

# Una lenta y tardía transformación: Las haciendas locales en el tránsito del absolutismo al liberalismo

Carmen García García  
*Universidad Autónoma de Madrid*

## Resumen

En el artículo se analiza la transformación de las haciendas locales en la etapa de transición del absolutismo al liberalismo. Para ello se estudian las modificaciones que se fueron introduciendo en su administración, así como las que afectaron a sus fuentes de ingresos y gastos. La evolución de cada una de esas vertientes estuvo condicionada por las penurias de la Hacienda central. A lo largo de todo el período la administración se caracterizó por un marcado centralismo, que los moderados reforzaron a partir de 1843. Por otra parte, el continuo trasvase de fondos locales hacia el Tesoro desde finales del XVIII conllevó que se desatendiesen las necesidades locales y provocó una elevada deuda local. Las reformas liberales más que dirigirse a superar esas dificultades se preocuparon básicamente por adecuar las fuentes de ingresos municipales con las estatales, o con los principios que sustentaban el nuevo sistema económico y, por último, a evitar cualquier menoscabo de la recaudación correspondiente al Tesoro. El régimen fiscal de 1845, junto con la Desamortización civil, dieron lugar a una nueva configuración de las fuentes de ingresos locales, caracterizadas por los recargos sobre las contribuciones estatales, lo que marcó aún más la falta de autonomía financiera local. Las reformas no permitieron superar la crónica insuficiencia presupuestaria de los municipios y, además, tampoco se tradujeron en un reparto más equitativo de la carga tributaria. Esa insuficiencia financiera condujo a que no se cubriesen adecuadamente los múltiples servicios públicos que el Estado liberal trasladó a los municipios.

## Palabras clave

Propios y arbitrios, endeudamiento municipal, reforma fiscal municipal, enajenación propiedad municipal, déficit presupuestario local

Códigos JEL: H7, N13, N33

Fecha de recepción del original: 28 de abril de 2017; versión definitiva: 23 de febrero de 2018.

Carmen García García, Departamento de Historia Contemporánea, Facultad de Filosofía y Letras.  
Universidad Autónoma de Madrid. 28049 Madrid.  
Tel.: +34 914972083; E-mail: [carmen.garcia.garcia@uam.es](mailto:carmen.garcia.garcia@uam.es).

## A SLOW AND LATE TRANSFORMATION: THE LOCAL TREASURIES DURING THE TRANSITION FROM ABSOLUTISM TO LIBERALISM

## Abstract

In this article the transformation of the local treasuries during the transition from absolutism to liberalism is analyzed. For this, the changes introduced in these local administrations that affected their sources of revenue as well as their spending will be studied. The evolution of both revenue and spending was conditioned by the problems of the central Treasury. Throughout the period of time covered in this article the administration was characterized by a marked centralism, which "los Moderados" (liberal conservative party) had reinforced after 1843. On the other hand, the continuous transfer of local funds to the central Treasury at the end of the eighteenth century resulted in the neglect of local needs and also caused a large debt in the local governments. Instead of addressing these problems, the Liberal reforms were primarily concerned with adjusting local and central sources of revenue or to adapting both financial aspects to the fundamental principles of the new economic system. In addition, the liberal reforms also tried to avoid any decrease in the tax collection by the central Treasury. The tax system of 1848, together with the civil "Desamortización" (disentitlement of Church property), resulted in a new configuration of local sources of revenue, characterized by surcharges on state contributions, which highlighted even more the lack of local autonomy. The reforms did not correct the chronic budget deficits of the local governments nor did they produce a more equitable distribution of the tax burden. This financial failure meant that the various public services transferred to the local governments by the liberal state were not provided adequately.

## Keywords

"Propios y arbitrios" (municipal real estate and local taxes), municipal debt, municipal tax reform, sale of municipal property, local budget deficit

JEL codes: H7, N13, N33

DISTRITO MUNICIPAL DE Cartagena PROVINCIA DE Monza PARTIDO DE Cartagena.

NÚMERO DE HABITANTES. CUOTAS DE LAS CONTRIBUCIONES QUE RECAUDA EL TESORO. NÚMERO DE VECINOS.

Por Territorial .....

Por Industrial .....

Caja: 208  
Exp: Unico

**PRESUPUESTO DE GASTOS É INGRESOS**

ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS

para el ejercicio económico de 1870-71.

**PRESUPUESTO DE GASTOS.**

**OBLIGATORIOS DE NECESIDAD.**

CAPITULO I.—Gastos del Ayuntamiento.

Artículos.			Centos
1.º	Sueldos del personal de los empleados y profesores facultativos titulares. —Relacion número 1	25.574'50	
2.º	Material de oficinas por modelacion impresa, libros, papel sellado y de oficio, sellos de franqueo, impresiones y anuncios, comprendidas las cuentas del comun y correo.—Rel. núm. 2.	6.250'4	
3.º	Suscripciones autorizadas y necesarias acordadas por el Municipio para su instruccion.—Rel. núm. 3	383'40	
4.º	Conservacion y reparacion del edificio que ocupa el Ayuntamiento —Relacion número 4	2.500'4	
5.º	Idem id. de sus efectos y mobiliario.—Rel. núm. 5.	500'4	
6.º	Gastos que originan las quintas.—Rel. núm. 6.	2.000'4	
7.º	Idem las elecciones municipales, provinciales y de Diputados á Córtes.—Relacion número 7	9.000'4	
8.º	Gastos menores de las Casas Consistoriales y representacion del Ayuntamiento en los actos y festividades públicas —Rel. núm. 8	1.225'4	
9.º	Gastos de la <del>Comision o Junta de Evaluacion de la riqueza territorial</del> <sup>seccion Catastral</sup> del distrito, segun su presupuesto especial.—Rel. núm. 9.	5.400'4	
10.º	Idem de la formacion de estadisticas, amillaramientos, apéndices, repartimientos y cobranzas de las contribuciones.—Rel. núm. 10.	2.500'4	
11.º	Idem de <del>comunicacion</del> <sup>comunicacion</sup> <del>en arropo del distrito</del> <sup>en arropo del distrito</sup>	500'4	
12.º	Idem del <del>nuevo censo de poblacion</del> <sup>nuevo censo de poblacion</sup> , relacion núm. 11.	2.860'50	
13.º	Idem de <del>despensas</del> <sup>despensas</sup> , relacion núm. 12.	275'4	
			69.568'50

CAPITULO II.—Policia de seguridad.

1.º	Gastos de las Alcaldías tenencias, Alcaldías de barrio y escritorio de las mismas.—Rel. núm.		
2.º	Haberes de los dependientes de la Guardia municipal de á pié y de á caballo.—Rel. núm.		
3.º	Equipo y vestuario de los mismos.—Rel. núm.		1.476'50
4.º	Seguros de incendios.—Rel. núm. 14	2.021'40	
5.º	Gastos de veredas, extraordinarios y urgentes.—Rel. núm. 15	1.274'10	
6.º	Gastos del material para los Voluntarios de la Libertad.—Relacion número		

71.045'

# Una lenta y tardía transformación: Las haciendas locales en el tránsito del absolutismo al liberalismo<sup>1</sup>

Carmen García García  
*Universidad Autónoma de Madrid*

## 1. Introducción

El interés por la historia de las haciendas locales no cuenta con una larga tradición en nuestro país y, además, el número de publicaciones sobre la etapa de transición del absolutismo al liberalismo sigue siendo limitado. Algo difícil de explicar dadas las numerosas atenciones públicas que asumieron los municipios y las importantes repercusiones que por ello pudieron ejercer sobre la evolución económica y social en esa larga fase de consolidación del régimen liberal. Hasta la reforma fiscal de 1845 no se produjo un cambio significativo en la organización financiera local y la transformación se completó con la Desamortización de 1855. De ahí que para entender los cambios que se introdujeron a partir de esos proyectos, en los apartados dos, tres y cuatro se analizan cómo se organizaron desde el punto de vista financiero y administrativo las haciendas locales y las dificultades que atravesaron en la fase final del Antiguo Régimen. Esos problemas vinieron marcados por la crisis fiscal del Estado que agudizó los desequilibrios de etapas anteriores. En el quinto epígrafe se estudian las diversas reformas que se organizaron a partir del triunfo del liberalismo, unas reformas que siguieron las pautas de proyectos anteriores. Bajo unos planteamientos diferentes con ellas se afianzó el centralismo heredado del absolutismo y se configuró un nuevo cuadro financiero local, que en sus líneas maestras seguía los principios que habían comenzado a configurarse en Cádiz. Antes de pasar a las conclusiones, en la sección sexta, se analizan cómo las nuevas directrices transformaron las haciendas patrimoniales y fiscales imperantes durante el Antiguo Régimen y hasta qué punto los municipios pudieron hacer frente a las obligaciones que el régimen liberal dejó a su cargo.

## 2. Propios, arbitrios y endeudamiento municipal

Es difícil establecer una panorámica general sobre las fuentes de financiación local dada la diversidad y heterogeneidad de las mismas, no solo a nivel regional sino también a escala provincial e incluso comarcal. Comencemos con algunas precisiones sobre la forma en que se designaba en el Antiguo

Régimen a los diferentes ingresos municipales: propios, arbitrios y repartimientos o derramas. Salvo en el caso de los repartimientos o derramas, que correspondían a los impuestos directos que de forma regular o esporádica exigían determinados concejos, la aparente simplicidad de esa clasificación resulta un tanto engañosa si lo que pretendemos es identificar el tipo de ingreso al que nos estamos refiriendo. Lo que diferenciaba a ambas vías de financiación era el tiempo en el que las corporaciones locales podían recurrir a ese expediente fiscal. De esta forma los propios englobaban todos aquellos recursos que disfrutaban los municipios de forma indefinida o perpetua, mientras que los arbitrios solo podían ser exigidos por un tiempo determinado, el establecido en la orden real de concesión. Se habían creado para una necesidad determinada y habían de desaparecer una vez cubierta ésta, pero, pesar de ese carácter temporal, buena parte de los arbitrios acabaron convirtiéndose en perpetuos. Durante el siglo XIX, sobre todo a partir de la reforma hacendística de Martín de Garay, se tendió a identificar a los propios con los bienes inmuebles de los que se obtenían rentas y a los arbitrios con los impuestos indirectos locales, pero esa identificación no existía en el Setecientos. Es cierto que durante el Antiguo Régimen los propios incluían las fincas rústicas y urbanas que reportaban ingresos a la hacienda local, pero también en la misma categoría figuraban otros recursos, con denominaciones diversas, que se concretaban en gravámenes sobre la actividad comercial. De la misma manera los arbitrios muy frecuentemente adquirían la forma de impuestos indirectos pero también se "arbitraban" tierras. En este caso se trataba de bienes de explotación comunal que a partir de un determinado momento pasaron a ser explotados hacendísticamente para incrementar la recaudación local<sup>2</sup>. El fenómeno se repetía tanto en la Corona de Castilla como en la de Aragón. En el antiguo derecho foral de Cataluña o Valencia no existía la diferenciación entre propios y arbitrios. Esa clasificación se introdujo en los mencionados territorios con la dinastía borbónica, a partir de 1760, aunque en algunos municipios antes. Desde ese momento se incluyeron entre los propios diversos tributos, junto con la llamada privativa y prohibitiva, es decir los monopolios, que sobre determinados abastecimientos (carne, pescado, aceite, tabernas...) disfrutaban muchas corporaciones locales desde siglos atrás en concepto de regalía de la Corona<sup>3</sup>. Desde el punto de vista hacendístico esas regalías se concretaban en recargos sobre el consumo.

<sup>1</sup> El artículo es una revisión y actualización de: García y Comín (1995) y García García (1996a, 1996b y 2012).

<sup>2</sup> García García (1996a: 33-78) y Gutiérrez Alonso (1997: 187-211).

<sup>3</sup> Giménez Chornet (2002:133) y Casas i Roca (2015: 185-186).

Precisamente eran el patrimonio inmueble y la fiscalidad indirecta las principales fuentes de financiación local, si bien la importancia de cada una de ellas variaba notoriamente de unos municipios a otros. No obstante, aun insistiendo en la comentada diversidad, se pueden establecer ciertas pautas comunes en el conjunto peninsular. Así, en las mayores concentraciones urbanas, y también en muchas de mediana entidad, los ingresos se obtenían fundamentalmente a través de la fiscalidad indirecta. Por el contrario en las pequeñas localidades, y en algunas de carácter intermedio, resultaban fundamentales las rentas provenientes del patrimonio inmueble, especialmente el rústico. Cuando en los concejos de escasas dimensiones eran insuficientes los ingresos que generaban los bienes inmuebles se recurría a las derramas, ya que los impuestos directos eran un recurso excepcional, por no decir inexistente, en las poblaciones grandes. Los municipios contaban con otra serie de rentas de diversa naturaleza y denominación que, por regla general, aportaban escasos remanentes a las arcas locales (multas, juros...).

Los dos modelos señalados: las haciendas patrimoniales y las fiscales encerraban igualmente una amplia variedad. En el caso de las primeras las diferencias venían marcadas por el peso que adquirirían los bienes rústicos o urbanos y la diferente extensión, calidad y explotación de las fincas rurales<sup>4</sup>. También era muy relevante la pluralidad de las haciendas fiscales pues los municipios disponían de impuestos específicamente locales, lo que suponía que las tarifas y mercancías sobre las que recaían variaban de una urbe a otra; además, en una misma localidad no se gravaba de la misma manera a los naturales y a los forasteros. En ese sentido hay que recordar que en muchos casos esos tributos se habían creado a instancias de los ayuntamientos. Aunque la autoridad central introdujese modificaciones en la propuesta local, tal sistema había dado lugar a una amplia gama de variantes, si bien los más rentables solían ser los que recaían sobre artículos de mayor consumo, especialmente alimentos básicos o bebidas como el vino. Así pues, la tributación local incrementaba las desigualdades que generaba la fiscalidad central<sup>5</sup>.

Como sucedía en ésta, desde fechas muy tempranas los impuestos locales se arrendaban y otro tanto ocurría con los bienes inmuebles. Unos arrendamientos en los que no siempre se cumplía la normativa vigente y que con frecuencia resultaban lesivos para las arcas locales, tal y como se puso de manifiesto en las etapas en que se estableció la administración en determinadas urbes<sup>6</sup>. Al finalizar el Setecientos se volvieron a recuperar los proyectos de 1745, ya que nuevamente se estableció el sistema de administración para los impuestos municipales en 1799. La recaudación se realizaba de forma conjunta con los impuestos centrales por parte de los delegados de la Real Hacienda. Salvo períodos de corta duración el cobro conjunto de los tributos centrales y locales, ya fuese mediante arrendamiento o administración, se mantuvo en las principales urbes en el Ochocientos. La recaudación obtenida seguía

considerándose municipal, una vez deducidos los gastos de administración que en un principio se fijó en un 4 por 100 y a partir de 1831 en un 10.

Con las fuentes de ingresos descritas se abonaban los salarios y gratificaciones que recibían los cargos rectores del ayuntamiento, incluido el del corregidor allí donde existía, junto con los de otros dependientes municipales que se ocupaban de diversas funciones administrativas, contables, de seguridad, o de supervisión del mercado de abastos. También se atendían, de forma completa o parcial, otras de las necesidades que generaba la vida en comunidad. Aunque en lo relativo a desembolsos la variedad entre unas localidades y otras seguía siendo la tónica general, cabe recordar que con los fondos del común se cubrían las obras públicas locales, junto con las comarcales o regionales, se dedicaban remanentes a las festividades religiosas o civiles y se paliaban las calamidades que periódicamente azotaban a la población (compra de trigo en época de escasez o contratación de un médico en caso de epidemia, etcétera). Incluso en ciertos concejos se cubría el pago de alguno de los impuestos centrales ordinarios que correspondían a sus vecinos, o el abastecimiento a las tropas que repostaban en su territorio. De igual forma en algunos ayuntamientos se destinaban sumas, habitualmente reducidas, a la enseñanza (maestro de primeras letras, profesor de latinidad); a la sanidad (médicos, "cirujanos", matronas); o a la beneficencia (casas de expósitos, "hospitales", manutención de presos pobres y cárceles). Pero desde tiempo atrás buena parte de lo recaudado se dedicaba a abonar los réditos de las deudas contraídas. En las diversas provincias españolas, exceptuando las Vascongadas y Navarra, a la altura de 1769 esos réditos suponían el 22,1 por 100 de los ingresos, mientras que los capitales sobrepasan los 798,4 millones de reales. Para calibrar las cifras señaladas conviene tener en cuenta que solo los adeudos por capitales ascendían a diez veces los ingresos anuales de las haciendas locales y al doble de lo que ingresaba cada año el Fisco real. Además, a los capitales había que añadir lo que se debía en muchos municipios por intereses atrasados, lo que según el Consejo de Castilla suponía superar ampliamente los 1000 millones<sup>7</sup>. El endeudamiento era especialmente elevado en las grandes ciudades y también era en ellas donde los intereses consumían porcentualmente mayores remanentes. No obstante, el fenómeno no quedaba ahí pues de igual forma se había convertido en una importante rémora en localidades de menor tamaño<sup>8</sup>.

Durante el Antiguo Régimen el recurso al crédito a largo plazo se concretó en la constitución de censos consignativos, también llamados censos al quitar, o censales, una fórmula que procedente de Italia se introdujo en las principales ciudades de la Corona de Aragón en el siglo XIV y se extendió a la de Castilla a finales del XV, aunque se generalizó a partir sobre todo del XVI<sup>9</sup>. Se trataba de un sistema de crédito en el que el deudor (censatario) era el que decidía cuándo devolvería la cantidad que había recibido (principal) del prestamista (censualista). El

<sup>4</sup> Fortea Pérez (1999).

<sup>5</sup> García García (1996a: 33-78).

<sup>6</sup> Más información en García García (1996a: 136-144).

<sup>7</sup> Archivo General de Simancas, Secretaría y Superintendencia de Hacienda, Legajo 431.

<sup>8</sup> García García (1996a: 108-149).

<sup>9</sup> Martínez Ruiz (2000: 868-869).

censo disponía de un bien o derecho que generaba rentas y que garantizaba el pago regular de los intereses anuales a los que estaba obligado hasta la devolución del capital. La cronología de esa deuda censal variaba de unos municipios a otros, pero buena parte de los censos que aún pervivían a mediados del XVIII se habían constituido en la época de los Austrias, aunque en determinados municipios el fenómeno se agudizó durante la primera mitad del Setecientos. Las razones que habían llevado a la suscripción de censos variaban de unas localidades a otras, pero de forma muy significativa ese endeudamiento se había originado, o cuando menos agudizado, como consecuencia de la política fiscal de la Monarquía. Los diversos "valimientos", "donativos", o "servicios", se habían cubierto a través de la constitución de censos y para pagar los intereses y amortizar los capitales se habían creado arbitrios, sobre todo en forma de impuestos sobre el consumo. A veces cuando el "servicio" se había concretado en la compra de determinadas rentas reales (alcabalas, corredurías, peso real...) la misma figura enajenada servía para cubrir las obligaciones crediticias. El continuo recurso a ese mecanismo había significado en muchos casos el paso de una hacienda patrimonial a una hacienda fiscal, incluso en municipios con un importante patrimonio rústico, como es, por ejemplo, el caso de Sevilla<sup>10</sup>.

Pero ni la presión fiscal que ejercieron los municipios, ni el paulatino descenso de la tasa de interés de sus débitos, que fue fijando la normativa, hizo posible la amortización de censos. En las décadas centrales del XVIII esa tasa de interés oscilaba entre el 2,25 y el 3 por 100, aunque muchas localidades de la Corona de Aragón tenían firmadas "concordias" con sus censuistas en las que se estipulaba un porcentaje más reducido que podía llegar al 0,5 por 100. No obstante, el volumen creciente de gastos, ya por razones locales, ya por las nuevas exacciones fiscales de la Monarquía, sobre todo en los períodos bélicos, impidió la reducción de las cargas financieras de los concejos que, como se ha visto, seguían siendo muy elevadas a mediados del Setecientos. A las razones señaladas hay que añadir otro factor: el fraude que diversas oligarquías locales ejercieron sobre las "rentas del común"; unas actitudes fraudulentas que afectaron tanto al patrimonio inmueble como a la vertiente impositiva de los concejos y que limitaron las posibilidades de recaudación de las arcas locales<sup>11</sup>.

### 3. La administración: Del centralismo absolutista al centralismo liberal

Hasta las reformas de Carlos III los ayuntamientos dispusieron de un amplio grado de autonomía en la administración de sus rentas. Durante la Edad Moderna la Monarquía contaba

con diversos medios, que procedían en su mayoría del siglo XIV y XV, para supervisar la actuación de los municipios y el espíritu centralizador se intensificó con la llegada de la nueva dinastía. Durante la primera mitad de siglo a veces ese centralismo tuvo un carácter local y afectó muy especialmente a las principales ciudades de la Corona de Aragón, pero también se tomaron medidas de carácter general con el fin de acelerar el cobro de las nuevas exacciones. Y es que fueron, fundamentalmente, las nuevas contribuciones extraordinarias que se exigieron hasta mediados del XVIII las que provocaron un mayor control de los organismos centrales sobre los cuerpos capitulares. Cuando Ensenada proyectaba una nueva reorganización de todo el sistema hacendístico de la Monarquía, esos proyectos incluían también a las haciendas locales, pues no en balde la vertiente impositiva de los municipios se basaba en la misma clase de contribuciones que las de la Hacienda central. No obstante, aunque la reforma se planteó en los años centrales de siglo, no se llevó a la práctica hasta 1760, debido a la oposición del Consejo de Castilla que perdía buena parte de sus competencias sobre las haciendas locales en los planes de la Secretaría de Hacienda. La nueva normativa era un desarrollo de una serie de proyectos y de normas que se habían configurado en los dos reinados anteriores, a partir sobre todo de 1745. Se habían aparcado las reformas más rupturistas, pero se consideraba necesario limitar los impuestos locales que entraban en directa competencia con los que exigía Erario central. Además, para los ilustrados los impuestos indirectos eran una de las principales razones de la decadencia industrial y artesanal que sufría el país.

Las aspiraciones de reducir la fiscalidad municipal pasaban por la eliminación de las deudas contraídas, puesto que buena parte de los arbitrios se destinaban a pagar los intereses de los censos suscritos. Según los planteamientos ilustrados los excedentes necesarios para llevar a cabo la amortización se conseguirían cortando los abusos que cometían las oligarquías urbanas en la administración de los fondos locales, y ello se lograría a través de un estrecho control central sobre la administración de esos ramos. Nominalmente el Consejo de Castilla seguía manteniendo sus competencias tradicionales y para llevar a cabo la estrecha supervisión que se perseguía contaba con una nueva dependencia: la Contaduría General de Propios y Arbitrios. Pero, dada la forma en que se diseñó la nueva administración tanto en la corte como en las provincias, quien en última instancia marcaba las pautas a seguir era la Secretaría de Hacienda.

A cada concejo se le formó un reglamento de ingresos y gastos y con arreglo a él había de rendir cuentas cada año ante las contadurías provinciales. Ahora bien, las competencias de éstas eran limitadas pues al Consejo correspondía la aprobación final, así como cualquier modificación al reglamento por pequeña que fuese. Se llegó a supervisar a más de 12.000 núcleos urbanos pero estuvo lejos de conseguirse el riguroso control que se perseguía. Tanto en la corte como en las provincias se disponía de recursos humanos limitados y, además, los conflictos institucionales, que no dejaron de sucederse desde 1760, facilitaron que el patriciado urbano siguiese con sus prácticas tradicionales. Aunque se atajaron algunos abusos, el fraude, que para la versión oficial ilustrada era la causa

<sup>10</sup> Bernal (1978: 291-292).

<sup>11</sup> Yun Casalilla (1990: 16-32), García García (1996a: 136-149) y Franch Benavent (2014: 70-83).

fundamental de los problemas locales, siguió campando a sus anchas en muchas localidades<sup>12</sup>.

En el siglo XIX se mantuvo el control central sobre las haciendas locales, ya estuviesen los liberales o los absolutistas en el poder. A pesar del carácter representativo que adquirió el municipio en los períodos constitucionales, los liberales desconfiaban de la labor a desarrollar por los nuevos ayuntamientos, de ahí que basándose en los mismos argumentos que habían defendido los ilustrados, fraude y malversación, continuasen con una estrecha supervisión sobre las autoridades locales. No obstante, el modelo de administración que se diseñó en las etapas liberales era muy diferente al definido en el Setecientos. La supervisión de las haciendas locales se había de realizar a través de las diputaciones, que dependían del Ministerio de la Gobernación, aunque la aprobación de arbitrios solo correspondía a las Cortes. Además, se introdujo un elemento nuevo, el presupuesto, cuyo precedente en cierta medida era el reglamento del siglo XVIII aunque ahora adquiriría un carácter dinámico puesto que había de elaborarse anualmente. El presupuesto comenzó a perfilarse en Cádiz y se definió en el Trienio, si bien no tuvo un reflejo práctico hasta después de la muerte de Fernando VII. Desde luego el centralismo que se introdujo en las primeras etapas liberales no alcanzó las cotas del que desarrollaron los moderados a partir de los años cuarenta.

En la segunda restauración absolutista también se introdujeron novedades, aunque dentro de las pautas que se habían definido en el XVIII. Finalmente se impuso la vía ejecutiva que venía defendiendo la Secretaría de Hacienda desde la centuria anterior, pues el Consejo de Castilla perdió la supervisión de las haciendas locales que pasaron a ser gestionadas por el organismo que se creó en 1824, la Dirección General de Propios y Arbitrios. La nueva institución siguió disponiendo de la antigua oficina del Consejo, la Contaduría General, y pasó a depender directamente de la Secretaría de Hacienda. A escala provincial y municipal se mantuvo el organigrama que se había fijado en 1760. Pero una vez más la efectividad del nuevo sistema fue limitada. La guerra y la inestabilidad política de las primeras décadas del XIX facilitaron que los ayuntamientos siguieran disponiendo de una amplia capacidad de maniobra. El control central de las primeras décadas del siglo XIX resultó en muchos casos más teórico que real, lo que conllevaba un uso interesado por parte de los notables locales similar al que se venía practicando desde tiempo atrás. Así lo denunciaban en 1832 y 1833 intendentes de provincias tan dispares desde el punto de vista hacendístico como la de Extremadura y Valencia. Si en la primera los ingresos locales procedían mayoritariamente de los bienes rústicos, por el contrario en la segunda primaban los impuestos sobre el consumo<sup>13</sup>. Pero ambos delegados se quejaban de desórdenes similares, al igual que pocos años después harían algunos gobernadores civiles<sup>14</sup>.

#### 4. La crisis fiscal: Los ingresos locales como fuente de financiación de la Hacienda central

Puesto que lo que se buscaba era la amortización de censos, todos los reglamentos se planificaron con “sobrantes”, lo que se logró básicamente a través de la reducción de los gastos. En determinados casos esa reducción supuso cortar ciertas arbitrariedades y en otros limitar o suprimir algunos de los servicios públicos que se atendían con los fondos del común. A pesar de que los ingresos aumentaron en las décadas de 1770 y 1780, en ningún ejercicio del período se lograron los más de 18,8 millones de reales de remanentes anuales previstos para 1769. Aun así hasta 1790, salvando los años de la “extraordinaria contribución” (1780-1784), se consiguió una reducción de las cargas censales. No obstante, en ese mismo año de 1790 la deuda seguía siendo muy elevada pues la suma de capitales e intereses no cubiertos rondaba los 800 millones de reales<sup>15</sup>. La eliminación de censos fue posible gracias a que muchos acreedores consintieron importantes deducciones de los débitos que tenían a su favor. Si de las cifras peninsulares se desciende realidades concretas parece claro que la amortización, cuando existió, fue muy desigual ya que se puede considerar intrascendente en ciudades como Valladolid, mientras que en otras, como Valencia, la benevolencia de los acreedores hizo posible que se redujeran a prácticamente la mitad<sup>16</sup>.

La política de saneamiento se abandonó con el fin de hacer frente al aumento de los gastos que generaron las sucesivas crisis bélicas en las que se vio inmersa la Monarquía en las últimas décadas de siglo. De hecho, a partir de los años 80, y aún más desde los 90, los fondos locales pasaron a ser, más que nunca, una fuente de financiación de la Hacienda central. Ya entre 1780 y 1784 sufragaron el tercio de aumento que se estableció sobre las rentas provinciales<sup>17</sup>. Las detracciones se incrementaron a partir de los últimos años de siglo. Así, en 1792 se estableció que los “sobrantes” locales, que hasta entonces se habían destinado a la amortización de censos, se dedicasen a la extinción de vales reales, aunque lo obtenido hasta 1796 acabó destinándose a la Guerra contra la Convención. A esto hay que añadir que desde 1794 el 7 por 100 con el que estaban gravados los propios y arbitrios se incrementó al 17 por cien. El nuevo 10 por 100 había de dedicarse a la amortización de la Deuda del Estado.

Las deducciones señaladas no libertaron a las arcas locales de las contribuciones extraordinarias de guerra. En 1799 se estableció el “valimiento” de oficios y derechos enajenados de la Corona que afectaba muy directamente a las haciendas municipales y en 1800 se fijaba que habían de abonar un subsidio de 300 millones de reales, lo que suponía más que triplicar el rendimiento anual de estos ramos. No todos los municipios pudieron hacer efectivos estos gravámenes, a

<sup>12</sup> García García (1996a:151-275)

<sup>13</sup> Linares Luján (2006: 73-89) y Hernando Serra (2013: 551-567).

<sup>14</sup> García García (1996a: 338-342).

<sup>15</sup> García García (1996a: 227-233).

<sup>16</sup> El caso valenciano en Hernando Serra (2013: 554-557).

<sup>17</sup> Torres Sánchez (2012: 131-155).

pesar de los nuevos arbitrios que se aprobaron o a la venta de alguna finca. De hecho, a la altura de 1808 solo se había recaudado poco más de la mitad de los 300 millones. Aun así en 1806 se ordenaba que hiciesen un préstamo de 24 millones a la Caja de Consolidación de vales reales bajo un interés del 4 por 100. Nunca se abonó a las arcas locales el mencionado interés, al igual que tampoco se les devolvió los 19 millones que se consiguieron recaudar hasta 1808. En estos años resultaba más fácil el trasvase de fondos locales a las arcas centrales pues, como ya se ha señalado, los arbitrios de las principales ciudades se recaudaban, junto con las rentas provinciales, por los empleados de la Hacienda central. Aunque no se han podido evaluar todas las exacciones, desde 1760 hasta 1808 las haciendas locales entregaron al Estado unos 480 millones de reales. Por el contrario durante el mismo período se destinaron a la amortización de censos y abono de réditos atrasados unos 283 millones. Además, recuérdese que eso no suponía que se hubiesen dedicado a esos fines idénticos remanentes, pues en muchos casos los censuistas habían consentido importantes descuentos en las deudas que tenían a su favor.

A pesar de que las dificultades financieras se agravaron durante la Guerra de la Independencia, el fin del conflicto no supuso que se redujeran los gravámenes sobre los fondos locales. Solo durante el Trienio Liberal, siguiendo lo establecido en Cádiz, las deducciones se fijaron en un 10 por 100. Por el contrario subieron en las dos restauraciones absolutistas. Así, el 17 por 100 con el que estaban gravados los ingresos locales desde fines del XVIII aumentó a un 20 por 100 en 1819 y a partir de 1829 se empezó a aplicar un nuevo 5 por cien sobre los arbitrios y rentas enajenadas de la Corona, con lo cual los gravámenes sobre esas vías de financiación ascendían ya al 25 por 100. A esto hay que añadir el 10 por 100 que empezó a aplicarse por los gastos de recaudación desde 1832 en las ciudades donde los impuestos municipales se recaudaban conjuntamente con los derechos de puertas, porcentaje que hasta el Real Decreto de 31 de diciembre de 1831 ascendía al 4 por 100. Si como se acaba de señalar las deducciones sobre la fiscalidad local oscilaban entre el 25 y el 35 por cien, las correspondientes a los bienes inmuebles podían sobrepasar, en algunos casos, esos porcentajes. De hecho, los propios habían de abonar el ya señalado 20 por 100, junto con la contribución de frutos civiles (6 por 100 sobre las fincas rústicas 4 por 100 sobre las urbanas); otro 7 por 100 en concepto de alcabala sobre los productos de “yerbas, bellota, agostaderos y acotamiento de rastrojeras” y el “cupo de cuarteles, paja y utensilios” que se calculaba ascendía a un 4 por 100. El 20 por 100 de propios y el 25 por 100 de arbitrios se destinaba a la extinción de la Deuda estatal<sup>18</sup>.

La vuelta de los liberales al poder en los años treinta no supuso una rebaja de los gravámenes que recaían sobre los ingresos municipales, pues las necesidades que generó la guerra civil condujeron a que se mantuviesen las mismas exacciones que había implantado Fernando VII. En el presupuesto aprobado en mayo de 1835 se anunció una rebaja, y otro tanto se hizo en 1837, pero esa rebaja no se hizo efectiva hasta finales

de 1840. El Decreto de 1 de noviembre de ese año volvió a poner en vigor lo regulado en 1835, de manera que los propios seguían contribuyendo con el 20 por 100 y las deducciones sobre los arbitrios bajaron al 5 por 100. Además, las contribuciones extraordinarias que se exigieron durante la guerra carlista se abonaron en muchos casos, de forma total o parcial, con los ingresos municipales.

El continuo trasvase de fondos locales a la Hacienda Central estuvo acompañado de un descenso de los ingresos. Ese descenso no fue universal ni tuvo el mismo ritmo en todos los concejos. Una vez más es difícil establecer una panorámica general dada la diversidad de las haciendas locales. Los datos disponibles ponen de manifiesto que en las haciendas de carácter tributario se crearon nuevos impuestos o se elevaron las tarifas de los ya existentes, y el ejemplo puede ser Valladolid. Por el contrario en las de carácter patrimonial se enajenaron, antes de la Desamortización de 1855, una parte importante de los bienes de explotación comunal, y así ocurrió en Extremadura<sup>19</sup>. De cualquier manera en términos globales es innegable que se produjo una paulatina caída en la recaudación local. En la segunda mitad del siglo XVIII los ingresos crecieron pues en números redondos pasaron de 75 millones de reales en 1769 a 97 millones de media en el trienio comprendido entre 1789 y 1791. Por el contrario comenzaron a decrecer en la última década de la centuria y ese descenso se agudizó en el siglo XIX, ya que a la altura de 1828 apenas si alcanzaban los 80 millones<sup>20</sup>. La caída hay que ponerla en relación con la crisis económica que se inició en torno al cambio de siglo, y también con las pérdidas que se sufrieron en las principales fuentes de financiación local.

En lo relativo a la merma del patrimonio inmueble, ya durante el Antiguo Régimen, de forma más o menos esporádica, la Corona había autorizado la venta de tierras. A ello hay que añadir las usurpaciones ilegales e incluso los repartos de fincas realizados en la segunda mitad del XVIII. Además, en 1798 se promulgó la enajenación de todas las propiedades urbanas pertenecientes a los propios. Ahora bien, cuando realmente se dio un impulso al proceso de privatización fue a partir de la Guerra de la Independencia y las ventas, que fueron muy significativas en muchas zonas, comenzaron incluso antes de que las Cortes de Cádiz definiesen las bases legales sobre las que habían de organizarse<sup>21</sup>. En realidad, a partir del conflicto napoleónico se inició un proceso que se mantuvo en las décadas siguientes y que culminó, como es bien conocido, en 1855. Un informe de 1830 evaluaba el rendimiento de las enajenaciones efectuadas durante la Guerra de la Independencia y el Trienio Constitucional en 4.304.851 reales. Es muy probable que se tratase de una infravaloración, dados los datos de los que se dispone para algunas provincias y municipios. Aun así, no deja de tratarse de una cifra significativa puesto que el rendimiento de las fincas que se desamortizaron a partir de la Ley de Madoz

<sup>19</sup> Linares Luján (2006: 87-88).

<sup>20</sup> García García (1996a: 330-331).

<sup>21</sup> Fernández de Pinedo (1974), Fontana y Garrabou (1986), Alonso (1986), Torre (1991), Otaegui (1991) Sánchez Salazar (1990), García García (1996a), Jiménez Blanco (1996) y Linares Luján (2016).

<sup>18</sup> García García (1996a: 332-334).

se cuantificó en 29.895.473 reales<sup>22</sup>. Ciertamente es que hay que tener en cuenta que no todo lo que se vendió eran fincas de propios o arbitradas, pues también se privatizaron terrenos de explotación comunal. De cualquier forma, la diferenciación entre unos y otros bienes siempre fue difusa, ya que a veces lo que se arbitraba, o consideraba de propios, era un determinado uso agrario, por ejemplo los pastos, mientras que los restantes (madera, frutos...) eran de explotación comunal. También algunas fincas se arrendaban durante una determinada época de año y en otras pasaban a ser de explotación comunal.

Las ventas no se restringieron a los dos primeros períodos constitucionales sino que continuaron durante toda la primera mitad de siglo. A partir de 1834 diversas normas legalizaron las transmisiones de etapas anteriores y promovieron el desarrollo del proceso enajenador. Además, la guerra carlista dio un nuevo empuje al desmantelamiento de la propiedad municipal. Incluso en la segunda restauración absolutista se vendieron "a censo perpetuo" tierras en diferentes provincias. Ese tipo de cesiones, ya fuesen a censo reservativo o enfiteutico, se habían desarrollado ya con el reformismo ilustrado y también la mantuvieron los liberales desde las Cortes de Cádiz hasta 1855. En Andalucía, sobre todo durante el Trienio, alcanzaron una notable relevancia en algunas provincias como la de Cádiz<sup>23</sup>. Si esta versión de privatización benefició en muchos casos a los grupos sociales más desfavorecidos, no siempre fueron positivas para las arcas locales, pues en algunas poblaciones, como las de Málaga o Antequera, supusieron reducir la recaudación de la hacienda municipal<sup>24</sup>.

En las etapas bélicas las ventas sirvieron para hacer frente a las contribuciones extraordinarias de guerra, o para abonar los suministros realizados por particulares a uno u otro bando. No obstante, las transmisiones de propiedad no siempre cubrieron todo lo adelantado y todavía en los años cuarenta seguía habiendo reclamaciones de particulares pidiendo el reintegro de lo abonado a las tropas durante la Guerra de la Independencia. Además, nunca se hicieron efectivas las prometidas compensaciones económicas a los municipios por lo adelantado entre 1808 y 1814. En los períodos de paz las enajenaciones se dedicaron a la cobertura de gastos locales y ya desde el Trienio se promovió que se asociasen las ventas a la amortización de la deuda local<sup>25</sup>. Esa posibilidad se usó de forma muy limitada y sin duda en ello influyó lo que denunciaban muchos diputados. La iniciativa había de partir de los ayuntamientos y éstos no tenían ningún interés en realizar la enajenación porque eso conllevaría privar a las oligarquías que los controlaban del disfrute gratuito, o casi gratuito, de los bienes municipales. Desde luego en todas las fases en las que hubo privatizaciones, el que se activase o no la enajenación estuvo en relación con los intereses de los poderosos locales. Pero, además, había una segunda razón. Buena parte de los censos pertenecían a instituciones eclesiásticas y las normas que se dictaron en el Trienio impedían que las tierras pasasen a

manos muertas. Aunque no se lograra potenciar de forma significativa el binomio enajenación y supresión de deudas locales, la reducción del patrimonio inmueble fue muy significativa antes de 1855. En provincias como la de Badajoz su gobernador calculaba en 1853 que desde comienzos de siglo se habían enajenado entre un tercio y la mitad de las tierras baldías y de propios, y los datos de diversos municipios de Andalucía apuntan en una dirección similar<sup>26</sup>. Incluso en ciudades con un exiguo patrimonio inmueble, como la de Valencia, algunas de las contribuciones extraordinarias del período provocaron la venta de varias fincas, en este caso urbanas<sup>27</sup>.

No solamente las pérdidas de bienes inmuebles disminuyeron la recaudación, sino que también hubo una contracción en los ingresos provenientes de la fiscalidad indirecta. Así lo reconocía el director general de propios y arbitrios, Niceto Larreta, quien en 1833 achacaba las reducciones a que los municipios habían dejado de percibir algunos de los impuestos que tradicionalmente habían recaudado<sup>28</sup>. Desde luego la acción del Estado no fue ajena a la caída de la recaudación. Es el caso de Valladolid que tuvo que suspender el cobro de los arbitrios que más ingresos le reportaban, los del vino, entre 1804 y 1816 porque entraban en colisión con los que cobraba la Hacienda central. En otras ocasiones lo que se perdieron fueron gravámenes centrales que en distintos momentos del Antiguo Régimen habían sido adquiridos por los municipios por compra o donación real. En el siglo XIX pasaron a ser recaudados por el Erario público, o simplemente habían desaparecido. Entre estos gravámenes se encontraban los sobrantes de puestos públicos, las alcabalas, tercias reales, el sobrante de penas de cámara o el de la renta del aguardiente. La recuperación para el Erario Público de antiguos impuestos centrales no solamente la llevaron a cabo los absolutistas sino que también la practicaron los liberales hasta cuando menos los inicios de la década de 1840. Así, con el fin de hacer efectivo el "valimiento" que se había publicado en 1799 y que aún no se había aplicado en determinados concejos, se "secuestraron", en los años 30 y comienzos de los 40, una serie de rentas (peso real, corredurías, cuchar en grano...), que habían sido adquiridas por los concejos durante la época de los Austrias. Eso supuso privar a algunos municipios de los gravámenes que más ingresos les reportaban<sup>29</sup>. El 14 de julio de 1842 se decretó la supresión definitiva de los impuestos relacionados con los pesos y medidas, aunque en determinados municipios la medida se aplicó años después. La misma necesidad de acoplar las fuentes de ingresos locales al nuevo modelo económico definido por los liberales conllevó la supresión de otras fuentes de financiación. En concreto, la libertad de comercio que legislaron las Cortes de Cádiz, y que definitivamente se implantó tras la muerte de Fernando VII, suponía el fin de la "privativa y prohibitiva", es decir de los monopolios que en la antigua Corona de Aragón constituían en muchos casos el principal sustento de las haciendas urbanas. Las alternativas que se plantearon para compensar la

<sup>22</sup> Díez Espinosa (1986: 26).

<sup>23</sup> Jiménez Blanco (1996: 111-150) y Fernández Paradas (2004: 39-59).

<sup>24</sup> Fernández Paradas (2010: 12).

<sup>25</sup> Real Orden de 8 de noviembre de 1820, Real Decreto de 29 de junio de 1822 y otro de 17 de junio de 1822.

<sup>26</sup> García García (1996a: 324), Bernal (1978: 298) y Fernández Paradas (2010: 25).

<sup>27</sup> Hernando Serra (2013: 558-559).

<sup>28</sup> Archivo Histórico Nacional, Gobernación, Legajo 2699 (1º).

<sup>29</sup> García García (1996a: 328-330).



pérdida que supuso la abolición de esos monopolios no fueron suficientes para recuperar los antiguos niveles de recaudación<sup>30</sup>.

Ante la expansión de los gastos y la reducción de los ingresos es fácil comprender que se generalizasen las dificultades y atrasos. En los casos en los que el equilibrio entre ingresos y gastos había sido muy precario en el siglo XVIII, los problemas se manifestaron ya al comienzo de la nueva centuria y no dejaron de crecer en las siguientes décadas. Ni las ventas de fincas, ni la creación de nuevos impuestos, o el aumento de las tarifas de los ya existentes, ni el recurso al fondo de los pósitos o al de algunas instituciones benéficas, impidieron en muchos ayuntamientos el déficit presupuestario. Los informes que los delegados provinciales de Extremadura, Valencia y Valladolid enviaban a la Dirección General de Propios y Arbitrios en los primeros años 30, o las valoraciones que pocos años después se harían en las Cortes, son una buena muestra de la crisis que sufrían estos ramos y las carencias que habían provocado en los servicios que tradicionalmente había sufragado el municipio. Ni se realizaban las obras necesarias en las calles, caminos, puentes, cárceles u otros edificios públicos que amenazaban ruina, ni se pagaban los salarios a los dependientes municipales (maestros de primeras letras, guardas forestales, facultativos...), quienes además de tener honorarios reducidos no los cobraban con regularidad. Pero, sobre todo, se habían acumulado "exorbitantes atrasos" en las cargas censales pues según indicaba el delegado valenciano apenas había un pueblo en su provincia que no debiese a los censualistas "cuantiosas sumas". Los datos de otras provincias y municipios ofrecen una imagen similar: en Madrid, entre 1819 y 1834 se había pagado menos de la mitad de lo que correspondía por intereses censales<sup>31</sup>. En Valladolid aún eran más significativos los débitos por ese concepto ya que en 1840 debía a sus censualistas 25 anualidades de intereses no cubiertos. Otras regiones con un importante patrimonio rústico como Extremadura habían sorteado mejor las cargas financieras, aunque a costa de reducir los servicios públicos y mediante la venta de una parte relevante de su patrimonio inmueble, especialmente el de explotación comunal<sup>32</sup>.

##### 5. Las haciendas locales tras la consolidación del liberalismo: las reformas de moderados y progresistas

Los problemas de las fiscalidades urbanas que hemos venido analizando no parecieron preocupar seriamente a las dos familias en las que se había dividido el liberalismo. De hecho, ninguna de las reformas que se proyectaron a lo largo del período que se estudia en este trabajo tuvo como fin primordial superar las dificultades financieras de los municipios. Hubo

cambios en la administración y también transformaciones significativas en el patrimonio inmueble y la fiscalidad indirecta, pero ningún proyecto contempló conjuntamente a las dos fuentes de financiación local. Siguiendo las tendencias que se iniciaron en Cádiz, los objetivos se circunscribieron a adecuar esas fuentes de ingresos con las estatales, o de forma más genérica con los principios en los que se basaba el nuevo sistema político y social que se definió.

Una vez superada la guerra carlista las diferencias entre moderados y progresistas se reflejaron en el marco institucional con el que se dotó a las haciendas urbanas, pero no en la vertiente impositiva en la que las pautas a seguir eran homogéneas. Esas pautas habían empezado a configurarse en Cádiz, pero no se hicieron efectivas hasta la reforma fiscal de 1845. En efecto, los principios de definir los impuestos locales como un tanto por cien a añadir a los estatales se iniciaron en 1813-1814, aunque los precedentes de tratar a ambas fiscalidades dentro de los mismos proyectos reformistas surgieron a mediados del XVIII, con Ensenada. Puesto que los dos sistemas se basaban en la misma clase de contribuciones, cualquier modificación en el estatal debía reflejarse igualmente en el local. El conocido Decreto de 13 de septiembre de 1813 que suprimía las rentas provinciales eliminaba también la fiscalidad indirecta local. Ahora bien, los impuestos sobre el consumo que recaudaba la Hacienda central se sustituían por una contribución directa, pero en el caso de la fiscalidad local no se llegó a elaborar una normativa general, seguramente porque no hubo tiempo material para discutirla en las Cortes. No obstante, el ideario de los doceañistas hacía prever cuáles serían esas directrices. De hecho, durante la legislatura de 1814, en la comisión encargada de estos asuntos, se planteó que las cantidades que dejaban de recaudar los municipios con los arbitrios suprimidos se obtuvieran mediante un recargo en la contribución directa.

Hubo que esperar a la restauración absolutista para que finalmente se aprobase la reforma fiscal municipal, pues fue Martín de Garay quien en 1818 dio forma legal, y llevó a la práctica, los principios de concebir los impuestos locales como un tanto por 100 a añadir a los estatales. No obstante, de forma pareja a lo que se hizo con el sistema tributario central, los cambios afectaron básicamente a la "España rural", mientras que en la "España urbana" se mantuvieron las pautas tradicionales<sup>33</sup>. Así, en enero de 1818 se decretó, al igual que se había hecho un año antes con las rentas provinciales, la eliminación de los arbitrios que suponían tasas sobre el consumo en todas aquellas localidades que no eran capitales de provincia o puertos habilitados para el comercio de ultramar. Por los casos que conocemos no solamente se eliminaron los arbitrios sino también todas aquellas rentas de propios que suponían gravámenes sobre la actividad comercial. Las cantidades que dejaban de percibir las arcas locales habían de distribuirse y recaudarse siguiendo los métodos establecidos para la "contribución general". Ésta sustituía a los antiguos impuestos indirectos que recaudaba la Hacienda real en esas zonas rurales<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Casas (2015: 261-264).

<sup>31</sup> Martínez Neira (1995: 220).

<sup>32</sup> Linares Luján (2006: 87-88).

<sup>33</sup> Fontana (1983: 158-177 y 311-321).

<sup>34</sup> García García (1996a: 285-294).

En las siguientes etapas en las que se volvió a plantear la reforma fiscal, solo durante el Trienio no se intentó acoplar el régimen tributario local con el central. Sin duda los problemas de cobro que supuso el sistema definido por Garay influyeron en los liberales a la hora de plantear modificaciones en el régimen tributario local. Esos problemas afectaron fundamentalmente a las zonas rurales, es decir a las localidades donde realmente había habido un cambio significativo en su régimen impositivo, aunque también hubo desajustes en algunas de las ciudades en las que regían los derechos de puertas<sup>35</sup>. Es muy probable que se postergase la reforma en los municipios hasta que se consolidase plenamente el sistema correspondiente a la Hacienda central, pero la invasión de los Cien Mil hijos de San Luis truncó esa posibilidad. Los proyectos de modificar la tributación local se volvieron nuevamente a plantear en los inicios de los años cuarenta, una vez superada la guerra. Los progresistas de ese período se alejaron de lo planteado en Cádiz pues contemplaban el establecimiento de un sistema tributario "mixto", es decir con contribuciones directas e indirectas, pero no variaron los criterios sobre la fiscalidad local a la que concebían como "un tanto adicional" de cada una de esas contribuciones. Las divisiones internas del progresismo impidieron la aprobación de la reforma, pero las bases definidas para los arbitrios fueron finalmente legisladas por los moderados en 1845. Solo tras el fracaso del impuesto personal creado por Figuerola en octubre de 1868, en el que los ayuntamientos seguían participando, los progresistas se alejaron de esos planteamientos y deslindaron la Hacienda central y la local. Por primera vez, la ley de 23 de febrero de 1870 dotó a las municipalidades de autonomía financiera puesto que les permitió fuentes de ingresos propias, al margen de las estatales, pero tuvo una vigencia y aplicación limitada, como veremos después<sup>36</sup>.

En lo relativo a la gestión, ambas facciones defendían la subordinación de las corporaciones locales a las instituciones centrales, pero esa subordinación era mucho más acusada en el caso de los moderados. La postura de uno y otro grupo sobre cómo había de organizarse la administración se recogió en las leyes de ayuntamientos que desarrollaban los principios generales contenidos en las constituciones<sup>37</sup>. De la normativa de cuño progresista cabe recordar la Instrucción de 3 de febrero de 1823 que fue la que rigió durante un mayor número de años (1836-1843 y 1854-1856). No obstante, desde cuando menos 1837 el modelo de Estado de la facción más avanzada del liberalismo se fue distanciando del doceañismo y su correlato en el Trienio y conllevó un mayor grado de tutela sobre los municipios por parte del Ejecutivo<sup>38</sup>. El marco jurídico-político relativamente descentralizado de los progresistas se volvió a repetir en la legislación aprobada durante las breves etapas en las que recuperaron el poder, especialmente en la Ley de 5 de julio de 1856 y en la de 20 de agosto de 1870 que no llegó a ser aplicada en su totalidad. En realidad, en el período previo

a la Década Moderada la regulación municipal sancionada en 1823 conoció modificaciones, pues las urgencias y necesidades que generó la guerra carlista condujeron a la ampliación de las competencias de las diputaciones en la aprobación de arbitrios. Además, siguiendo las pautas fijadas por los absolutistas, y a pesar de las protestas de algunos ayuntamientos, los impuestos locales se recaudaron en las capitales de provincia y puertos comerciales por los encargados de exigir los derechos de puertas, lo que facilitaba el trasvase hacia el Fisco central de las exacciones que recaían sobre los fondos locales<sup>39</sup>. No obstante, fue en esos años treinta cuando ya se empezaron a elaborar los presupuestos de ingresos y gastos municipales que con arreglo a lo establecido en la Instrucción de 1823 aprobaban las diputaciones, a las que también correspondía la supervisión de las cuentas anuales de las corporaciones locales. Ahora bien, en 1841 se introdujo otro mecanismo de control ya que, junto al presupuesto que en octubre se presentaba a la diputación, los ayuntamientos habían de enviar un resumen de ingresos y gastos al Gobierno, señalando los arbitrios que se solicitaban en el caso de que hubiese déficit. La medida se justificaba porque en el presupuesto estatal se habían de recoger todas las contribuciones y arbitrios que se iban a exigir, pero evidentemente, más allá de que se quisiesen establecer unos límites a la carga tributaria, era una forma de evitar cualquier menoscabo en la recaudación de los impuestos correspondientes a la Hacienda Central. En los casos estudiados la nueva supervisión no llegó a hacerse efectiva durante la Regencia de Espartero, pero fue el precedente del control gubernamental que poco después desarrollarían mucho más intensamente los moderados.

En efecto, el intervencionismo del Ejecutivo sobre las corporaciones locales alcanzó su máximo desarrollo en la versión doctrinaria del liberalismo, pues los moderados sometieron a las corporaciones locales a un férreo centralismo. Ese modelo, de influencia francesa, se convirtió en el preponderante a partir de los años cuarenta, puesto que fue el bloque más conservador del liberalismo el que fundamentalmente dirigió el país desde 1843, ya fuese en su faceta moderada o unionista y más tarde canovista. La ley de 14 de julio de 1843 ponía ya claramente de manifiesto el centralismo defendido por los moderados. En ella se establecía que el presupuesto lo elaboraba el alcalde, pasaba a ser discutido por el ayuntamiento y era aprobado por el jefe político si no excedía los 100.000 reales. En el caso de que sobrepasase esa cantidad debía remitirse al Gobierno. Las mismas condiciones se mantuvieron en la Ley municipal de 1845, salvo que la cifra señalada se aumentó hasta 200.000 reales. Además, en esta segunda norma se establecía que, en las ciudades que sobrepasaban los 2.000 vecinos, el alcalde era designado por el monarca entre los candidatos más votados y en las restantes poblaciones dicho nombramiento correspondía al jefe político<sup>40</sup>.

Por otra parte, se regularon con exhaustividad los presupuestos, señalando los diferentes capítulos que habían de figurar en los desembolsos e ingresos municipales. Con res-

<sup>35</sup> Para Valladolid: García García (1996a: 285-294); para Sevilla: Álvarez Pantoja (1978: 55-57) y para Madrid: Martínez Neira (1995: 80-100).

<sup>36</sup> Vallejo Pousada (2000: 173-182 y 2001: 277-286).

<sup>37</sup> Castro (1979: 121-140).

<sup>38</sup> Garrido Muro (2006: 209-238).

<sup>39</sup> La Real Orden de 17 de enero de 1837 estableció que en la recaudación de arbitrios se siguiese lo establecido en el Real Decreto de 26 de enero de 1818.

<sup>40</sup> García y Comin (1995: 89-90).

pecto al primer punto, el modelo definido en 1845 fue el que rigió, con pequeños cambios, hasta la Restauración. En él se incluían dos tipos de gastos: los obligatorios y los voluntarios e imprevistos. Los primeros podían ser modificados por el jefe político o el Gobierno, sin el consentimiento del ayuntamiento, y abarcaba los siguientes conceptos: Ayuntamiento, Policía urbana y rural, Instrucción Pública, Beneficencia, Obras públicas, Corrección Pública, Montes y Cargas. Este último capítulo incluía las obligaciones correspondientes a la deuda censal, los débitos con la Hacienda Central, el contingente previsto para el sostenimiento de la Diputación, indemnizaciones, gastos de pleitos y festividades religiosas. En lo referente a los gastos voluntarios, la autoridad provincial o el Gobierno podían reducirlos o rechazarlos, pero no aumentarlos sin el previo consentimiento del ayuntamiento y los mayores contribuyentes de la localidad, en igual número que el de concejales. En ese bloque se incluían básicamente las obras de nueva construcción y en los imprevistos lo destinado a hacer frente a las calamidades públicas, partida que nunca podía exceder el 10 por 100 de lo presupuestado<sup>41</sup>.

La parte relativa a los ingresos se componía, a su vez, de tres grandes capítulos: los ingresos ordinarios y los extraordinarios, junto con el denominado “medios autorizados para cubrir el déficit”. Los catalogados como ordinarios se desglosaban en los que provenían de las fincas de propios y de los montes, una vez deducido el 20 por 100 de ambos conceptos. En la misma categoría se incluía los intereses de la antigua Deuda del Estado y los de la que recibieron en compensación de la enajenación realizada a partir de la Desamortización de 1855. Por otra parte disponían de “arbitrios establecidos”, bloque difícil de catalogar dada su variedad, pues entre esos arbitrios figuraban el alquiler de los puestos públicos, el producto de las licencias para ferias, o los derechos que se exigían por el consumo de agua de determinadas fuentes o acequias municipales, etcétera. Dentro de los ingresos ordinarios se incluían igualmente los recursos destinados a beneficencia e instrucción pública, integrados por los bienes y rentas de las fundaciones y memorias destinadas a ese tipo de servicios, además de las tasas que se exigían por la enseñanza. A su vez los llamados ingresos extraordinarios abarcaban una amplia variedad de conceptos que iban desde lo obtenido por la venta de títulos de la Deuda del Estado, o por alguna finca de propios antes de la Desamortización general, o por las talas extraordinarias del arbolado, pasando por las donaciones y los empréstitos. Ante la negativa experiencia de la deuda censal del Antiguo Régimen los liberales fueron muy restrictivos a la hora de permitir el recurso al crédito a los municipios<sup>42</sup>. Los empréstitos habían de dedicarse fundamentalmente a obras públicas, no sobrepasar el 6 por 100 de interés y amortizarse en un plazo máximo de diez años.

El bloque relativo a los “medios autorizados para cubrir el déficit” era, como ha señalado Comín, un mero artificio legal pues esos medios se convirtieron, desde la implantación del nuevo sistema, en fuentes de financiación regulares y perma-

nentes para los municipios<sup>43</sup>. Es decir, los legisladores del período eran muy conscientes de que con los llamados ingresos ordinarios y extraordinarios no se podían cubrir los gastos a los que estaban sujetos las municipalidades y, por tanto, éstas tenían que solicitar año tras año a la autoridad competente, Diputación o Gobierno, según los casos, la autorización para el uso de otros recursos que les permitiese cubrir los gastos presupuestados. La razón última de esa ficción legal era que al Estado correspondía el monopolio de la fiscalidad y la vertiente impositiva de los municipios solo se planteaba como un mero apéndice de la central. Y es que esos “medios autorizados para cubrir el déficit” fundamentalmente se concretaron en las cantidades adicionales que se agregaban al monto de las contribuciones que correspondían al Tesoro, cantidades que pasaron a denominarse recargos. En definitiva, un síntoma más del sometimiento de las haciendas municipales a las instituciones centrales.

Dentro de los recursos para cubrir el déficit, además de los recargos sobre las contribuciones estatales, se permitieron los repartimientos en algunos períodos y unos arbitrios diferentes a los “establecidos”, de los que ya se habló. Estos gravámenes específicamente locales podían recaer sobre “objetos, sean o no de consumo”, siempre y cuando no afectasen a los artículos o materias impositivas que correspondían a los impuestos del Estado y por supuesto, al igual que los recargos, tenían que contar con la aprobación de la Diputación o el Gobierno. Así pues, los moderados finalmente llevaron a la práctica lo que venía perfilándose desde Cádiz: a las instituciones centrales correspondía definir el cuadro tributario y esas mismas instituciones decidían qué participación les tocaba a las haciendas locales en ese diseño. Si evidentemente la reforma impositiva de 1845 afectó sobre todo a las haciendas que durante el Antiguo Régimen habían basado sus ingresos en la fiscalidad, a partir de 1855 ocurrió otro tanto con las de carácter patrimonial. Y dada la forma en que se diseñó y desarrolló la enajenación de los bienes de propios, una vez más primó la necesidad de recursos de la Hacienda central. Si en las anteriores etapas liberales se había asociado la venta de las fincas municipales a la amortización de las deudas locales, a partir de la Ley de Madoz ese objetivo se sustituyó por el de mitigar las cargas financieras del Estado. Los municipios habían de ser compensados por el Estado pero esas contraprestaciones llegaron tarde y mal.

## 6. Insuficiencia financiera y pobreza en los servicios públicos municipales

Las reformas liberales no acabaron con la crónica deficiencia presupuestaria de los municipios y cercenaron aún más que las absolutistas la autonomía financiera de los mismos. En realidad, salvo los recargos en los impuestos estatales, las restantes fuentes de financiación local seguían los moldes del

<sup>41</sup> Más información sobre la normativa liberal en Salort (1997: 65-100).

<sup>42</sup> García y Comín (1995: 101).

<sup>43</sup> Comín (1996: 208-209).

Cuadro 1. Estructura de los ingresos municipales (1857-1863). Porcentajes sobre el total\*

Años	Ingresos ordinarios y extraordinarios								Medios autorizados para cubrir el déficit					Tasas (4+5) (14)	Participación tributos Estado (9+10+11) (15)
	Pro-prios	Mon-tes	Arbi-trios Estable-cidos	Bene-ficencia	Instruc-ción Pública	Extraor-dinarios y Even-tuales	Resul-tas	Total in-gresos ordina-rios	Recargos ordinarios y ex-traordinarios sobre la con-tribución			Arbi-trios reparti-mientos	Total Medios autori-zados		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	Territo-rial (9)	Indus-trial (10)	Con-sumos (11)	(12)	(13)		
1857	11,9	2,4	20,4	3,6	0,7	10,0	3,8	53,1	13,0	2,6	31,2	0,4	46,8	4,3	46,8
1858	11,1	2,8	12,9	3,3	0,5	5,5	6,5	42,9	14,0	3,5	28,2	11,2	57,0	3,8	45,7
1861	9,2	3,0	11,4	3,2	0,8	5,4	13,2	46,6	18,5	3,5	28,2	3,0	53,3	4,0	50,3
1862	8,4	3,0	11,4	3,1	0,8	8,7	10,2	46,0	18,5	3,9	27,9	3,4	53,9	4,0	50,4
1863	8,2	3,2	10,0	3,5	0,9	6,8	15,3	48,2	18,5	3,7	25,3	4,0	51,7	4,4	47,6

Fuente: Comín (1996: 217).

(\*) Columnas 1 y 2: producto líquido con deducción del 20% y otras contribuciones.

Antiguo Régimen, aunque bajo una clasificación orgánica diferente. De ahí que no es de extrañar que a partir de 1845, en lo relativo a ingresos, las haciendas locales continuasen caracterizándose por una gran variedad, como sugieren los datos parciales de diversas capitales y localidades de diferentes provincias<sup>44</sup>. Hasta el Sexenio las contribuciones en las que podían participar los municipios fueron la territorial, la industrial y la de consumos. Los límites a los que podían llegar los recargos, que acabaron desglosándose en ordinarios y extraordinarios, fueron variando a lo largo del período a estudiar y se regularon a través de una prolija normativa que sería tedioso enumerar. Baste con recordar que hubo una clara inclinación por primar los impuestos indirectos, pues los máximos que se fijaron en la contribución de consumos oscilaron entre el 100 y el 50 por 100 de la recaudación correspondiente al Tesoro, mientras que en las directas esos márgenes no sobrepasaron el 40 por 100. Hasta 1857 no se dispone de datos para el conjunto peninsular sobre el volumen de la participación municipal en las contribuciones estatales. No obstante, los estudios sobre algunos ayuntamientos, y las mismas cifras en las que se computaban conjuntamente los recargos municipales y provinciales, ponen claramente de manifiesto la gran relevancia que adquirieron los llamados “medios autorizados para cubrir el déficit” desde los primeros años de andadura del sistema de 1845<sup>45</sup>.

El cambio de orientación en la financiación local se reflejó muy especialmente en aquellas ciudades o territorios donde habían primado los arbitrios sobre el consumo, o las rentas de propios que afectaban a la actividad comercial y que habían desaparecido con el régimen liberal. Unos y otros fueron sustituidos por la participación en las contribuciones del Estado. Buenos ejemplos de lo que se acaba de señalar son las ciudades de las que disponemos de cifras como Madrid, Valladolid o Alicante, o una serie de municipios catalanes. En estos últimos durante el Antiguo Régimen los rendimientos de los propios, constituidos fundamentalmente por los derechos privativos, junto con el de los arbitrios sobre el consumo, ascendían al 88 por 100 de los ingresos y el 12 por 100 restante se conseguía mediante repartimientos vecinales. Por el contrario en el quinquenio de 1850 a 1854 la situación era diametralmente distinta: los repartimientos habían desaparecido y el 90 por 100 de la recaudación se lograba a través de los recargos sobre las contribuciones estatales. Al mismo tiempo los ingresos de propios, que en este período estaban constituidos únicamente por bienes inmuebles puesto que se habían suprimido los derechos privativos, solo ascendían al 10 por 100<sup>46</sup>.

La transformación de las haciendas patrimoniales había sido también notoria pero menos acusada que en las de carácter fiscal, al menos hasta que se desarrolló plenamente el proceso desamortizador aprobado por Madoz. Es lo que se

<sup>44</sup> Moral (1984: 109-124).<sup>45</sup> Sobre el volumen de los recargos: Vallejo Pousada (1996: 343).<sup>46</sup> Casas i Roca (2015: 251).

Cuadro 1. Estructura de los gastos municipales (1857-1863). Porcentajes sobre el total general

Años	Ayuntamiento (1)	Policía de Seguridad (2)	Policía Urbana (3)	Instrucción Pública (4)	Beneficiencia (5)	Obras Públicas (6)	Corrección Pública (7)	Montes (8)	Obras nueva Construcción (9)	Imprevistos (10)	Total Obras 6+10 (11)	Cargas (12)
1857	25,5	2,3	9,8	13,9	6,4	9,0	4,8	2,1	4,8	4,4	13,8	16,5
1858	23,1	2,2	8,5	16,5	5,3	7,5	4,6	2,0	4,1	4,6	11,7	9,5
1861	22,5	2,8	9,1	19,2	5,0	8,8	4,5	1,9	5,9	4,0	14,7	9,9
1862	21,7	3,0	9,2	18,1	4,8	9,7	4,8	1,7	7,1	3,7	16,8	11,5
1863	21,4	2,8	9,6	16,9	5,1	10,0	4,9	1,6	6,0	2,8	16,1	11,5

Fuente: Comín (1996: 218).

deduce de los datos que se dispone para las haciendas extremeñas que a mediados del XVIII se nutrían casi en exclusiva de lo que producía su patrimonio inmueble, 91,3 por 100 del total de ingresos, especialmente el rústico. Un siglo después, en el cuatrienio de 1856 a 1860, ese porcentaje había caído al 55 por 100 y los recargos sobre las contribuciones centrales suponían ya un 15,7 por 100<sup>47</sup>. Con la desamortización civil los municipios recibieron a cambio de sus bienes inmuebles títulos de la Deuda consolidada del Estado por un valor nominal equivalente al 80 por 100 del producto de las enajenaciones. Ese papel había de producir un interés del 3 por 100 y tenía un carácter intransferible, lo que se traducía en que no podían venderse sin la licencia gubernamental, un síntoma más de la falta de autonomía municipal. Pero el Estado incumplió sus compromisos financieros y los municipios recibieron el papel con retraso y no cobraron los intereses que les correspondían con la regularidad estipulada<sup>48</sup>. Eso explica en parte el crecimiento continuo de las "resultas", es decir de los ingresos pendientes de cobro y sobre todo, según avanzó el proceso de enajenación, en la búsqueda de medios alternativos de financiación, especialmente los recargos en los impuestos centrales<sup>49</sup>.

El Cuadro I refleja la importancia de los nuevos medios de financiación a escala peninsular, pues obsérvese que la participación en los tributos del Estado rondó, a lo largo de los cinco años contabilizados, el 50 por 100 del total de la recaudación. Dentro de ellos la contribución de consumos fue la que alcanzó un mayor protagonismo puesto que osciló entre el 27,9 y el 31,2 por 100 del total de ingresos. Sin duda ello se debió, fundamental aunque no exclusivamente, al peso de las principales ciudades pues en ellas la imposición indirecta alcanzó cotas más relevantes. Es el caso de Madrid donde los tributos sobre el consumo supusieron durante la Década Moderada una media del 82,2 por 100 del total de ingresos. Aun así, en

la villa y corte se logró uno de los objetivos de la reforma: primar la recaudación de la Hacienda central sobre la local. Así, en 1844 de todo lo recaudado en las puertas de Madrid, el 55 por 100 correspondía al municipio y el resto al Tesoro. En 1850 la proporción era del 44 y el 56 por 100 respectivamente y tres años después del 60 a favor del Tesoro y 40 para el municipio<sup>50</sup>. En niveles cercanos a los de Madrid se movía, en lo relativo a la fiscalidad indirecta, Valladolid. En la capital castellana lo presupuestado por ese concepto en los años inmediatamente posteriores a la aplicación de la reforma, que se inició en 1847, alcanzó el 78,8 por 100 y algo similar ocurría en las principales ciudades catalanas (73 por 100); incluso las medianas lograban en ese mismo territorio más de la mitad de su recaudación a través de los consumos (56,9 por 100)<sup>51</sup> y otro tanto sucedía en Alicante (60,4). Si en esta última ciudad el peso de la fiscalidad indirecta fue menor a partir de 1845 que en el período anterior, los datos de Valladolid no apuntan en la misma dirección puesto que se movían en niveles cercanos a los de la primera mitad del XIX<sup>52</sup>.

Ante los porcentajes señalados no es de extrañar el descalabro que supuso la supresión de los consumos durante la Septembrina. En el Bienio únicamente se habían abolido en la parte tocante al Tesoro pero no a escala local. En el Sexenio se capacitó a los municipios para seguir estableciendo recargos en la contribución personal que sustituía a los consumos, pero los problemas de cobro que conllevó esa contribución siempre fueron en detrimento de la recaudación correspondiente a la hacienda local. La asfixia financiera de muchos ayuntamientos, junto con la voluntad política de dar mayor autonomía a los municipios, tal y como recogía la Constitución, desembocó en la Ley de arbitrios de febrero de 1870. En ella las corporaciones locales disponían de un cuadro de financiación propia, al margen del correspondiente al Estado, que se componía de

<sup>47</sup> Linares Luján (2006: 75-90).

<sup>48</sup> García y Comín (1995: 98).

<sup>49</sup> Linares Luján (2006: 89-95).

<sup>50</sup> Carpio García (1983: 229-308).

<sup>51</sup> García García (1996b: 65), Casas i Roca (2015: 251) y Salort i Vives (1997: 252).

<sup>52</sup> Salort i Vives (1997: 253) y García García (1996b: 74).

cuatro grandes conceptos: los ingresos procedentes de los bienes, derechos y capitales pertenecientes al municipio; arbitrios sobre determinados obras, industrias y servicios, cuando éstos eran percibidos por personas o grupos particulares y no por el conjunto de vecinos; repartimientos generales que se definían como un impuesto personal; y por último impuestos sobre las especies de “comer, beber y arder”, es decir los consumos<sup>53</sup>. Según la Ley los dos últimos recursos solo debían aplicarse cuando las restantes fuentes de financiación resultasen insuficientes para cubrir los gastos, pero los consumos, que determinados ayuntamientos habían restablecido antes de la aprobación de la nueva normativa, siguieron siendo la principal fuente de financiación de buena parte de las corporaciones locales<sup>54</sup>. Más allá de las necesidades financieras, la vuelta a los consumos había sido una opción de las “clases medias” que controlaban los ayuntamientos, cualquiera que fuese su adscripción política<sup>55</sup>. Algo, por otra parte, no específico del Sexenio ya que el rechazo a las contribuciones directas y la predilección por las indirectas fue una constante a lo largo del período analizado. La configuración social de carácter elitista de los ayuntamientos permitió la desviación de las obligaciones fiscales de carácter local hacia la imposición indirecta, como se ha demostrado en determinados ayuntamientos. Otro tanto cabe señalar del fraude que, ya fuese por ocultación o por apropiación, siguió limitando las posibilidades de recaudación de las haciendas locales<sup>56</sup>.

El gasto municipal creció a lo largo de la segunda mitad de siglo pues si en 1857 absorbía el 11,3 por 100 del gasto público total, en 1882 había pasado al 21 por 100<sup>57</sup>. Esa alza no se tradujo en que las corporaciones locales pudiesen atender adecuadamente las múltiples funciones que el nuevo régimen les asignó. En primer lugar cabe recordar que se mantuvieron algunas de las deducciones que se habían establecido durante el Antiguo Régimen y, además, los ayuntamientos siguieron dedicando remanentes para el sostenimiento de la Diputación. Con el liberalismo desaparecieron algunos desembolsos, como las refacciones, pero en general los gastos tendieron a crecer pues, además de los desembolsos dedicados a la administración local, lo que en la normativa de 1845 se catalogó como Ayuntamiento, o al mantenimiento del patrimonio común, el Estado trasladó a los municipios una serie de servicios y atenciones públicas de ámbito local. Entre ellas se incluían: la policía urbana (limpieza y empedrado de calles, alumbrado, alcantarillado...); la policía de seguridad; la enseñanza primaria, lo que suponía sufragar el sueldo de los maestros, dotar de un local a la escuela y en ciertos casos aportar “ayudas” para la Escuela Normal de la provincia; el sostenimiento de las instituciones benéficas como pósitos, hospitales u hospicios; la gestión de las cárceles y el traslado y manutención de “presos pobres”; junto con la conservación y construcción de caminos y carreteras locales y comarcales. Algunos de esos servicios habían sido

asumidos de forma más o menos rudimentaria durante el Antiguo Régimen por ciertas municipalidades, pero el crecimiento urbano, las nuevas demandas sociales y el afán por promover el desarrollo económico exigían desembolsos más elevados que los municipios no estaban en condiciones de aportar. Dadas las restricciones establecidas, el endeudamiento tuvo una presencia marginal, pero no siempre se destinó a gastos reproductivos<sup>58</sup>. Desde luego subieron considerablemente algunas partidas como las dedicadas a educación pero, tal y como se refleja en el Cuadro II, ninguno de esos servicios absorbió porcentajes muy elevados y el desembolso más significativo siguió correspondiendo al Ayuntamiento. De ahí el mal estado de los caminos y carreteras, el declive de las instituciones asistenciales, o los deficientes servicios municipales en alumbrado o alcantarillado, asumidos habitualmente por empresas particulares en régimen de concesión, o la dificultad para afrontar obras de nueva construcción<sup>59</sup>. La insuficiencia de la hacienda local también influyó negativamente en la educación, lo que explica en parte los bajos niveles de alfabetización<sup>60</sup>.

Si los servicios municipales eran pobres, también hubo dificultades para liquidar las deudas acumuladas durante el Antiguo Régimen. Esos débitos procedían de algunos de los adelantos realizados por particulares durante la Guerra de la Independencia, de los atrasos con la Hacienda central y sobre todo de los impagos correspondientes a la deuda censal. Unos censos que se suscribieron en la época de los Austrias y primera mitad del siglo XVIII y cuyos intereses se habían dejado de abonar en muchos casos desde comienzos del XIX. Conocemos el caso de Valladolid que consiguió deshacerse de esas cargas a través de un lento proceso, que se inició en 1840 y concluyó en los primeros años de la Restauración.

## 7. Conclusiones

La crónica insuficiencia presupuestaria de los municipios del Antiguo Régimen se mantuvo tras la revolución liberal. Sin duda ello tuvo mucho que ver con las penurias de la Hacienda central. Se sujetó a los municipios, tanto en las fases absolutistas como en las liberales, a un marcado centralismo que alcanzó su máximo desarrollo en el modelo liberal que acabó imponiéndose, un modelo de marcado carácter conservador. Dada la brevedad de las fases progresistas, la relativa descentralización que conllevaron tuvo un valor más doctrinal que práctico, sobre todo en lo relativo al diseño del cuadro financiero local. Ese centralismo se explica en última instancia por la necesidad de allegar recursos para el siempre necesitado Tesoro, o en las fases de menor agobio, una vez superada la guerra carlista, de evitar cualquier interferencia o reducción de la recaudación

<sup>53</sup> Vallejo Pousada (2000: 173-182 y 2001: 277-286).

<sup>54</sup> Serrano García (1987: 157-165).

<sup>55</sup> Fuente (1996: 219-220).

<sup>56</sup> Salort i Vives (1997: 232, 253-254 y 376).

<sup>57</sup> Comín (1996: 204-205).

<sup>58</sup> Salort i Vives (1997: 259-260).

<sup>59</sup> En Valladolid el encauzamiento del Esgueva se inició en 1848 gracias a la venta de varias fincas municipales. García García (1996b: 66).

<sup>60</sup> Una mayor información en García y Comín (1995: 90-93). Ejemplos de cómo ciertos ayuntamientos asumieron algunos de esos servicios en Salort i Vives (2000: 553-584).

correspondiente a la Hacienda estatal. Un centralismo que tanto las autoridades absolutistas como las liberales justificaron por la necesidad de atajar el fraude de las oligarquías locales, fenómeno que siguió existiendo tanto en unas como en otras etapas. Pero al mismo tiempo que los ayuntamientos perdieron autonomía financiera ganaron en obligaciones, sin que se contemplase un trasvase equiparable de competencias fiscales. Los municipios sufrieron la pérdida de algunos de los recursos que habían disfrutado durante siglos sin recibir unas fuentes de financiación equiparables. La falta de autonomía fiscal se reflejó en la pobreza de la hacienda local que no pudo atender convenientemente los servicios que se le había asignado. Además, la preferencia por participar, fundamentalmente, en las contribuciones indirectas supuso agudizar los desequilibrios sociales que conllevaba la práctica del sistema fiscal establecido en 1845. Los recargos municipales en la contribución de consumos reforzaron el carácter regresivo del cuadro impositivo, pues las élites locales consiguieron desviar buena parte de la carga tributaria municipal hacia los grupos más desfavorecidos.

## Bibliografía

- ALONSO ROMERO, M.P. (1986): "Venta de bienes municipales en la provincia de Salamanca durante la Guerra de la Independencia" en *Desamortización y Hacienda Pública*, Madrid, Ministerio de Agricultura-Instituto de Estudios Fiscales, pp. 369-385.
- ÁLVAREZ PANTOJA, M. J. (1978): "La Hacienda Municipal Sevillana en el Trienio Liberal", *Hacienda Pública Española*, 55, pp. 25-96.
- BERNAL, A.M. (1978): "Haciendas locales y tierras de propios: Funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)", *Hacienda Pública Española*, 55, pp. 285-312.
- CARPIO GARCÍA, M. (1983): *Las haciendas municipales durante la Década Moderada. Especial referencia a la de Madrid*, Madrid, Tesis Doctoral.
- CASAS I ROCA, J. (2015): *La hisenda municipal catalana*, Lleida, Pagès Editors.
- CASTRO, C. de (1979): *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Universidad.
- COMÍN, F. (1996): *Historia de la Hacienda Pública, II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- DÍEZ ESPINOSA, J. R. (1986): *Desamortización y economía agraria castellana. Valladolid, 1855-1868*, Valladolid, Institución Cultural Simancas.
- FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. (1974): "La entrada de la tierra en el circuito comercial: la desamortización en Vascongadas. Planteamientos y primeros resultados", en J. Nadal y G. Tortella, *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*, Barcelona, Ariel, pp. 100-128.
- FERNÁNDEZ PARADAS, M. (2004): "Los repartos de tierras municipales en Andalucía (1767-1854): nuevas evidencias", *Historia agraria*, 34, pp. 39-60.
- FERNÁNDEZ PARADAS, M. (2010): "Apropiación y privatización de las tierras municipales en Andalucía: tres ejemplos malagueños (1750-1855)", *Tiempos modernos*, 7 (21), pp. 1-27.
- FONTANA, J. (1983): *La quiebra de la Monarquía absoluta 1814-1820*, Barcelona, Ariel.
- FONTANA, J. y GARRABOU, R. (1986): *Guerra y Hacienda*, Alicante, Instituto Juan Gil-Albert.
- FORTEA PÉREZ, J. I. (1999): "La propiedad de las corporaciones urbanas", en S. de Dios, J. Infante, R. Robledo y E. Torijano, *Historia de la propiedad en España. Siglos XV-XX*, Madrid, Centro de Estudios Registrales, pp. 61-113.
- FRANCH BENAVENT, R. (2014): "Poder, negocio y conflictividad fiscal: el reforzamiento de la autoridad del intendente en la Valencia del siglo XVIII", *Espacio, tiempo y forma*, Serie IV, Historia Moderna, 27, pp. 61-83.
- FUENTE, G. de la (1996): "Las élites políticas ante el conflicto fiscal durante la revolución de 1868", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 209-224.
- GARCÍA GARCÍA, C. y COMÍN COMÍN, F. (1995): "Reforma Liberal, centralismo y haciendas municipales en el siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 133 (2), pp. 81-107.
- GARCÍA GARCÍA, C. (1996a): *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- GARCÍA GARCÍA, C. (1996b): "Continuismo y cambio en el sistema hacendístico local: la transformación de las haciendas locales en la reforma de Mon", *Hacienda Pública Española*, 1, pp. 53-69.
- GARCÍA GARCÍA, C. (2012): "Nécessités financières de la monarchie espagnole et endettement municipal à la fin de l'Ancien Régime", en V. Meyzie (dir.), *Crédit public, crédit privé et institutions intermédiaires: Monarchie française, monarchie hispanique XVe-XVIIIe siècles*, Limoges, pp. 241-268.

- GARRIDO MURO, L. (2006): "Un monstruo cálido: El proyecto de Estado del progresismo", en M. Suárez Cortina (ed.), *La cultura progresista en la España Liberal, Santander*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.
- GIMÉNEZ CHORNET, V. (2002): *Compte i raó: la hisenda municipal de la ciutat de València en el segle XVIII*, Valencia, Universitat de València.
- GUTIÉRREZ ALONSO, A. (1997): "Ciudades y Monarquía. Las finanzas de los municipios castellanos en los siglos XVI y XVII", en L. Ribot y L. de la Rosa, *Ciudad y mundo urbano en la Época Moderna*, Madrid, Actas, pp. 187-211.
- HERNANDO SERRA, M. P. (2013): "Un siglo de reformas: Haciendas municipales y Reglamentos en la Valencia del siglo XVIII", *Anuario de Historia del Derecho Español*, LXXXIII, pp. 543-568.
- JIMÉNEZ BLANCO, J. I. (1996): *Privatización y apropiación de tierras municipales en la Baja Andalucía*, Jérez de la Frontera, Ayuntamiento de Jérez.
- LINARES LUJÁN, A. M. (2006): "Tapando grietas. Hacienda local y reforma tributaria en Extremadura (1750-1936)", *Investigaciones de Historia Económica*, 5, pp. 71-103.
- LINARES LUJÁN, A. M. (2016): "La construcción social de la desamortización municipal", en S. Calatayud, J. Millán y M.C. Romeo, *El Estado desde la sociedad*, Alicante, Universitat d'Alacant, pp. 259-297.
- MARTÍNEZ NEIRA, M. (1995): *Revolución y fiscalidad municipal. La hacienda de la villa de Madrid en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños y Universidad Carlos III.
- MARTÍNEZ RUIZ, I. (2000): "Crédito público y deudas municipales en España (siglos XV-XVIII)", en A.M. Bernal, *Dinero, moneda y crédito en la Monarquía hispánica*, Madrid, Marcial Pons/Fundación ICO, pp. 863-877.
- MORAL, J. del (1984): *Hacienda central y haciendas locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- OTAEGUI ARIZMENDI, A. (1991): *Guerra y crisis de la hacienda local. La venta de bienes comunales y de propios en Guipúzcoa, 1764-1814*, San Sebastián, Diputación.
- SALORT I VIVES, S. (1997): *La hacienda local en la España Contemporánea. La Hacienda municipal de Alacant*, Alicante, Institut de Cultura Juan Gil-Albert.
- SALORT I VIVES, S. (2000): "Hacienda local, servicios públicos urbanos e industrialización: el alumbrado público de la ciudad de Alicante: del Antiguo Régimen al Liberalismo, 1815-1874", *Revista de Historia Económica*, 18 (3), pp. 553-584.
- SÁNCHEZ SALAZAR, F. (1990): "Incidencia de la ocupación francesa en el medio rural: venta de tierras de propios y comunales", *Agricultura y sociedad*, abril-junio, pp. 125-166.
- SERRANO GARCÍA, R. (1987): "El retorno del impuesto de consumos en 1869-70 como vía de financiación municipal: el caso de algunos ayuntamientos castellano leoneses", *Investigaciones históricas*, pp. 155-167.
- TORRE, J. de la (1991): *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica. Financiación bélica y desamortización civil*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- TORRES SÁNCHEZ, R. (2012): "Los límites del absolutismo fiscal. La extraordinaria contribución de 1779", *Obradoiro de Historia Moderna*, 21, pp. 131-135.
- VALLEJO POUSADA, R. (1996): "El impuesto de consumos y la resistencia antifiscal en la España de la segunda mitad del XIX: un impuesto no exclusivamente urbano", *Revista de Historia Económica*, año XIV, 2, pp. 339-370.
- VALLEJO POUSADA, R. (2000): "Hacienda municipal y hacienda central durante el Sexenio Revolucionario: el fracaso de la descentralización financiera", en R. Sánchez Mantero (ed.), *En torno al '98: España en el tránsito del XIX al XX: Actas del IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Huelva, Universidad de Huelva, t. I, pp. 173-182.
- VALLEJO POUSADA, R. (2001): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.
- YUN CASALILLA, B. (1990): "Estudio introductorio", en *Estado de la bolsa de Valladolid. Examen de sus tributos, cargas y medios de su extinción. De su gobierno y reforma. Por D. José Ruiz de Celada*, Valladolid, Universidad de Valladolid.