltan muchas investigaciones concretas dedicadas a otros municipios, los mencionados ejemplos muestran con cierta claridad la definitiva consolidación, a mediados de siglo, de los tres pilares característicos que alimentaban las arcas municipales: los impuestos indirectos (*imposicions*), el impuesto directo y la deuda pública³; ello sin descartar el recurso extraordinario a otras modalidades fiscales, como los impuestos sobre la renta (los llamados *onzens*, *setzens*, *vintens* y similares), de los que no nos ocuparemos aquí por tratarse de una práctica documentada básicamente a partir de la segunda mitad del siglo XIV⁴.

Pero, más allá de esta simple constatación, los expresados datos reflejan la existencia de un verdadero sistema fiscal nacido en la década de 1350, por lo menos en las ciudades y villas de realengo. Hasta ese momento, la actividad fiscal de los municipios había sido más o menos intensa, según los casos y los momentos, pero, como pretendemos demostrar, no existió en rigor un sistema fiscal municipal hasta mediados del siglo XIV. Y es que, para que se pueda hablar de sistema fiscal, tienen que existir, por supuesto, unos impuestos permanentes, unos mecanismos recaudadores de los mismos y unas formas de distribución de su producto, pero, esencialmente,

² Respectivamente: Arxiu Històric de la Ciutat de Barcelona, *Consell de Cent*, XI, nº 3, ff. 1r.-72r.; y M. TURULL, *La configuració jurídica del municipi baix-medieval. Règim municipal i fiscalitat a Cervera entre 1182-1430*, Barcelona, 1990, p. 572; los datos de Valls y Reus, procedentes de la tesis doctoral en curso de J. Morelló, han sido puestos generosamente a nuestra disposición por el autor.

³ Véase el trabajo pionero de J. M^a FONT RIUS, *La administración financiera en los municipios catalanes medievales*, publicado en 1982 y reimpresso en la colección de trabajos del mismo autor *Estudis sobre el dret i institucions locals en la Catalunya medieval*, Universitat de Barcelona, 1985, pp. 611-637.

⁴ El mejor conocedor de esta modalidad fiscal es Jordi MORELLÓ, «La problemàtica d'un impost a finals del segle XIV: la imposició de l'onzè a Valls el 1394», *Miscel·lània de Textos Medievals*, 8, 1996, pp. 249-282; y, del mismo autor, «Establecimiento y percepción de impuestos sobre la renta en Cataluña: "redelmes", "onzens" y similares», comunicación presentada a la Mesa Redonda sobre *La fiscalidad urbana en la Baja Edad Media*, Sevilla, 12-14 de abril de 1997 (en prensa).

debe existir una institución que prestase a esos diferentes elementos un carácter orgánico, esto es, una instancia de poder que interrelacionase los diferentes componentes del sistema fiscal a través de su capacidad de decisión política. Y para poder calificar de municipal a este sistema fiscal, la institución que diese el mencionado carácter orgánico a dicho sistema debía ser el municipio. Este aserto es mucho menos obvio de lo que puede aparentar dado que, como mostraremos seguidamente, entre el siglo XIII y mediados de la siguiente centuria, las muy intensas y estrechas vinculaciones que existen entre la Corona y la actividad fiscal de los municipios difícilmente permiten calificar a ésta de “municipal”.

Partiendo, pues, de esta premisa —la existencia desde mediados del siglo XIV de un verdadero sistema fiscal en las *universidades* catalanas tal y como lo hemos definido—, intentaremos mostrar el proceso de construcción de tal sistema, desde la oscura época que transcurre entre finales del siglo XII y primeros años del siglo XIV hasta la década central de esta centuria. A tal fin, abordaremos sucesivamente dos grandes cuestiones: en primer lugar, esbozaremos sucintamente la trayectoria histórica de sus componentes, observando cual fue el origen y primer desarrollo de las *talles* y de las *imposicions*; y en segundo lugar, veremos cuándo y porqué las diversas actividades fiscales de los municipios cristalizaron en un sistema fiscal plenamente municipal. Adelantándonos a lo que después trataremos con más detalle, digamos ya que el motor de este proceso fue la creciente presión fiscal de la monarquía y que la deuda pública consolidada fue el factor determinante, tanto en el propio afianzamiento del sistema fiscal como en la adquisición de su carácter municipal.

“Talles” e “imposicions” en la vida municipal

Las “talles”

El análisis de las *talles* como primer componente —cronológicamente hablando— del futuro sistema fiscal municipal nos obliga a retroceder hasta el momento en que todavía no existía el municipio, entendiéndolo por tal la personificación jurídica de la comunidad de habitantes, personificación que exigía su reconocimiento unitario por parte del monarca y que se expresaría

en unos órganos de gobierno que recibían nombres diferentes —*Paeria, Juradia, Consolat, Consell*— según las regiones. En efecto, no cabe duda de que el conjunto de habitantes de una localidad tenía unas necesidades comunes que debían ser satisfechas, independientemente de la consideración jurídica de esta comunidad; y, para subvenir a aquellas necesidades colectivas que no eran cubiertas con los recursos procedentes del patrimonio real que administraba el *batlle* local, la comunidad afectada procedía a realizar derramas entre sus miembros. Por tanto, no es preciso esperar a la plasmación del régimen municipal para encontrar algún ejemplo de la actividad fiscal de la *universidad*. Así, a finales del siglo XII y antes de que existiera el *Consolat* (instaurado por Pedro el Católico en 1197), los habitantes de Lleida ya habían sido autorizados por el soberano para organizar colectas vecinales o reales, según el destino de los fondos recogidos. La forma de obtener estas sumas, destinadas a satisfacer una necesidad absolutamente vecinal —la reparación de puentes, caminos o edificios para el culto, por ejemplo— o a pagar exigencias regias como la *questia*, se traducían en la aportación personal y directa de una cantidad de dinero por parte de todos los habitantes de la comunidad. Por otra parte, es plausible pensar que la organización puesta a punto para la recaudación de estas sumas fuera el factor determinante en la configuración jurídica de la comunidad y en el nacimiento de unos órganos de gobierno, aunque no siempre por este mismo orden.

En todo caso, lo cierto es que, cuando a lo largo del siglo XIII las ciudades y villas recibieron, como cuerpo, una consideración jurídica —hoy diríamos que fueron consideradas municipios— ya disponían de un *arca común*, elemento intrínseco, según la doctrina de la época, a toda *universidad*. ¿De qué se alimentaba aquella caja de caudales de la comunidad? He aquí un problema hasta ahora no resuelto: si la comunidad local tenía personalidad jurídica, es posible que fuera titular de un pequeño patrimonio que podía generar unas rentas; y es posible también que fuera la depositaria de algunos capitales prestados por judíos o notables de la villa o ciudad. Pero, lo más probable es que al *arca común* fuesen a parar aquellas derramas a las que más arriba nos hemos referido. Por tanto, el reparto de estas *talles*, como más tarde serían calificadas, fue la primera y más importante actividad fiscal de los municipios catalanes a lo largo del siglo XIII.

Sin descartar, como hemos apuntado, la existencia de ciertas nece-

sidades de la propia comunidad, todavía poco conocidas, creemos que la percepción de la *talla* estaba vinculada prioritariamente a la satisfacción de las exigencias regias: esporádicas redenciones del servicio de hueste, *cenas*, pero, sobre todo, al pago de la *questia*, con periodicidad casi anual desde mediados del siglo XIII. La propia asimilación de la *talla* con la *questia* permite afianzar esta hipótesis: en un momento ligeramente posterior, es frecuente encontrar la expresión *tallia sive questia*; y cuando la documentación local habla de la percepción de una *questia* hemos de entender por ello que el *consell* procedía al establecimiento de una *talla* para pagar la *questia*.

Excluyendo la referencia de Lleida del 1196 —donde únicamente se indica la obligación que tenían los “mayores” y los “menores” de contribuir *in comune*—, la percepción de colectas o *talles* se documenta con claridad en las fuentes de creación del derecho —no así en las fuentes de aplicación— desde principios del siglo XIII: Lleida en 1200, Montpellier en 1204, Carcassona en 1209, Barcelona en 1226, Copons, Montfalcó y la Panadella en 1257, Cervera en 1272, etc. En todos los casos, estas colectas guardaban proporción entre lo percibido de cada sujeto y su nivel de riqueza, lo que muy pronto sería conocido con la expresión *per sou e per liura*. Las primeras fórmulas son ciertamente primitivas. El privilegio concedido a Lleida en 1200 ordenaba que los habitantes de la ciudad y de su término debían contribuir a tenor de las posesiones de cada uno, pero aplicando el criterio o el arbitrio de los prohombres, tanto de la mano “mayor” como de la “menor”, a quienes iba dirigido el privilegio. Hallamos, pues, una contribución proporcional, pero no tenemos constancia de qué medios técnicos se emplearon para plasmarla en la realidad. Esta modalidad impositiva se desarrolló con cierta rapidez, en parte impelida por los conflictos sociales que provocaría la determinación, según el criterio de los prohombres, de aquello que debiera pagar cada uno. Para solucionar las tensiones que ocasionaba el pago de *talles*, colectas u otros tributos vecinales y reales, Jaime I estableció en 1226 que, en Barcelona, tales contribuciones fueran realizadas siempre *per solidum et per libram*. Se trataba de un importante paso adelante, puesto que por cada libra de riqueza estimada de un habitante de la ciudad, éste debería satisfacer una cantidad cierta acordada por el *consell*. De esta manera se avanzaba en el intento de objetivar el proceso de cuantificación de lo que debería pagar cada uno en función de su nivel de riqueza. Este es el sentido del privilegio de 1272 dado a Cervera, donde simplemente se establecía la posibilidad de que los magistrados municipales

tasasen los bienes de los vecinos de la villa con el objeto de calcular lo que debería pagar en los tributos al rey o en aquellos otros destinados a subvenir las necesidades de la comunidad. Esta tasación, por lo tanto, presupone la existencia, quizás todavía rudimentaria, de unos cuadernos donde se anotarían los bienes de los vecinos y la base sobre la que se calcularía la *talla* que debería pagar cada uno. Estos cuadernos recibían distintas denominaciones —libros del *manifest*, de *estimes* o de *vàlues*— en las diferentes regiones de Cataluña.

Como hemos visto, la capacidad impositiva del *consell* dependía de la autorización tácita o expresa del monarca, pero era el propio *consell* el que, haciendo uso de su capacidad normativa, desarrollaba, por medio de las *ordinacions*, la forma precisa de proceder en todo el proceso recaudatorio⁵. La *talla*, por tanto, se había convertido durante el siglo XIII en el núcleo principal y casi exclusivo de la hacienda de los municipios catalanes, aunque siempre conservó su carácter extraordinario, en el sentido de que, por muy asidua que fuese su percepción, en cada caso ésta debía ser fruto de un acuerdo por parte del *consell* de la *universidad*. A este primer pilar de las finanzas locales, afianzado a lo largo del Doscientos, no tardaría en añadirse el segundo, todavía más significativo: las *imposicions*.

Las “imposicions”

Con el nombre genérico de *imposicions* se designaba un conjunto diverso de impuestos indirectos gestionados por el municipio y que utilizaban

⁵ ¿Podían los órganos de gobierno de los municipios establecer este tipo de colectas a su antojo o, por el contrario, era necesaria cierta autorización regia para hacerlo? La doctrina de los juristas catalanes, aún siendo prácticos del *ius commune*, fue al respecto distinta de la de los juristas boloñeses. Mieres y Càncer opinaban que era necesaria la autorización regia para establecer *talles* o colectas; con todo, tal autorización no siempre debía ser expresa ya que se la sobreentendía en aquellas *universidades* que, en un momento u otro, habían recibido un privilegio regio de organización consular; por tanto, disponer de un consulado (o de un régimen institucional municipal similar) y concurrir una “causa necesaria” eran elementos suficientes para que los *consells* pudieran establecer colectas entre los miembros de la comunidad. Xammar llegaba a conclusiones parecidas: las *universidades* podían establecer colectas sin privilegio real pero no podían disponer de *arca común* sin la autorización del soberano. Por fin, Andreu Bosch, buen conocedor del mundo municipal en su doble condición de jurista y de cónsul de Perpinyà, opinaba que la potestad para establecer *talls*, en qué casos hacerlo, bajo qué forma y sobre qué personas, todo ello estaba autorizado en los privilegios concedidos por los monarcas a las *universidades*.

fundamentalmente los intercambios de mercancías dentro de los circuitos comerciales urbanos para gravar, según los casos, el consumo, la producción artesanal y/o la importación de determinadas mercancías. El grupo más importante de este conjunto de impuestos lo constituía aquel que tenía como objetivo gravar el consumo de productos alimenticios básicos (cereales, vino, carne y, en algunos lugares, el pescado fresco); era el grupo que presentaba las tasas más elevadas y que, en consecuencia, aportaba al municipio la mayor parte de los ingresos en materia de *imposicions*. Un segundo grupo de impuestos gravaba con una tasa general a la mayoría de las mercancías comercializadas en la ciudad, tasa que se repartía entre el vendedor y el comprador; el pequeño consumo quedaba exento de este impuesto, cuyo objetivo era gravar, por tanto, la comercialización de las mercancías importadas a la ciudad y las producidas en ella. Finalmente, existía un tercer grupo, esporádico e irregular, que sólo gravaba la circulación de mercancías. Por tanto, con el nombre de *imposicions* se calificaba, como decíamos más arriba, a todo el variado conjunto de impuestos indirectos percibidos por los municipios; y era precisamente esta última característica la que prestaba un neto carácter diferencial a unos impuestos que, en su esencia, presentaban pocas novedades respecto a los emanados de otras esferas fiscales, como por ejemplo, las *lleudes* percibidas en tierras del patrimonio real.

El estado de la investigación todavía no permite saber con certeza cuándo y por qué causas precisas los nacientes municipios empezaron a percibir, siempre por concesión regia, impuestos indirectos. Ahora bien, como en otros lugares, es seguro que, para hacer frente a determinadas obras de carácter público (construcción o reparación de caminos, puentes y muros), además del recurso extraordinario de la *talla*, el monarca podía ceder temporalmente al municipio algún impuesto de índole patrimonial, por ejemplo, la totalidad o una parte de la *questia* ordinaria; o bien podía otorgarle la potestad de percibir una pequeña tasa indirecta para hacer frente a tal nece-

⁶ Quizás valga la pena apuntar que, a diferencia de lo que se observa en otros contextos, la construcción de las murallas no parece haber funcionado en Cataluña como uno de los motores esenciales de la fiscalidad municipal. Naturalmente, no queremos decir con ello —lo veremos seguidamente en el caso de Barcelona— que aquí y allá no se concediesen esporádicamente algunas tasas indirectas o se repartiesen *talles* para la construcción o reparación de los muros; pero no cabe duda de que el proceso general de amurallamiento de los municipios catalanes —y, consecuentemente, su indiscutible peso en las finanzas locales— sólo tuvo lugar a partir de los años

sidad⁶. Estas prácticas continuarían durante todo el período bajomedieval, pero la posesión episódica por parte del municipio de alguna pequeña tasa para atender a obras públicas puntuales la consideramos irrelevante para explicar la gestación del sistema fiscal. Creemos que lo realmente importante radicará en la concesión por el monarca, no ya de un impuesto concreto para hacer frente a una necesidad precisa sino de un verdadero arancel que, como acabamos de ver, gravaba casi todo el comercio y consumo urbanos; y ésto, como mostraremos seguidamente, sucederá por motivos bien diferentes a la reparación de un puente o de un camino.

Provisionalmente, y mientras la cuestión no haya sido trabajada con la profundidad que se merece, quizás debamos considerar como uno de los primeros impuestos de este tipo la *sisa* que, desde la época de Pedro el Grande, recaudaba la ciudad de Barcelona para la construcción de su recinto amurallado⁷. Más allá de su importancia intrínseca, la trascendencia de este impuesto radica, primero, en que extendió su ámbito de aplicación a gran parte de Cataluña, cuando, en la difícil coyuntura política de 1288, esta *sisa* se percibió también en todo el realengo y en las tierras de la Iglesia; y, en segundo lugar, en que sus tarifas parece que sirvieron de modelo a las grandes *sisas* otorgadas por las Cortes de 1289 y 1292, que constituyen los primeros ejemplos de una fiscalidad general al Principado, precursora de la que medio siglo después podría ser calificada como fiscalidad de Estado. Aunque por el momento lo ignoramos casi todo al respecto, parece que estas primeras *sisas* documentadas en la historia del Principado debían gravar con una tasa general todos los productos comercializados en los mercados, a semejanza quizás de la *maltôte* percibida en el vecino reino francés por la misma época.

Después de este lejano precedente barcelonés de finales del siglo XIII, hemos de esperar hasta los primeros años de la siguiente centuria

centrales del siglo XIV, a raíz de la guerra de Castilla, es decir, cuando hubo que atender a la defensa general del territorio frente a la invasión exterior. Valga ésto como una simple hipótesis de trabajo, a la espera de que se estudien como es debido los años finales del siglo XIII, cuando el Principado se vió igualmente amenazado desde distintos frentes.

⁷ A pesar de lo que pueda parecer, este dato no es contradictorio con lo que hemos apuntado más arriba: si bien la *sisa* para la construcción de la muralla barcelonesa aparece hasta ahora como uno de los ejemplos más antiguos de impuestos indirectos gestionados por el municipio, veremos seguidamente cómo la percepción continuada de *imposicions* por parte de la *universidad* y, por tanto, el inicio del proceso de formación del sistema fiscal barcelonés, no tendrán otra causa que el pago de los cuantiosos donativos solicitados por la Corona.

para encontrar nuevos impuestos indirectos, estos sí, ya de clara gestión municipal; nos referimos a las *imposicions* percibidas en 1314-1315 en Barcelona y Tortosa con el fin de formar una armada contra los musulmanes del sultanato de Tlemcen⁸. Por primera vez, y a diferencia de la *sis*a de 1288 (que afectaba genéricamente a todos aquellos lugares *in quibus aliquid vendatur vel ematur*) conocemos con precisión los productos gravados por el impuesto y las tarifas aplicadas. Pero lo más importante es que estas *imposicions* fueron establecidas a requerimientos de la Corona, con lo que ya se observa claramente, desde principios del siglo XIV, la causa por excelencia de la posesión por algunos municipios de este importante recurso fiscal.

No obstante lo anterior, el punto de partida del establecimiento creciente de las *imposicions* en las ciudades —y, por tanto, hito clave en la historia de estos impuestos como componente esencial del sistema fiscal— tuvo lugar con ocasión de los donativos otorgados, a petición de Jaime II y del infante Alfonso, para preparar la conquista de Cerdeña en los años 1321-1322: los grandes núcleos urbanos de Cataluña, esto es, las ciudades de Barcelona, Tarragona, Tortosa y Lleida recibieron la autorización para percibir *imposicions* sobre un amplio abanico de productos y actividades. Si en los casos de Barcelona o Tortosa esta práctica podía ser una simple continuación de lo ya experimentado en el segundo decenio del siglo XIV, hay motivos para pensar que tanto Tarragona y el Camp como Lleida usaron por primera vez de las *imposicions* como forma de reunir el donativo ofrecido al monarca⁹. Una vez abierto el camino, las ciudades catalanas continuaron pagando al rey mediante *imposicions* los subsidios pedidos con ocasión de la primera guerra con Génova en la década de 1330¹⁰. Un paso adelante en el proceso del establecimiento gradual de los impuestos indirectos en los municipios se produciría en 1333, cuando Alfonso el Benigno permitió que

⁸ Véase M. ROVIRA SOLÀ - S. RIERA VIADER, «Les ajudes concedides per la ciutat de Barcelona a Jaume II, 1314-1316», *Barcelona. Quaderns d'Història*, 2/3, 1996, pp. 35-52.

⁹ Dos de nosotros hemos mostrado en otro lugar el mal disimulado interés con que los *consellers* de Barcelona expusieron al infante Alfonso las ventajas que se derivarían para la pronta y rentable percepción del donativo si el monarca daba su autorización para reunirlos mediante impuestos indirectos en lugar de utilizar el método tradicional de la *talla*.

¹⁰La ciudad de Girona, que todavía había pagado el donativo para Cerdeña mediante la *talla*, recibió en estos años el permiso para establecer *imposicions* con el fin de contribuir a la guerra contra Génova.

las *imposicions* votadas para atender al conflicto con Génova y Granada se percibiesen también en un buen número de villas del Principado, precisamente en aquellas donde se celebraba mercado; fue así como, en la cuarta década del siglo XIV, los impuestos indirectos, hasta el momento percibidos sólo en las ciudades desde principios de la centuria, se establecieron también en las principales villas-mercado de Cataluña.

Sólo hubo que esperar siete años para dar el paso decisivo: con ocasión de las Cortes de Barcelona de 1340, reunidas para hacer frente a las amenazas mariníes, Pedro el Ceremonioso permitió que las *imposicions* se percibiesen *en totes les ciutats, viles castells e lochs* reales de Cataluña; y, a tal efecto, los síndicos reunidos en la asamblea redactaron un amplio arancel de productos y tarifas que, por primera vez, tendría aplicación en todo el Principado. Dicho arancel es muy parecido al votado en 1333 y, en este sentido, se mantenía la división entre una tarifa general de 4 d./l. (a pagar a medias entre el comprador y el vendedor) y unas tasas específicas —y mucho más elevadas— aplicadas sobre el cereal, el vino y la carne. Naturalmente, ese arancel se limitaba a marcar las pautas generales pero, posteriormente, cada *universidad* debería adaptarlo a sus peculiaridades socioeconómicas: así, en algunos núcleos donde la actividad mercantil era escasa sólo se percibieron dos o tres impuestos sobre los productos más corrientes; y, por supuesto, en aquellos lugares donde no se celebraba mercado, se permitía reunir la cantidad debida en el subsidio mediante el sistema tradicional de la *talla*. Dos nuevos Parlamentos del brazo real, reunidos en Barcelona en 1342 y 1344 para prestar ayuda al monarca con ocasión de la guerra de Mallorca, votaron nuevos subsidios percibidos mediante *imposicions* y según el mismo arancel general de 1340; de cara a lo que comentaremos posteriormente, vale la pena retener que, por primera vez en su historia, las ciudades y villas reales de Cataluña estuvieron sometidas a una considerable presión fiscal ininterrumpida desde 1340 a 1347, lo que introduciría serias distorsiones en sus —por entonces— precarios equilibrios financieros.

Pero la instalación definitiva de las *imposicions* en la vida municipal se produciría a lo largo de la década de 1350, años que significaron un verdadero punto sin retorno en el proceso de asunción por parte del municipio de este importante recurso fiscal: a partir de este momento, y por las causas que señalaremos más adelante, las *imposicions* se convertirían en la colum-

na vertebral del sistema fiscal municipal. La política mediterránea de Pedro el Ceremonioso (afianzamiento del dominio catalanoaragonés en Cerdeña y conflictos con Génova) y los primeros años de la guerra de Castilla fueron la causa de una verdadera cascada de donativos concedidos en diversas reuniones de Cortes generales y Parlamentos con el brazo real. Tras la *impositio generalis* votada por los tres brazos en las Corts de Perpinyà/Lleida de 1350/1352 y que tuvo una vigencia efímera en todo el Principado, el resto de los subsidios documentados fueron concedidos sólo por las ciudades y villas entre 1353 y 1358. Sin excepción, los síndicos urbanos solicitaron —y el monarca o quien presidiese en cada momento la asamblea en su nombre aceptaron— que todos esos donativos fuesen obtenidos mediante el establecimiento de *imposicions*. El arancel votado en el Parlamento de Vilafranca de 1353 supuso un considerable aumento no sólo del abanico de productos sometidos a *imposicions* sino también de las tarifas aplicadas en los artículos básicos de consumo, que, en términos generales, experimentaron un notable incremento respecto a las decididas en la anterior Cort de Perpinyà. Lo que interesa destacar por encima de todo es que las *imposicions* acordadas en Vilafranca (y modificadas al alza en el Parlamento de Barcelona de agosto de 1354) no sólo conservaron su vigor en toda la década de 1350 sino que fueron la base de las *imposicions* documentadas en muchos municipios durante la segunda mitad del siglo XIV¹¹.

Así pues, desde principios del siglo XIV y de forma creciente a partir de la década de 1330 hasta culminar en los años 1350, los municipios adquirieron el segundo de los pilares que alimentaban las finanzas locales —las *imposicions*—, que vino a añadirse a la *talla*, recurso del que ya disponían los núcleos urbanos desde el s.XIII.

¹¹ Para los casos de Cervera y Barcelona, véanse P. VERDÉS PUJAN, «Les imposicions a Cervera durant la segona meitat del segle XIV», *Actes del Col·loqui Corona, municipis i fiscalitat a la Baixa Edat Mitjana*, Lleida, 1997, pp. 383-422; y P. ORTÍ GOST, «Los impuestos indirectos en Barcelona en el siglo XIV», Mesa Redonda sobre *Fiscalidad urbana en la Baja Edad Media*, Sevilla, 1997 (en prensa). Es precisamente a lo largo de esta década, y a partir de una documentación municipal mucho más nutrida, cuando es posible observar con mayor claridad el interesante proceso de adaptación de los aranceles genéricos votados en Cortes a las particulares e intransferibles circunstancias de cada ciudad y villa.

La cristalización del sistema fiscal

Ahora bien, a pesar de que, a lo largo de la primera mitad del Trecentos, los municipios hicieron uso frecuente de los distintos recursos fiscales otorgados por la Corona, creemos que, en rigor, no puede hablarse de la existencia de un sistema fiscal como tal entre 1300 y 1350; faltaba, como hemos apuntado más arriba, uno de sus elementos más determinantes: la continuidad.

En efecto, cuando el municipio decidía repartir una *talla*, el *consell* organizaba un más o menos complejo aparato administrativo destinado a garantizar su eficaz percepción. Así, por ejemplo, cuando en el primer tercio del siglo XIV el municipio de Barcelona procedía al establecimiento de una *talla*, el *Consell de Cent* nombraba a cuatro *talladors* y a un notario, encargados de ordenar la manifestación de los bienes y la asignación de la cantidad a pagar por cada contribuyente; dos recaudadores se encargaban de percibir las cantidades, que eran entregadas a un clavario —frecuentemente, un cambista— quien, a su vez, las devolvía a los acreedores, si el motivo de la *talla* era la devolución de deudas, o las entregaba a un *porter* real si la derrama se había hecho para pagar la *questia* real; finalmente, unos auditores o *racionals* inspeccionaban la tarea de *talladors*, recaudadores y clavario a partir de los respectivos libros de cuentas. Lo importante es observar que, una vez satisfecha la necesidad que había motivado la realización de la *talla*, la infraestructura fiscal puesta a punto para obtenerla se desmantelaba. Lo mismo se puede decir de las primeras *imposicions* otorgadas por el rey a los municipios para reunir los donativos: luego de ser pagados, una gran parte de aquellas *imposicions* eran canceladas, la maquinaria administrativa organizada para percibir las se suprimía y el nivel de ingresos del municipio se situaba en unos niveles semejantes a los de los años anteriores a la vigencia del subsidio. Así, por ejemplo, Cervera sólo percibía en 1336 una tasa sobre la carne frente a las 13 *imposicions* que había establecido para pagar el subsidio de 1333; lo mismo cabría decir de Barcelona: a partir de 1338, la ciudad únicamente cobraba tres *imposicions* frente a la veintena que, a principios de los años 1330, sirvieron para pagar los donativos para la guerra de Génova. Una decena de años después, frente a las numerosas *imposicions* establecidas para reunir los donativos destinados a las campañas contra el rey de Mallorca, Barcelona sólo mantenía dos

impuestos —sobre la carne y el vino— en 1348; en consecuencia, si el municipio ingresaba en concepto de *imposicions* cerca de 26.000 l. en 1343-1344, esta cifra descendió a unas 5.700 l. en 1348-49. Estos ejemplos, que sin duda podrán multiplicarse cuando proliferen los estudios sobre finanzas urbanas en la primera mitad del siglo XIV, nos parecen importantes para afianzar nuestra hipótesis de que no se puede hablar de sistema fiscal como tal antes de la década de 1350, dadas las soluciones de continuidad existentes entre las distintas secuencias fiscales.

Pero también sirven para mostrar la estrecha dependencia de las mentadas secuencias con el pago de los donativos a la Corona. Aunque todavía sabemos muy poco sobre la fiscalidad de las *universidades* catalanas a lo largo del siglo XIII, hemos supuesto más arriba que las cada vez más frecuentes *talles* documentadas en las ciudades y villas de Cataluña desde mediados de aquella centuria se repartían para pagar la *questia* real, esto es, el impuesto ordinario por antonomasia que el monarca tenía el derecho a percibir en las tierras del patrimonio regio de todos aquellos lugares no expresamente exentos del mismo. Por tanto, y en espera de nuevas investigaciones al respecto que permitan conocer las diferentes necesidades de la comunidad, quizás podamos postular que el primer recurso fiscal poseído por los nacientes municipios —la potestad de repartir *talles*— estuviese muy directamente vinculado con el pago de impuestos regios. Más tarde, hemos visto cómo las primeras *imposicions* autorizadas a los municipios lo fueron precisamente para pagar los donativos voluntarios ofrecidos por las ciudades a la Corona: en 1314-15, para una armada contra los musulmanes; en 1321-1322, para la conquista de Cerdeña; a lo largo de la década de 1330, para atender a las guerras de Génova y Granada; en 1340, para hacer frente al peligro marín; en 1342 y 1344, para financiar las campañas contra el rey de Mallorca; y, a partir de 1350, para reprimir las sublevaciones en Cerdeña y subvenir a los conflictos con la república ligur. Por tanto, aunque los municipios gestionasen en todos sus extremos —lo veremos más adelante— los impuestos concedidos por la Corona, tanto su posesión como su destino estaban directamente relacionados con la satisfacción de los donativos al rey. Naturalmente, no queremos decir que el municipio no pudiese emplear una parte de lo obtenido para hacer frente a ciertos pagos ordinarios o a perentorias necesidades, pero lo que sí podemos afirmar con cierto énfasis, en el estado actual de las investigaciones, es que los princi-

pales instrumentos fiscales puestos a punto —todavía esporádicamente, no lo olvidemos— por los municipios antes de la década de 1350 servía casi exclusivamente para pagar a la Corona. Todo iba a cambiar a partir de los años 1350, debido a la sucesión casi ininterrumpida de donativos, circunstancia que se tradujo prácticamente en el encabalgamiento de un subsidio con el siguiente. Veamos brevemente cómo sucedieron las cosas.

Hemos mostrado que, en términos generales, la monarquía permitió que los distintos donativos concedidos por las ciudades y villas reales, bien como resultado de negociaciones particulares con algunas de ellas, bien a raíz de la celebración de Cortes o Parlamentos, se obtuviesen mediante la percepción de *imposicions*. El problema fundamental se planteaba a la hora de acompañar el ritmo de ingreso de las *imposicions*, que debían ser establecidas, arrendadas y recaudadas por tercias, a las perentorias necesidades financieras de la Corona. Desde la década de 1340, si no antes, los cambistas-banqueros barceloneses actuaron como necesarios intermediarios en este proceso de adecuar la lentitud en la recaudación de las *imposicions* a las urgencias de la monarquía: el donativo votado por los síndicos del brazo real se repartía entre todas las ciudades y villas, con la obligación expresa de asegurar en una *taula de canvi* barcelonesa, en cortos plazos, la cantidad repartida a cada una de ellas; mientras tanto, el cambista-banquero adelantaba al monarca el dinero que necesitaba con urgencia¹². Naturalmente, los municipios disponían del producto de las *imposicions* para recuperar las cantidades aseguradas en la *taula de canvi*; la cuestión era cómo disponer en corto espacio de tiempo de la liquidez necesaria para hacer frente a su ineluctable compromiso con el banquero. Podían repartirse *talles* extraordinarias, pero, como puede intuirse fácilmente, el procedimiento tampoco se caracterizaba por su rapidez y, además, tenía un coste social nada despreciable. El único camino era recurrir al crédito, bien bajo sus formas tradicionales (esto es, a breves plazos de devolución y elevados intereses), bien

¹² Sobre el reparto de los distintos donativos de las décadas de 1340 y 1350 entre las ciudades y villas de Cataluña véase P. ORRI GOST, «El “compartiment” dels donatius: anàlisi dels mecanismes de distribució de les càrregues fiscals entre les ciutats i viles reials (1333-1360)», en M. SÁNCHEZ (ed.), *Patrimonio real, fiscalidad y finanzas en la Cataluña medieval*, Barcelona, 1998 (en prensa); y, acerca de los procedimientos de pago de los donativos reales en el caso concreto de Cervera, P. VERDÉS PUJAN, «Fiscalitat reial i finances municipals a mitjan segle XIV: el cas de Cervera», *ibídem*.

mediante la emisión de censales y violarios, como algunos municipios hicieron ya en la década de 1330 y, de forma casi general, desde mediados de los años 1340. El recurso a la emisión de deuda pública bajo esta nueva forma debió contemplarse, en principio, como una simple medida coyuntural, mucho más favorable para el municipio que la deuda flotante, desde el momento en que permitía demorar su devolución y, sobre todo, pagar menos intereses. Además, mediante la *carta de gràcia* o pacto de retroventa, el municipio podía aprovechar los momentos de menores premuras financieras para rescatar los títulos de la deuda que se había visto obligado a vender en circunstancias más urgentes: por ejemplo, Barcelona —y, sin duda, algunas otras ciudades y villas— arbitró diversas medidas después de 1348 para rescatar la deuda emitida con ocasión de las grandes *profertes* de principios de la década. Dicho con otras palabras, mientras las exigencias financieras de la Corona fuesen relativamente intermitentes, las ciudades podían saldar mejor o peor las deudas generadas por el pago de cada uno de los donativos. Ahora bien, desde 1353, como hemos mostrado, la práctica ininterrupción de los donativos no sólo obligó a cada municipio a vender masivamente nuevos censales y violarios para poder ingresar en las *taules de canvi* las cantidades correspondientes sino que impidió su rescate en breve plazo. Existe, además, otra razón importante que quizás contribuya a explicar el recurso masivo a la venta de censales y violarios: para amortiguar el impacto que esa avalancha de donativos encadenados podía haber supuesto para los habitantes de las ciudades y villas, los municipios parece que optaron por emitir deuda pública en lugar de incrementar los recursos fiscales a su disposición.

Sea como fuese, el hecho cierto es que, a lo largo de la decisiva década de 1350, el impresionante desarrollo de la deuda pública consolidada en la vida financiera de las *universidades* catalanas —con las naturales diferencias, a tenor de la importancia de cada ciudad y villa— fue el directo responsable de la cristalización del sistema fiscal municipal. Entonces, y sólo entonces, se consolidaron aquellos diversos elementos que hemos postulado como integrantes del sistema fiscal municipal.

En primer lugar, unos impuestos prácticamente permanentes: en efecto, una cláusula repetida una y otra vez, desde los años 1340, en los capítulos de los distintos donativos autorizaba a los municipios a mantener los impuestos indirectos hasta que se hubiesen pagado todas las

deudas contraídas para hacer frente a los mismos y rescatado todos los censales vendidos con el mismo fin. Como puede deducirse sin grandes dificultades, colocar las *impositions* al servicio de una deuda prácticamente inextinguible supuso la consolidación de aquellas en la vida financiera del municipio y su conversión en clave de bóveda del sistema fiscal. En segundo lugar, unas administraciones financieras que perdieron su carácter episódico, desde el momento en que no dependían ya del goteo esporádico de los donativos a la Corona sino que estaban al servicio de una deuda que exigía el mantenimiento de un aparato burocrático cada vez más complejo e impedía su momentáneo desmantelamiento, como había venido ocurriendo hasta entonces. No parece casual que la consolidación del clavario como supremo gestor de las finanzas locales, la aparición de nuevas claverías para la administración específica tanto de las *impositions* como de la deuda pública y la propia figura del *racional* como agente fiscalizador de toda la actividad financiera del municipio sean realidades coincidentes o inmediatamente siguientes a la década de 1350, es decir, cuando se puede hablar con toda propiedad de sistema fiscal. Como es lógico, la existencia de series continuas de libros de clavería y la progresiva diversificación —y enriquecimiento— de las fuentes documentales de naturaleza fiscal y financiera emanadas del municipio son una consecuencia directa de lo anterior¹³.

Y last but not least, el municipio se convirtió también en la instancia de poder que, a través de su capacidad de decisión política, interrelacionaba los distintos componentes del sistema fiscal. No siempre había sido así: mientras se mantuvo la estrechísima vinculación que ligaba las distintas secuencias fiscales y financieras de los municipios al pago de los donativos, los regidores tuvieron plenas competencias en el ámbito de la gestión —lo veremos enseguida—, pero tenían limitadas capacidades de decisión tanto por lo que respecta a la libre disposición de los impuestos como al destino de los mismos, ya que habían sido otorgados por la monarquía con el único fin de poder satisfacer sus propias demandas. Y, por mucho que los regidores empleasen alguna parte de su producto para hacer frente a necesidades puntuales de la comunidad, su destino final estaba meridianamente claro. Por el

¹³ Sobre las fuentes documentales fiscales y financieras generadas por los municipios catalanes, véanse los artículos de C. Guilleré, P. Ortí, J. Morelló, M. Turull y P. Verdés en D. MENJOT - M. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, *La fiscalité des villes au Bas Moyen Âge (France méridionale, Catalogne et Castille) 1. Étude des sources*, Privat, Toulouse, 1996.

contrario, desde mediados de siglo, el municipio podía decidir libremente a través de qué recursos financiaba sus necesidades: podía inclinarse, según los casos, por incrementar (o no) el peso de las tallas, por modificar las *imposicions*; por recurrir a la deuda; o, como en el caso de Cataluña, por pedir al monarca el permiso para establecer un nuevo tipo de impuesto, como los *onzens* de la segunda mitad del siglo XIV. Por lo mismo, el municipio también podía orientar el destino de la punció fiscal practicada sobre la población a la satisfacción de sus necesidades más perentorias aunque, como es de sobra sabido, la deuda absorbería durante la segunda mitad del Trescientos el porcentaje mayor de los ingresos¹⁴. Naturalmente, esta doble decisión —qué recursos elegir y para qué finalidad— eran, como hemos dicho, decisiones políticas y dependían, sobre todo en el caso de los ingresos, de la particular correlación de fuerzas presente en cada municipio.

Ahora bien, el municipio no habría podido convertirse en la mencionada instancia de poder con capacidad decisoria sobre cada uno de los diferentes instrumentos fiscales disponibles, si no hubiese tenido un amplio control sobre cada uno de los impuestos. Y tal control no fue adquirido por el municipio a mediados del siglo XIV, sino que era fruto de una larga evolución; en otras palabras, no es preciso esperar hasta la década de 1350 para observar que *talles e imposicions* eran de exclusiva gestión municipal. Ya hemos visto cómo, desde finales del siglo XII y a todo lo largo de la siguiente centuria, las *universidades* y los nacientes municipios podían repartir *talles* sin previo requerimiento del monarca, quien se limitaba a tutelar en última instancia la correcta observancia del principio del reparto proporcional. Por lo que respecta a los impuestos indirectos, y al igual que sucedía en el resto de Occidente, éstos eran de titularidad real, es decir, debían ser autorizados por el soberano, quien los concedía para un fin concreto y durante un determinado período de tiempo; lo mismo cabe decir de los futuros impuestos sobre la renta (*onzens*). Ahora bien, una vez concedidas por el monarca, y a pesar de que su destino fuese, en la mayoría de los casos, la satisfacción de los donativos, las *imposicions* eran gestionadas libremente por el municipio durante el período de vigencia que el rey hubiese otorgado. Y es que, por coercitivos que fuesen los lazos que vinculaban a la Corona con lo

¹⁴ Por ejemplo, el servicio de la deuda representaba el 69% en Valls (1369), una media del 72% en Cervera entre 1379 y 1384, el 72% en Tarragona (1399-1400) y el 61% en Barcelona (1403).

municipios de realengo, el hecho de que se tratasen de donativos otorgados graciosamente, después de una negociación bilateral o en asamblea tuvo indudables repercusiones, entre otros aspectos, también en el área de la gestión. Basta lanzar una ojeada a los capítulos de concesión de cada donativo para observar las amplias cotas de control del municipio sobre estos impuestos nacidos de la negociación¹⁵. Así se observaba ya en las *imposicions* barcelonesas de 1315, esto es, en uno de los primeros ejemplos de fiscalidad indirecta de administración municipal que hemos documentado: según los capítulos de otorgamiento del donativo, toda interpretación o declaración de los mismos sería competencia exclusiva de los *consellers* y, en consecuencia, ni el rey ni los oficiales regios podían intervenir en la gestión del impuesto ni en su rendición de cuentas; y, por lo mismo, ninguna pesquisa judicial en cuestiones referentes a las *imposicions* podría ser llevada a cabo por los oficiales ordinarios del monarca quienes, al contrario, deberían prestar a los *consellers* su autoridad para garantizar la percepción de aquellas. Estas competencias exclusivamente municipales sobre las *imposicions* se repiten en cada una de las concesiones posteriores y con el tiempo serían reforzadas: así, en 1333, los regidores de las ciudades y de aquellas villas-mercado autorizadas a obtener el donativo mediante impuestos indirectos tendrían la potestad de aumentar o disminuir las *imposicions* si observasen que su producto no bastaría o sobrepasaría la cantidad repartida en el subsidio; y, a partir de 1342, los regidores municipales no sólo podrían *per si créixer les dites imposicions sens altra licència o auctoritat* del rey sino que podrían prolongar su período de vigencia, más allá del otorgado por el monarca, hasta que el municipio en cuestión hubiese saldado todas las deudas contraídas para hacer efectivo el subsidio a la Corona. Así pues, al cabo de una evolución casi secular, el sistema fiscal observable en las ciudades y villas reales de Cataluña a mediados del siglo XIV era de total competencia municipal, con la expresa exclusión —en el caso de las *imposicions*— del monarca y de los oficiales regios, y gestionado a través

¹⁵ Como es sabido, en la Corona catalanoaragonesa, todos los subsidios extraordinarios prestados a la monarquía que sobrepasasen los límites estrictos del patrimonio regio debían ser negociados bien en Cortes generales, en Parlamentos con uno de los brazos o en pactos bilaterales con las ciudades; y puesto que el donativo resultante de tales negociaciones, dado su carácter *ex gratia* y no *ex debito*, no pertenecía al patrimonio real, tanto las formas de reunirlo como su gestión y distribución competían a los otorgantes, sin ninguna intervención del monarca.

de una cada vez más espesa maquinaria administrativa y de una copiosa documentación de carácter contable.

* * *

Hemos mostrado cómo los tres pilares característicos que alimentaban las finanzas locales (*talles*, *imposicions* y deuda pública) fueron haciendo su paulatina aparición en escena impelidos por las presiones de la Corona; y hemos insistido en la importancia de la década de 1350 en la configuración definitiva del sistema fiscal municipal, en el sentido de que todas las anteriores actividades fiscales de las *universidades*, por importantes que fuesen, no se consolidaron hasta los mencionados años, debido, en este caso, a la implantación de la deuda pública en la vida financiera municipal. Todo ello, no hace falta decirlo, son hipótesis de trabajo. Todavía no disponemos del suficiente material empírico como para construir un edificio sólido acerca de los orígenes y primer desarrollo de la fiscalidad municipal en Cataluña. Como hemos reiterado en más de una ocasión, carecemos, sobre todo, de trabajos de entidad sobre la vida financiera de los nacientes municipios a lo largo del siglo XIII, investigaciones que deberán realizarse prioritariamente a través de la documentación conservada en el Arxiu Reial (ACA). También sería urgente conocer las actividades fiscales de las ciudades y villas de realengo durante la primera mitad del siglo XIV, centrando la atención en aquellos municipios que han conservado series documentales, más o menos continuas, de *llibres del consell* y, desde la década de 1330, de *llibres de claveria*. Aquí hemos destacado, como razonable hipótesis, la centralidad de las exigencias de la monarquía en la paulatina configuración de la fiscalidad municipal; pero sólo cuando se conozcan a fondo y de manera global las necesidades financieras de los municipios —y cómo se atendían— en aquel período, dicha hipótesis se verá reforzada o matizada.

Pero, sin duda alguna, la cuestión más destacada de entre las abordadas en las líneas precedentes ha sido subrayar con énfasis las importantes mutaciones experimentadas en la vida fiscal y financiera de los municipios a lo largo de la década de 1350. Naturalmente, poner el acento sobre tales cambios y precisamente a partir de esa fecha no quiere decir que municipios tales como Barcelona o Cervera (por citar dos casos bien conocidos) no conociesen, de manera más o menos continua, la figura del clavario con

anterioridad a aquellos años; tampoco puede negarse que Barcelona, por ejemplo, percibiese *imposicions* casi sin solución de continuidad desde la década de 1330. Pero todo ello no creemos que invalide la decisiva importancia de los años 1350 en la vida del municipio: la aclimatación duradera de la deuda pública en las ciudades y villas de realengo marcó un verdadero punto sin retorno, no sólo en las experiencias fiscales y financieras de las *universidades* sino en la propia consolidación de las instituciones municipales. Dicho con otras palabras, la deuda pública (y todo lo que ello implica) acabó por aglutinar, cohesionar y dar continuidad a unas actividades fiscales que venían madurando desde los umbrales del siglo XIV al tiempo que inauguraba una etapa nueva en el devenir de los municipios. Investigar las características de esta nueva etapa para afianzar, matizar o corregir algunas de las hipótesis aquí esbozadas es tarea que compete a los futuros estudiosos de las finanzas y fiscalidad municipales en Cataluña durante la trascendental segunda mitad del siglo XIV.