



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

Esta tesis doctoral contiene un índice que enlaza a cada uno de los capítulos de la misma.

Existen asimismo botones de retorno al índice al principio y final de cada uno de los capítulos.

[Ir directamente al índice](#)

Para una correcta visualización del texto es necesaria la versión de [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriores

Aquesta tesi doctoral conté un índex que enllaça a cadascun dels capítols. Existeixen així mateix botons de retorn a l'índex al principi i final de cadascun dels capítols .

[Anar directament a l'índex](#)

Per a una correcta visualització del text és necessària la versió d' [Adobe Acrobat Reader 7.0](#) o posteriors.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

**"LA HACIENDA LOCAL EN LA ESPAÑA
CONTEMPORANEA.
LA HACIENDA MUNICIPAL DE ALICANTE.
(1800-1923)"**

SALVADOR SALORT VIVES



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

SUMARIO

Introduccion

I.- "La etapa preestadística: las cuentas de la hacienda municipal preliberal (1800-1845)"

II.- "La hacienda municipal entre la revolución liberal y la restauración (1846-1874)"

III.- "La hacienda municipal en el marco del sistema político de la restauración"

IV.- Conclusiones

V.- Cuadros estadísticos y gráficos.

VI.- Bibliografía citada

VII.- Índice



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

"INTRODUCCION"



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

INTRODUCCION

Desde el punto de vista político y social, el tema de las Haciendas locales en España sigue despertando en la actualidad una atención preferente, tanto desde el punto de vista de la distribución del poder territorial de las Administraciones públicas, como, desde la vertiente de su insuficiente financiación. A este propósito, cabe señalar, las opiniones de varios autores acerca de esta problemática. Así, los profesores Núria Bosch y Antoni Castells (1993), han subrayado que "la situación financiera de los municipios españoles se caracteriza por dos hechos esenciales. El primero es el escaso peso del sector público local dentro del conjunto del sector público. El segundo hace referencia al empeoramiento de la situación financiera municipal en los últimos años, que en buena medida es achacable a las deficiencias del marco de financiación municipal." Añaden estos autores que "la reforma del marco de financiación municipal es hoy una condición necesaria para conseguir la suficiencia financiera municipal y para lograr que los ayuntamientos puedan satisfacer adecuadamente las necesidades demandadas por los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos y tener el

protagonismo que les corresponde en el conjunto de la vida pública" ^I. Por su parte, el profesor Albi (1996) ha señalado que "en cualquier lista de los problemas más importantes y urgentes del sector público español encontraremos el tema de la Hacienda autonómica y local. Es cierto que hemos de enfrentarnos sin pérdida de tiempo a la tarea de reducir el déficit presupuestario y el endeudamiento público. Al igual que hemos de revisar el sistema de protección social, justamente para preservarlo y, sobre todo, debatir colectivamente el orden de preferencia de las funciones que debe cumplir un Estado moderno. Pero junto a todos estos aspectos públicos de primera magnitud, y como componentes fundamentales para poder resolverlos, se sitúan los temas hacendísticos de la estructura territorial del poder político español." ^{II}.

Sin embargo, con ser tan importante el tema, el análisis histórico acerca de las Hacienda locales en la España contemporánea parece aún lejos de poder dar respuestas suficientes a las raíces que han dado lugar a la situación actual. Se puede afirmar, a este propósito, que, en cierta medida, ha quedado relegada en el campo de

I

Véase Núria Bosch y Antoni Castells (1993): *Una visión general*, artículo publicado en el suelto *La crisis de los municipios*, en *Temas de nuestra época*, del diario *El País*, del día 25 de noviembre, págs. 4-5.

II

Emilio Albi, en el Prólogo al Manual de hacienda autonómica y local, (1996) de Carlos Monasterio y Javier Suárez, Madrid, Ariel, pág. 7.

la investigación, una parte importante del sector público: la referida a la Administración municipal, desde el punto de vista del análisis económico y, concretamente, desde la vertiente de su función hacendística. Con lo que ha quedado descubierto un flanco importante para el conocimiento de la Historia Económica de este país. Así lo ponen de manifiesto los profesores Carmen García y Francisco Comín (1995), al expresar que "a pesar de la creciente atención que se les está prestando, las historias de las Haciendas municipales y provinciales son todavía unas desconocidas en este país"^{III}. Aunque no se puede ignorar el hecho de que se han producido fructíferas aportaciones concretas, acotadas local y cronológicamente, y serias aproximaciones de carácter sintético, referidas a todo el período histórico objeto de esta investigación, de las que se da cumplida cuenta en la bibliografía de este trabajo. Pero aún no se ha llegado al nivel de investigación que para la Hacienda del Estado han realizado prestigiosos y rigurosos historiadores, cuyas publicaciones figuran, asimismo, en la bibliografía de esta Tesis.

Por todo lo dicho, el presente trabajo se ha planteado contribuir a completar, en la medida de las

III

Comín, F. y García C. (1995), Reforma liberal, centralismo y Haciendas municipales en el siglo XIX, en H.P.E., nº 133, Madrid, pág. 8.

III

posibilidades existentes, el hueco ya aludido, a través de la consecución de dos objetivos primordiales y complementarios. En primer lugar, el estudio de la estructura legal y la evolución de las Haciendas locales en la España contemporánea, entre 1800 y 1923, complementado con los rasgos de su funcionamiento económico a partir de los datos disponibles suministrados por las aportaciones de otros historiadores. Y en segundo lugar, realizar un análisis histórico, institucional y económico, de un modelo de Hacienda municipal, el de Alicante, correspondiente a una ciudad marítima, con una actividad básicamente comercial, durante el período citado. Además, en este segundo objetivo, se ha pretendido resaltar, asimismo, las implicaciones de tipo social que se derivaron de la aplicación del sistema fiscal municipal en esta ciudad. En definitiva, se ha querido también realizar una aproximación a una parte de la Historia social.

En la realización de este trabajo se han combinado la metodología hipotético-deductiva con un cierto grado de inducción. Porque tomando como punto de referencia la Hacienda de la ciudad de Alicante, la investigación se ha propuesto rebasar el marco exclusivamente local, para alcanzar el primero de los objetivos indicados con anterioridad. En este sentido, el presente estudio se ha fijado, como una de sus metas, el análisis de la

proyección, en el marco estatal, de algunos de los elementos hacendísticos municipales básicos, reflejados en la ciudad de Alicante y que constituyen los rasgos comunes paradigmáticos de las Haciendas locales en la España contemporánea.

Además de los dos objetivos generales ya citados, y en relación con ellos, esta investigación se ha planteado fijar la atención en varios centros de interés. Lo que permitirá alcanzar distintos objetivos específicos.

En primer lugar, la importancia que el análisis de las Haciendas municipales pueda tener, radica en el hecho de que puede complementar, mediante un tratamiento riguroso de las magnitudes, la valoración que se tiene sobre el papel que han desempeñado las Administraciones públicas en el proceso de crecimiento económico en la España contemporánea y en el grado de bienestar social conseguido. Consecuentemente, puede también contribuir en el conocimiento del nivel de influencia que pudieron desarrollar, como instrumentos que permitieron, o dificultaron, la vía de convergencia con los países más desarrollados de nuestro entorno. A este respecto, hay que tener presente que algunos de los servicios de bienes preferentes, en especial la educación, cuyas implicaciones en la formación de capital humano han sido destacadas por C. E. Núñez (1991) (1992) y (1993), y G. Tortella (1993), entre otros, estuvieron, en buena



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

medida, encomendados a los Ayuntamientos durante el siglo XIX. Aunque es evidente que la presente investigación, por sí sóla, será insuficiente para conocer los extremos citados.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la Historia de España, el análisis que este trabajo pretende desarrollar, tiene también como finalidad contribuir a desentrañar el papel que desempeñaron los Ayuntamientos en las tensas y conflictivas relaciones de poder, derivadas del binomio centralización-descentralización, una de cuyas claves se podría encontrar en los problemas hacendísticos originados por la escasez de recursos, tanto del Estado como de las Haciendas locales. Este aspecto de las relaciones entre una y otras instituciones, se enfocará desde las varias perspectivas que se exponen a continuación.

En primer lugar, desde la óptica del poder fiscal que la Administración central concedía a los Ayuntamientos. La subordinación de éstos en relación a aquélla será el punto crucial que se arrastrará a lo largo de todo el período a estudiar. En este aspecto, habrá que destacar los planteamientos ideológicos que con relación al tema tuvieron los distintos partidos políticos, y la realidad de la concreción de los que finalmente se impusieron, a través de las diversas disposiciones legales, que fueron emanando, tanto del



poder ejecutivo como del legislativo.

Por otra parte, se analizará también el restringido poder fiscal municipal, con el objeto de poner de manifiesto el reparto de la carga tributaria y las modalidades en la aplicación del gasto, desvelando el carácter progresivo o regresivo del sistema impositivo. La falta de autonomía financiera local y la presión fiscal estatal y municipal, pueden contribuir a explicar de forma más completa la conflictividad política y social, fundamentalmente durante el siglo XIX, que, por lo general, tuvo uno de sus puntos de arranque en el seno de los Ayuntamientos.

En segundo lugar, otro de los aspectos a analizar en las relaciones entre la Hacienda central y las Haciendas municipales, se vincula a la condición de sujeto contributivo de los entes locales con respecto a aquélla y los efectos que esta vinculación impositiva tuvo en las finanzas locales. De igual modo, por lo que respecta a la Diputación Provincial.

En tercer lugar, se estudiará el papel de los Ayuntamientos como agentes recaudadores de los Impuestos de la Hacienda pública, la complejidad que ello suponía para el funcionamiento de los mismos y las responsabilidades que aquélla exigía a los entes locales en el apronto de los morosos o defraudadores, Se analizará también, y en sentido contrario, la privación

de la función recaudadora de los Ayuntamientos por parte del Tesoro y sus consecuencias económicas.

El inevitable endeudamiento municipal, vinculado al sistema impositivo y del gasto local imperante, y a la detracción contributiva estatal y provincial será, asimismo, objeto de atención preferente.

Finalmente, este trabajo se plantea, asimismo, aportar un mayor grado de conocimiento a las raíces de la denominada cultura del fraude.

En otro orden de cosas, y en relación con lo afirmado al principio de esta Introducción, la oportunidad de la elaboración del presente trabajo podría radicar, a mi modesto entender, en dos elementos que obedecen a conceptos aparentemente distintos, pero cuyo objetivo debería de ser común. Por una parte, el ya mencionado interés, que podríamos calificar como puramente científico, de avanzar en la exploración de un campo insuficientemente desbrozado de la Historia Económica de la España contemporánea, en su vertiente hacendística. Por otra parte, este mayor conocimiento científico, considerado como una de las condiciones necesarias, aunque probablemente no suficiente, debería de conducirnos a un proceso de reflexión sobre la problemática vertebración de los distintos poderes públicos que conforman el Estado. Se trataría, pues, de contribuir, desde el punto de vista del conocimiento



histórico, a la superación o, al menos, mitigación de la pugna desarrollada en los dos últimos siglos, entre las tendencias excesivamente centralizadoras y las extremadamente disgregadoras, en aras de encontrar un equilibrado punto de convergencia interna.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

FUENTES

Los medios necesarios para la elaboración de esta Tesis doctoral consisten, fundamentalmente, en las fuentes archivísticas y en la bibliografía disponible. Esta última figura en las páginas finales de este trabajo.

Por lo que se refiere a las primeras, la documentación se puede agrupar, en general, en dos categorías distintas. Series cuantitativas y documentación no cuantitativa, aunque las primeras suministran también información no exclusivamente cuantitativa. Las fuentes proceden del Archivo Municipal de Alicante (en adelante A.M.A.), Archivo de la Diputación Provincial de Alicante (en adelante A.D.P.A.) y Archivo Histórico de la Provincia de Alicante (en adelante A.H.P.A., donde se encuentra el antiguo Archivo de Hacienda) de la ciudad de Alicante.

Los fondos documentales que contienen series estadísticas, se encuentran en dos tipos de fuentes. Para la etapa comprendida entre 1800 y 1836, en la que no existían los Presupuestos, hay que recurrir a la Contabilidad del Ayuntamiento. Así, se han tenido que

expurgar los Libros de Cuentas del Ayuntamiento de Alicante, que se hallan en su archivo, y la serie de los finiquitos con los que la Contaduría Mayor del Reino de Valencia controlaba las cuentas municipales, que se encuentra en el A.D.P.A., en sus Libros de la Contabilidad Municipal y Contabilidad Provincial y en el A.H.P.A., bajo el mismo epígrafe.

Para la etapa que arranca en 1837, primer año a partir del cual la ciudad dispuso de un modelo oficial de Presupuesto, los datos numéricos se hallan en la sección de Hacienda de los tres archivos citados. En el caso del Archivo municipal, uno de sus epígrafes contiene la serie completa de los Presupuestos durante todo este período histórico. Pero no solamente aportan datos económicos, sino también una rica información referente a los Proyectos y discusiones de los Presupuestos; Dictámenes de la Comisión de Hacienda y de los Síndicos; decisiones adoptadas; información sobre la gestión directa de los fondos financieros municipales por parte del Ayuntamiento y sobre las condiciones de los arrendamientos de los servicios públicos y de la recaudación de impuestos.

Los otros dos archivos contienen la documentación referente al control que la Diputación Provincial y el Gobierno ejercían sobre los Presupuestos de la ciudad, y aportan información complementaria a la existente en el Archivo municipal, a través de los Dictámenes y

resoluciones respectivas. En concreto, las series son las de Cuentas Municipales y Contabilidad Provincial.

Además, para todo el período histórico, hay que utilizar los Libros de Propios y Arbitrios del Ayuntamiento, que se encuentran en su archivo. En ellos se encuentra la información referida a la naturaleza, origen, legitimidad de los recursos y los cambios experimentados en los mismos.

Asimismo, hay que utilizar los resúmenes de las hojas de liquidación y recaudación, en los ingresos, y de liquidación y realización, en los gastos, a partir del establecimiento de la Hacienda liberal, y que se encuentran, tanto en el A.M.A. como en el A.D.P.A.

Por su parte, la documentación no cuantitativa que refleja la estructura jurídico-institucional, las vicisitudes políticas, los planteamientos ideológicos y los intereses sociales, que están en la base de las series cuantitativas, se encuentran, primordialmente, en un fondo histórico, muy rico y abundante, del A.M.A.. A este respecto hay que señalar las siguientes series.

La denominada Expedientes y Veredas, que se puede considerar como una especie de precedente del Boletín Oficial del Estado, contiene todas las disposiciones legales de distinto rango, que el Gobierno, la Intendencia, u otras instituciones superiores remitían al Ayuntamiento para su cumplimiento. Esta documentación es

fundamental para todos los aspectos de la administración municipal y, concretamente, para su función hacendística. Es muy útil, además, para ampliar el marco de la investigación local, habida cuenta de que su contenido es, en general, aplicable a todas las Haciendas municipales. A partir de 1833, con el establecimiento definitivo de las Diputaciones Provinciales, el medio de transmitir las disposiciones legales, se realizó a través de los Boletines Oficiales de las provincias respectivas. Constituyen éstos, una fuente muy rica y probablemente insuficientemente explotada, no sólo para el tema que nos ocupa, sino para otros muchos aspectos de la Historia, en general, y de la Historia Económica, en particular.

Otro de los fondos documentales del que se dispone en el A.M.A., es la amplia serie de Cartas escritas y recibidas y la de la Correspondencia Oficial. Contiene una rica información acerca de la correspondencia mantenida por la Corporación con diversas instituciones, organismos y particulares. En ella se ponen de manifiesto las complejas y, a menudo, tensas relaciones entre el Ayuntamiento y los citados interlocutores, reflejando el acuerdo o la contraposición de intereses entre ellos.

Por su parte, en los Libros de los Cabildos del Ayuntamiento se hallan los datos referentes al arco ideológico de los distintos grupos políticos a lo largo del período. Se plasman en ellos las discusiones

originadas alrededor de los temas de hacienda, tanto desde la vertiente concreta de la municipal, como en las relaciones con la Hacienda Pública. Consecuentemente, estas actas contienen la expresión de los diversos intereses políticos, económicos y sociales, así como las decisiones que finalmente se impusieron.

A las ya citadas fuentes del A.D.P.A., válidas también por su contenido no exclusivamente cuantitativo, hay que añadir la sección de Gobierno Civil.

Además de las fuentes reseñadas, se ha recurrido a la consulta de varias Colecciones Legislativas y Diccionarios de Administración, que han ayudado a aclarar ciertas categorías conceptuales de tipo jurídico.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO I

"LA ETAPA PREESTADISTICA: LAS CUENTAS DE LA HACIENDA MUNICIPAL PRELIBERAL (1800-1845)"



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

LA HACIENDA LOCAL EN LA
ESPAÑA CONTEMPORÁNEA. LA
HACIENDA MUNICIPAL DE
ALICANTE
(1800-1923)



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO I

"LA ETAPA PREESTADÍSTICA: LAS CUENTAS DE LA HACIENDA MUNICIPAL PRELIBERAL (1800-1845) "



Universitat d'Alacant

Universidad de Alicante

I.- LA ETAPA PREESTADISTICA: LAS CUENTAS DE LA HACIENDA MUNICIPAL PRELIBERAL (1800-1845)

Es sabido que en los años que transcurren entre 1800 y 1845 se produce en España la crisis final del Absolutismo y su sustitución por el Régimen Liberal. Y no se ignora que, como han puesto de manifiesto varios autores, notablemente Fontana, Comín y Artola, una de las causas que explican dicha crisis reside en la insolvente situación de la Real Hacienda. Pero para completar el análisis de la precariedad hacendística sería conveniente examinar la dinámica interna de las Haciendas municipales y el papel que desempeñaron en dicho proceso.

Desde un punto de vista general y si prescindimos de los efímeros intentos constitucionales de 1808-1814 y 1820-1823, durante este período se pueden constatar tres subetapas que se corresponden con diversas coyunturas políticas. La primera, desde los inicios de la centuria hasta 1832, es de claro predominio absolutista. Entre 1832 y 1835 la coyuntura política general oscila entre los intentos de permanencia del Antiguo Régimen y los deseos de reforma liberal. Finalmente la tercera subetapa arranca en 1836 con un peculiar acceso al poder de la burguesía revolucionaria. Hasta 1845, no sin dificultades, se iría

asentando el régimen liberal. Las Haciendas Real y municipal, cuya estructura, funcionamiento y situación calamitosa explican en buena medida la necesidad de los cambios políticos, registrarían, a su vez, el impacto de los mismos. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, durante la primera subetapa estarían en vigor las Haciendas absolutistas regidas fundamentalmente por las normas ilustradas del siglo XVIII. Entre 1832 y 1835 se viviría un período de transición, con tímidos e insuficientes intentos de cambio, específicamente el ensayo de introducción de los Presupuestos, que al final quedarían reducidos a la adscripción de las Haciendas municipales al Ministerio de la Gobernación. El relativo triunfo burgués que inicia la tercera subetapa en 1836 tendrá su reflejo en las Haciendas municipales. Precisamente en dicho año, de forma sintomática, los Ayuntamientos recibirían el primer impreso reglamentario con el que debían de elaborar el Presupuesto de 1837. Se introduce así en la Hacienda municipal el uso de unos criterios racionales en la gestión financiera vinculados a unos principios económicos y de legalidad en la elaboración de sus Presupuestos. De manera similar a lo que ocurrió con la situación política general y con la Hacienda central, entre 1836 y 1845 se iría asentando la Hacienda municipal liberal.

Sin embargo, un común denominador subyace en las

tres subetapas citadas, por lo que se refiere a las Haciendas Real y locales, aunque haya matices que las diferencien. Durante todo el período histórico se carece de unos instrumentos estadísticos modernos, racionales y eficaces en la gestión de los recursos públicos. Al menos si se los compara con los existentes en las etapas posteriores a la década de 1845-50. En 1845 se pondrá en vigor la reforma hacendística de Mon-Santillán, la primera de las grandes reformas en esta materia de la España contemporánea. Esta norma legal tendría, además, la virtualidad de consolidar la elaboración de los Presupuestos estatales y municipales liberales tanto desde el punto de vista de la técnica económica como desde la vertiente de la manifestación de una voluntad política parcialmente representativa expresada en el principio de legalidad. Por otro lado, en 1846 se decretará una Instrucción de contabilidad municipal para la intervención de los ingresos y gastos del Presupuesto. Con Bravo Murillo llegarían la Ley de Contabilidad en 1850 y el Tribunal de Cuentas del Reino en 1851, que permitirían una mejor regulación y un mayor y más independiente control de las Cuentas emanadas de las distintas instituciones públicas, incluidos los Ayuntamientos.

La ausencia de un sistema presupuestario moderno asentado y la falta de unos mecanismos contables políticamente independientes y económicamente eficaces,

explica el hecho de que se vincule la denominación de esta etapa histórica con las fuentes de la contabilidad disponible ⁽¹⁾. Unas fuentes empíricas que nos permiten tan sólo aproximarnos al estado financiero de las administraciones públicas.

A tenor de lo que va dicho parece conveniente iniciar este trabajo analizando el sustrato legal que conformó las atribuciones hacendísticas municipales y las instituciones que las sustentaron durante los tres subperíodos citados, enmarcándolas en las líneas históricas generales de la coyuntura política. Porque si en una investigación de carácter económico-hacendístico deben de privilegiarse los datos económicos (las medidas de las cosas), no se puede ignorar que la voluntad política expresada en las leyes se traduce en unas determinadas prácticas fiscales que obedecen a unos concretos intereses sociales.

⁽¹⁾ Véase Comín (1990).

I.1.- LA CRISIS DE LA HACIENDA MUNICIPAL ABSOLUTISTA
Y LA REVOLUCION BURGUESA. COYUNTURA POLITICA Y
DISCONTINUIDAD LEGAL (1800-1845)

I.1.1.- La Hacienda municipal absolutista (1800-1832)

La etapa histórica que abarca el primer tercio del siglo XIX registra los estertores convulsos del régimen absolutista en España. Como en cualquier sistema político en fase de extinción, en éste coincidían las resistencias sociales seculares ante los inevitables y necesarios cambios político-económicos y las fuerzas nuevas que pugnaban por abrirse paso hacia un sistema liberal.

Consecuentemente, la evolución del marco jurídico-político estatal tuvo sus repercusiones en el ámbito municipal que registró una discontinuidad en su ordenamiento legal, en general, y hacendístico, en particular. Este hecho, independientemente de los problemas que se le planteaban a la Hacienda municipal absolutista, agravó, complicó y distorsionó la situación financiera local, al tener que sufrir cambios normativos que no ayudaban precisamente a estabilizar un sistema recaudatorio y de gastos. Estabilidad que, como no se ignora, es una de las condiciones necesarias para el establecimiento permanente de cualquier sistema fiscal asumible por el conjunto de la sociedad y que resulte

eficaz para la gestión de los asuntos públicos.

En este sentido hay que recordar que, desde 1800 a 1832, predominó el régimen absolutista con efímeras interrupciones liberales que tuvieron un fiel reflejo en el Gobierno de los municipios y específicamente en sus atribuciones hacendísticas. Sin embargo, su repercusión en la gestión pública fue muy escasa habida cuenta de la brevedad de su vigencia. No obstante, hay que valorar las disposiciones liberales dentro de este período histórico desde el punto de vista de su aportación doctrinal como reflejo de los intereses e inquietudes sociales, políticos, ideológicos y económicos, de una burguesía en trance de vertebración. Por otra parte, esa normativa liberal se convertiría en fuente de inspiración, a menudo casi literal, de los programas de Gobierno en los distintos escalones de la administración durante la etapa posterior a 1836. Por todas estas razones, esta legislación liberal será analizada en el apartado correspondiente del presente trabajo.

Porque, en definitiva, durante estos años el modelo hacendístico municipal refleja el comportamiento característico propio del Antiguo Régimen. Como en el caso de las experiencias liberales, también el Ayuntamiento absolutista se caracterizó por una cierta, aunque menor, discontinuidad legal. Este extremo y la tensión que se suscitó entre la obstinación en mantener las normas

anteriores que devenían obsoletas y una realidad económico-social nueva y cambiante no permite calificar el funcionamiento de las Haciendas municipales como un modelo teórico cerrado. Es quizás más acertado hablar de realidades destinadas a garantizar la pura subsistencia de los Ayuntamientos absolutistas en fase de descomposición. Como habrá ocasión de ver más adelante, existiendo como existían verdaderas angustias deficitarias, tanto en la esfera de la Hacienda real como en las municipales (al menos la de la ciudad de Alicante, aunque la correspondencia analizada permite generalizar la situación), la rutina y la falta de reflejos o la falta de voluntad para cambiar un estatus que favorecía a los grupos sociales dominantes, constituían las coordenadas por las que discurrió el marasmo que conduciría al hundimiento de las Haciendas públicas y como consecuencia inevitable del sistema político del Antiguo Régimen.

Probablemente las dos características que mejor identificaban la Hacienda central absolutista eran la carencia de los Presupuestos, considerados tanto desde el punto de vista económico como desde la vertiente de sus fundamentos de legalidad, y de un sistema de contabilidad moderno, consolidado, homogéneo e independiente del poder político. Carencias que se explican, entre otras razones, y fundamentalmente, porque la Hacienda del Antiguo Régimen sólo debía de rendir Cuentas al rey y no a ninguna



institución política representativa.

A escala municipal, la ausencia del Presupuesto repetía el modelo central. Por lo que se refiere al tema contable, el panorama no era muy distinto de la situación de la Hacienda Real, aunque la Corona trataba de ejercer un control estricto sobre los fondos municipales, tanto para preservar la subsistencia de las instituciones locales como, sobre todo, para asegurarse la percepción de parte de sus productos. Estas deficiencias apuntadas, junto con otras características propias de la Hacienda del Antiguo Régimen, tienen su base explicativa en las disposiciones legales absolutistas destinadas a regular las corporaciones locales y, en concreto, sus aspectos hacendísticos.

El marco normativo del que emanaban la estructura y el funcionamiento de las Haciendas municipales absolutistas entre 1800 a 1832 provenía de la centuria anterior. Su desarrollo obedece a una política centralizadora, uniformista y reformista, que intentaba romper con la legalidad foral de la dinastía de los Austrias del siglo XVII. La nueva casa reinante intentaba introducir unos modernos criterios de racionalidad en la gestión hacendística general y también municipal que le suministrara datos fehacientes de los recursos disponibles y de las inversiones necesarias para el desarrollo económico. Pero las urgencias financieras derivadas, una

vez más, y siguiendo una tradición secular, de la política internacional y de la rigidez de la estructura social absolutista, redujeron los objetivos que perseguían los monarcas ilustrados, respecto de los municipios, a un control absoluto de sus funciones hacendísticas. En este sentido, se puede afirmar la existencia de una voluntad intervencionista de la monarquía borbónica en detrimento del grado de autonomía del que hasta principios del siglo XVIII había disfrutado el régimen local. Por estas razones, durante el Antiguo Régimen la voluntad política municipal y la gestión de sus recursos estaba absolutamente mediatizada por la Monarquía Absoluta que la privaba de cualquier tipo de autonomía. En los aspectos hacendísticos ésta había construido un entramado jurídico intervencionista que marcaba todos los comportamientos económicos de los Ayuntamientos. De forma más clara, las corporaciones municipales eran consideradas por la maltrecha Hacienda Real como una fuente importante de ingresos. Y por esta razón la monarquía había generado una copiosísima, y reiterativa, normativa destinada a asegurarse la detracción de buena parte de los recursos municipales. Los hitos más significativos de este proceso intervencionista tienen como antecedente la política desarrollada por Felipe V al incorporar a la Corona en 1738 los Propios de los pueblos y al dictar en 1745 una Real Instrucción que regulaba la intervención,

administración y recaudación de los Arbitrios, siendo ministro de Hacienda el marqués de la Ensenada ⁽²⁾.

Las reiteradas peticiones de las Cortes y municipios en contra de estas disposiciones que recortaban la autonomía financiera de los pueblos fueron atendidas por Fernando VI que suprimió la Junta investigadora creada por su padre y devolvió los bienes de Propios a las entidades locales. Pero siguiendo el proceso intervencionista borbónico dictó una serie de normas concernientes a la mejora en la administración y al reforzamiento en el control de dichos bienes. En este contexto se enmarca el "Nuevo Reglamento para el buen uso, régimen, administración y manejo de las rentas de la ciudad de Alicante" acompañado de sus correspondientes

⁽²⁾ Por lo que se refiere a los Propios, en 1738 Felipe V incorporó a la Corona las tierras que habían sido baldíos y realengos en su origen y en ese momento eran propiedad de los Ayuntamientos o de particulares, creando una Junta investigadora a estos efectos.

En cuanto a los Arbitrios, dictó la "Real Instrucción que se ha de observar en la intervención, administración y recaudación de los Arbitrios del Reino", de 3 de febrero de 1745, siendo ministro de Hacienda el marqués de la Ensenada. Lo más destacado era la creación de una Junta de arbitrios compuesta por el Superintendente y dos regidores encargados de su administración; la creación del oficio del Contador para controlar a las autoridades municipales en cuanto a la legitimidad y vigencia de la real concesión de los Arbitrios y de sus productos, así como debía velar por su aplicación estricta a unos determinados gastos e instar al cobro de los débitos a favor del Ayuntamiento, especialmente los de los cargos públicos. La Junta debía de nombrar un Depositario, retribuido con un 1,5 por 100 de lo recaudado. Para centralizar los ingresos y reforzar su control se establecía el "Arca de cuatro llaves", cada una de ellas en manos del Intendente, del regidor más antiguo, del contador y del depositario. Finalmente, la Junta debía de presentar una Cuenta general al Consejo de Castilla.

"Instrucciones", de 4 de julio de 1747, continuando Ensenada en el ministerio de Hacienda.

Este documento histórico tiene, además, la importancia añadida de poner de manifiesto el hecho de que la transición desde el régimen foral valenciano hacia las instituciones emanadas de la política centralizadora borbónica derivada de los decretos de Nueva Planta, no fue inmediata. Al menos en los aspectos relativos a las Haciendas locales de las ciudades de Alicante y Orihuela.

Con este Reglamento, Fernando VI establecía para dichas ciudades un "nuevo Gobierno" hacendístico municipal uniformado con el resto de los Ayuntamientos de la Corona. En su virtud el rey asignaba a la ciudad de Alicante una dotación en calidad de Propios y Arbitrios apropiados" libres del valimiento (salvo la mitad de los productos de los últimos que se reservaba el Real Patrimonio) y otros derechos, de 11.705 libras y nueve sueldos en moneda valenciana, para sus gastos comunes, que quedaban estrictamente fijados por la ley, y el desempeño de las deudas atrasadas. Ordenaba asimismo que el conjunto de las rentas de la ciudad, aunque su valor superara la expresada cifra debía de entenderse siempre bajo la citada denominación. Además la Corona, en una especie de borrón y cuenta nueva, condonaba todos los débitos que por concepto de real valimiento tuviera contraído el municipio con la Hacienda Real. Asimismo declaraba una moratoria de

seis años para los acreedores del Ayuntamiento mientras que a los acreedores censualistas sólo se les abonaría, de momento, un interés del 3 por 100 hasta que se resolviera este tema considerándolo en el marco de todos los dominios de la Corona de Aragón.

Como queda dicho, los ingresos concedidos al Ayuntamiento de Alicante, quedaban vinculados a los Propios y Arbitrios apropiados. No procederé en este momento a relacionarlos de forma individualizada habida cuenta de que desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta la Revolución liberal del siglo XIX el catálogo de estos bienes sufrió ciertas alteraciones. En el apartado que trate de los ingresos se detallarán estos extremos. Baste con decir que la aludida concesión de Fernando VI comprendía, en cuanto a los Propios, algunos bienes rústicos y urbanos; y el capítulo de los Arbitrios, de naturaleza indirecta todos ellos, incluía fundamentalmente gravámenes sobre transacciones comerciales de artículos de consumo, bien estuvieran basados en los productos sujetos a peso y medida o al sistema de "sises".

En el ámbito de la aplicación de los ingresos, es decir, el gasto, las Instrucciones que desarrollaban el Reglamento predeterminaban un ajuste rígido entre ambos capítulos, tanto desde el punto de vista global, como desde el de la necesaria correspondencia entre algunas partidas de los ingresos y de los gastos. Si, como ya se

ha dicho, las distintas figuras impositivas experimentaron ciertas variaciones a lo largo de esta etapa, la reglamentación de las partidas de los gastos no permitió alteraciones significativas hasta la época liberal. Con el fin de uniformar este primer capítulo, el tratamiento de los ingresos y de los gastos de esta Hacienda municipal a que hacía referencia este Reglamento, se tratará simultáneamente en páginas posteriores ⁽³⁾.

El punto culminante en el proceso intervencionista dieciochesco se produce con Carlos III, siendo ministro de Hacienda el marqués de Esquilache. El Decreto de 30 de julio de 1760 -acerca del "Privativo conocimiento y dirección a cargo del Consejo de los Propios y Arbitrios de los pueblos- y creación de una Contaduría general de ellos en la Corte" y la aneja "Instrucción para el Gobierno, administración, cuenta y razón de los Propios y Arbitrios de los pueblos bajo la dirección del Consejo", marcan las claves del aliento reformista ilustrado en relación con los recursos de los Ayuntamientos y su

⁽³⁾ Este nuevo Reglamento de Fernando VI, ha sido también objeto de estudio por el profesor Armando Alberola (1993), en su artículo Centralismo borbónico y pervivencias forales. La reforma del gobierno municipal de la ciudad de Alicante (1747), en *Estudis*, número 18, Valencia, págs. 147-171.

distribución. El fundamento de este decreto, que se basaba en preceptos anteriores y especialmente en el ya citado de Felipe V, se vinculaba a la insuficiencia de recursos de los Ayuntamientos para soportar sus gastos. Hecho que, a su vez, repercutía negativamente en la recaudación de ingresos por la Hacienda Real. La razón principal que según la Monarquía subyacía a este problema, y que esta normativa deseaba solucionar, radicaba en la mala gestión económica de los municipales a los que velada, pero explícitamente, se les acusaba de practicar la apropiación indebida. Por ello, la norma establecía una minuciosa regulación en el manejo de los fondos "cortando todo monopolio y mala versación" de los mismos.

Así pues, Carlos III disponía la creación de la Contaduría General de Propios y Arbitrios dependiente del Consejo de Castilla, vía Hacienda, con la misión de intervenir los ingresos y los gastos de los Ayuntamientos a través de las Contadurías de Ejército y Provincia que se establecían en cada territorio. Las Contadurías provinciales debían de rendir Cuentas a la institución central a través de los Intendentes de Ejército y Provincia que se convertían en los responsables máximos de estos ramos en sus áreas de competencia, controlando y supervisando a las justicias de cada localidad. Para el Gobierno y la administración de los Propios y Arbitrios, el Decreto establecía las mismas reglas que para los

Arbitrios había dispuesto Felipe V en 1745 y creaba para el efecto la Junta de Propios y Arbitrios, con la misma composición e idénticas funciones que la Junta de Arbitrios anterior.

Estos eran, sucintamente, los extremos más interesantes y novedosos de esta disposición cuyo objetivo, como ya se apuntó, era hacer más efectivo el control de la Corona sobre los caudales de los pueblos.

Vista con un poco más de detalle, esta normativa aportaba los siguientes elementos. A la Contaduría General se la dotaba con un 2 por 100 de las rentas de los productos de las Haciendas locales, suprimiendo simultáneamente el 4 por 100 sobre los Arbitrios que venía percibiendo la Real Hacienda y estaría compuesta, en principio, por un Contador general y ocho oficiales. Por su parte la Contaduría de Ejército y Provincia, estaba formada por un Contador y dos oficiales, económicamente sufragados de forma similar a los organismos centrales.

El Consejo de Castilla, a través de la Contaduría General y los organismos y cargos citados, controlaría los ingresos, los gastos y el estado financiero de los Ayuntamientos, habida cuenta, sobre todo, de las deudas atrasadas en contra de los mismos, procedentes tanto de acreedores particulares como de la propia Hacienda Real. Era voluntad del rey conocer todos los extremos que atañían a las Haciendas locales. Desde los valores de los

Propios y de los Arbitrios municipales, las licencias reales que permitían su recaudación y su vigencia temporal y la solicitud de nuevos Arbitrios, hasta los gastos y la cuantía permitida en relación precisa con el nivel de ingresos. La Instrucción añadía que en el caso de producirse superávit, se aplicaría a redimir los Censos municipales o a rebajar o suprimir algunos Arbitrios. Obligaba a una nuevas solicitudes para la concesión de los arrendamientos de ciertas rentas y prohibía que fueran beneficiarios de los mismos las justicias o sus familiares. En el caso de la administración directa de las rentas locales ordenaba la mayor legalidad.

La Corona tenía un especial interés en conocer el estado de las rentas de los Propios y de los Arbitrios de los Ayuntamientos a través del Consejo de Castilla, vía Hacienda. A este propósito la norma establecía el procedimiento de la dación de Cuentas. Anualmente el tesorero o mayordomo de cada localidad debía de formar una Cuenta de ingresos y gastos que remitiría al Intendente, que a su vez la pasaría a la Contaduría de Provincia. Esta despachaba el correspondiente finiquito, si la consideraba conforme, o remitía un pliego de "reparos" al Ayuntamiento que debía de justificar las irregularidades detectadas a través de unas "satisfacciones". En el caso de que la Corporación municipal no las presentara o no fueran convincentes, la ley establecía que la Intendencia

procediera contra los miembros del Ayuntamiento. Liquidadas las Cuentas, el Contador libraba una certificación de ingresos y gastos al Intendente, quien debía de realizar un resumen de los valores, distribución y deudas o existencias de cada Ayuntamiento, que hacía llegar al Consejo de Castilla a través de la Contaduría General de Propios y Arbitrios.

Las tres normas citadas de Felipe V, Fernando VI y Carlos III, constituyeron, sobre todo esta última, los pilares jurídicos básicos sobre los que discurriría la actividad hacendística de los Ayuntamientos durante buena parte del siglo XVIII y del siglo XIX hasta 1832.

Pero los cambios coyunturales políticos y económicos y, especialmente, las angustias cada vez más perentorias del Tesoro absolutista, generaron más disposiciones legales que afectaban a las Haciendas locales durante el período final del Antiguo Régimen. Consecuentemente, continuó el desarrollo de algunas de las disposiciones citadas y se promulgaron otras nuevas que trataban de contemplar una casuística muy amplia y cambiante y cuyo objetivo final, en todos los casos, era reforzar el intervencionismo real de los caudales municipales en aras de detraer una parte de sus rentas en favor de las cada vez más maltrechas arcas de la monarquía. Por lo demás, la reiteración de algunas disposiciones hace pensar en el incumplimiento de las mismas.

En esta línea hay que situar la Circular del Consejo de Castilla de 13 de marzo de 1764 acerca del método para la realización de las Cuentas, liquidaciones y resúmenes de los Propios y Arbitrios, por parte de las distitas instancias señaladas en el Decreto de 1760. También hay que anotar la Circular del Consejo de 17 de diciembre de 1790 de la resolución de Carlos IV por la que se prohibía llevar más de una cuenta de los fondos locales, ante la evidencia de las ocultaciones de "algunos ramos y productos para emplearlos en fines ilegítimos (...) de cuyo rendimiento llevan los Concejales otra cuenta reservada y particular, que se reconoce por ellos mismos, sin pasarla a la Contaduría principal". El mismo monarca, en Resolución de 18 de diciembre de 1804 y Fernando VII, en su Instrucción de 13 de octubre de 1828, insistían en la obligación de los Ayuntamientos en presentar unas Cuentas cada vez más minuciosas y claras. El Formulario impreso y remitido a los Ayuntamientos a partir de las circulares citadas comprendía los dos grandes capítulos de la Cuenta general: el CARGO (ingresos) y la DATA (gastos). En el primero se reflejaban las siguientes partidas:

1.- Las resultas a favor de los Propios de la Cuentas del año anterior, que debía de contabilizar los valores de los vales reales (el remanente).

2.- Las cantidades cobradas por los débitos en primeros y segundos contribuyentes de años anteriores.

3.- El producto de los Propios del año de la cuenta.

4.- Los valores de los Arbitrios del año de la cuenta.

5.- Los ingresos en concepto de anticipaciones a abastecedores, los repartimientos comunes o el producto de los granos vendidos, por insuficiencia de los valores de Propios y Arbitrios y los sobrantes de rentas, después de haber hecho efectivas las contribuciones o encabezamiento a la Real Hacienda.

En el caso de la ciudad de Alicante, la agregación de las primeras cuatro partidas constituían los ingresos efectivos de los que había dispuesto el Ayuntamiento durante el año económico en cuestión, puesto que en ningún momento se registraron ingresos procedentes de la quinta partida mencionada.

Además, la Cuenta general debía de registrar otras partidas denominadas por la ley "litigiosas o no cobradas por justos motivos; y en este caso se ha de hacer cargo el Mayordomo, entrada por salida, en la respectiva clase de valores; y en la data las pondrá por última partida de ella." Son el caso de las "partidas excluidas", en la mayoría de los casos a causa de que el Ayuntamiento no disponía de los documentos acreditativos contra los deudores, y el de la partida denominada de "débitos existentes en primeros y segundos contribuyentes". Este último asunto, que merece una atención especial, será



tratado más adelante en el capítulo dedicado a las deudas a favor y en contra del Ayuntamiento.

Por lo que atañe al capítulo de la DATA o gastos, la Cuenta general que debía presentarse en el Formulario emanado de la citada circular de 1764, establecía los siguientes apartados:

- 1.- Las resultas en contra de los Propios (saldo negativo o déficit).
- 2.- 1ª clase: salarios.
- 3.- 2ª clase: Réditos de Censos y capitales redimidos.
- 4.- 3ª clase: Festividades y Censos religiosos.
- 5.- 4ª clase: Gastos ordinarios y extraordinarios. Gastos ordinarios y extraordinarios alterables.
- 6.- Partidas no cobradas.
- 7.- Partidas excluidas.

Las primeras cinco partidas constituían el gasto efectivo del año de la cuenta. Las dos restantes coincidían con las correspondientes al capítulo de los ingresos que, al no haberse hecho efectivos, se contabilizaban como gastos.

Precisamente este tipo de documentación ha servido como fuente fundamental de los datos empíricos que permiten reconstruir la evolución del estado general de la Hacienda del municipio alicantino y estimar las principales magnitudes económicas en esta etapa histórica.

No obstante, desde principios del siglo XIX hasta 1832, y como consecuencia de la obstinación en mantener intacto el régimen político absolutista en general y el municipal con sus funciones hacendísticas en particular, se registran intentos de endurecimiento y mayor control sobre los Ayuntamientos. A este propósito, desde los inicios mismos de la centuria las necesidades financieras de la Corona y el irregular cumplimiento de la normativa sobre los caudales municipales impulsó al Gobierno a recordar dichas obligaciones publicando en 1804 una "Colección de los Reales Decretos y Ordenes expedidas hasta fin del año próximo pasado para la administración y Gobierno de los Propios y Arbitrios del Reyno" con la ya consabida finalidad de controlar los fondos municipales.

Entre ellas destacaba la Orden del Consejo de 11 de diciembre de 1802, que, entre otras cosas decía que "Como de la constante inteligencia y cumplimiento de toda y cada una de las reglas y providencias contenidas en dicha Colección, depende la más acertada, sencilla, y metódica administración de los referidos efectos de Propios y Arbitrios, su Gobierno y distribución, sin omisiones perjudiciales a los intereses de los mismos Propios, y beneficio común de los Pueblos, en la más vigilante recaudación, aumento, y recta inversión de sus fondos, exculpaciones, y faltas nacidas de una ignorancia cierta o afectada de las mencionadas reglas y providencias:

quiere este Tribunal, que no solo vuelva V.S. a encargar en su nombre muy estrechamente a las respectivas Justicias y Juntas su mas puntual y exacta observancia, haciendo responsables, y encargando con esa Contaduría a los individuos de ellas, a medida de las transgresiones, defectos voluntarios, u omisiones en que incurrieren, conforme a lo dispuesto y mandado por las mismas providencias; sino que prevenga, que dicha Colección a que se han de unir las órdenes que sucesivamente se fueren comunicando, relativas a la misma materia de Propios la tengan a la vista las corporaciones locales" ⁽⁴⁾.

El paréntesis que registró el régimen absolutista entre los años 1808 y 1814 con la guerra y la primera fase de la Revolución burguesa, se cerró con la promulgación del Real Decreto de 5 de mayo del último año citado que declaraba nula la Constitución de 1812 y los decretos de las Cortes liberales. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, en 1814 el monarca absoluto estableció varias normas destinadas todas ellas a restaurarlos en el

⁽⁴⁾ "Orden del Intendente de Valencia a la Justicia, Ayuntamiento y Junta de Propios de la Ciudad de Alicante", que contiene la orden del Contador General de Propios del Reino, que incluye la Orden del Consejo de 11 de diciembre de 1802.

A.M.A. Ordenes de propios. 1796-1805. Armario 13, libro 20.

estado que tenían en 1808. De este tenor son el Real decreto de 15 de junio reestableciendo las competencias económicas y políticas municipales que regían antes de la revolución ⁽⁵⁾; la Real Cédula de 30 de julio restaurando los Ayuntamientos absolutistas ⁽⁶⁾ ; y la Real Cédula de 22 de agosto que devolvía las competencias sobre Propios y Arbitrios al Consejo y restableciendo la Contaduría Mayor suprimida por el régimen constitucional ⁽⁷⁾. En virtud de estas normas se reestablecerían también las contadurías provinciales y municipales y las Juntas de Propios y Arbitrios de los Ayuntamientos. En definitiva las Haciendas municipales se encauzarían de nuevo en las antiguas leyes establecidas por Carlos III en 1760.

Sin embargo, la Restauración no podía obviar los profundos problemas estructurales del sistema, entre ellos y fundamentalmente la insuficiencia de los recursos de la

⁽⁵⁾ Real Decreto sobre facultades de los Ayuntamientos, de 15 de junio de 1814, en el que decía que "he venido en mandar que los Ayuntamientos se arreglen en el uso de sus facultades económicas y demás que les correspondan a lo prevenido en las leyes que regían en 1808".

⁽⁶⁾ "Real Cédula de S. M. y Señores del Consejo por la cual se manda que se disuelvan y extingan los Ayuntamientos y Alcaldes constitucionales: que se restablezcan los Ayuntamientos, Corregimientos y Alcaldías Mayores en la planta que tenían en el año de 1808, con lo demás que se expresa", de 30 de julio de 1814.

⁽⁷⁾ "Real Cédula por la que el Consejo recupera la dirección, gobierno y administración de los Propios del Reino, con las facultades y jurisdicción que antes ejercía en lo contencioso y gubernativo".

monarquía. Fontana (1980) ha puesto de manifiesto cómo entre 1814 y 1845 el Estado se tuvo que plantear la reforma de la Hacienda a través de varios intentos, tanto de tipo absolutista como de naturaleza liberal, ante la evidencia de que ésta "se había convertido en una de las necesidades políticas más urgentes". Naturalmente, estas reformas afectaron también a las Haciendas municipales.

Los ensayos absolutistas fueron el de Martín de Garay en 1816-1818 y el del período 1824-1830 bajo la dirección de López Ballesteros. El "Sistema general de Hacienda del Estado" de Martín de Garay establecido por Real decreto de 30 de mayo de 1817 suponía, entre otras cosas, la sustitución de las rentas provinciales y sus equivalentes en la Corona de Aragón, por una "contribución general" proporcional a la riqueza de los contribuyentes. Su aplicación sería universal, excepto en las capitales de provincia y puertos habilitados ⁽⁸⁾, en donde serían reemplazados por unos "Derechos de Puertas", basados en unas tarifas sobre todos los artículos que se introdujeran en el casco urbano para su consumo. La incidencia que esta

⁽⁸⁾ En principio, los puertos habilitados para la imposición del Derecho de Puertas, se establecieron en el Real decreto de 16 de julio de 1817. Con posterioridad se agregarían otros, como es el caso de la ciudad de Alicante.

ley suponía para las Haciendas municipales se pone más claramente de manifiesto en el Real decreto de 26 de enero de 1818 "Para el mejor arreglo del Derecho de Puertas y método administrativo de diferentes derechos conocidos con el nombre de Arbitrios". Si como se ha puesto de manifiesto a lo largo de las páginas anteriores, el creciente intervencionismo gubernamental en las Haciendas locales había sido constante, cercenando su escasa autonomía financiera, este decreto citado venía a suprimir la recaudación de sus Arbitrios que era la única atribución de la que aún disfrutaban. Además, al establecer la imposición en base a las tarifas generales, anulaba el sistema recaudatorio municipal que generalizadamente se sustentaba en el arrendamiento mediante las subastas al tanteo. A partir de este momento dicha función correría a cargo de los empleados de la Real Hacienda que recaudarían conjuntamente los derechos reales y los Arbitrios municipales, entregando a los Ayuntamientos su parte correspondiente. Para asegurar la limpieza y claridad en la adscripción de los distintos derechos a sus correspondientes instituciones, se establecían depósitos separados y las corporaciones locales podían nombrar interventores para controlar los adeudos y llevar la cuenta. Además, el decreto establecía un severo control sobre la legitimidad de los Arbitrios de los que habían dispuesto los Ayuntamientos hasta el

momento, prohibiendo cualquier Arbitrio carente del permiso real y derogando los que se habían concedido con carácter temporal para subvenir a ciertos gastos, una vez hubieran sido cubiertos.

Una aproximación más detallada permite ver que este Decreto venía a desarrollar los aspectos concernientes a los Arbitrios que contemplaba su homónimo de 1817, que estableció el Derecho de Puertas, y cuyo "principal objeto (era) echar los cimientos de la felicidad pública con la introducción de una severa economía en los gastos del Real Tesoro, y de reglas equitativas y vivificadoras del comercio e industria nacional". Pero en 1817 "no se pudo ni era oportuno tratar de propósito de la suerte de (los) Arbitrios, puesto que indirectamente quedaron trazados en el sistema general la forma y modo con que en lo sucesivo podían conservarse teniendo las circunstancias de conveniencia o legitimidad". A este propósito se encargó a la Dirección general de Rentas la formación de un expediente general acerca de la legitimidad de los Arbitrios de los que disponían los Ayuntamientos, a partir de cuyos resultados se dictó el precitado Decreto de 26 de enero de 1818. Para una verificación más concreta de la legitimidad de los Arbitrios, las Intendencias reclamaban de los Ayuntamientos testimonios documentales de las



órdenes de concesión ⁽⁹⁾.

Si la finalidad del sistema Garay era aumentar los recursos de la Hacienda central a través de diversas medidas, entre ellas, y tal y como se decía en el preámbulo de decreto de 1818, mejorando "la recaudación y métodos administrativos (viciosos muchos) de diferentes derechos conocidos con el nombre de Arbitrios", el resultado, al menos en lo que a la ciudad de Alicante y otras se refiere, fue el ejercicio de dichas prácticas irregulares por parte de los empleados de la Real Hacienda, a pesar de las cautelas que se establecían. Si antes los hipotéticos perjuicios recaían en el Tesoro, a partir de entonces las perjudicadas serían las Haciendas locales, cuyos ingresos sufrirían notables contracciones. El problema se agudizaría más tarde, cuando los Gobiernos arrendasen la recaudación de los Arbitrios a la iniciativa privada.

La reforma de Martín de Garay, globalmente considerada, se saldó con un fracaso. Pero los impuestos indirectos sobre el consumo que el Derecho de Puertas

⁽⁹⁾ "Real decreto para el mejor arreglo del derecho de Puertas y método administrativo de diferentes derechos conocidos con el nombre de arbitrios", de 26 de enero de 1818.

establecía, constituirían uno de los capítulos más importantes de los ingresos generales y, en buena medida, de los recursos municipales. Ahora bien, la animadversión social contra tales contribuciones, fue generalizada. A lo que hay que añadir que, habida cuenta de la gestión de tales recursos por parte de la Real Hacienda mediante la administración directa o los arrendamientos, la pugna municipal contra el Derecho de Puertas fue constante desde el momento mismo de su establecimiento y perduraría hasta principios del siglo XX, en que fue abolido.

El segundo intento absolutista de reforma de la Hacienda, protagonizada por López Ballesteros, se llevó a cabo entre 1824 y 1830. Para Fontana (1980) fue "la más modesta y pragmática (...) puesto que no hizo gran cosa más que poner orden en la administración y tratar de ajustar los gastos a los ingresos". Aunque el mismo autor citado no deja de señalar que las modificaciones introducidas desde 1824 significaron el inicio de una cierta solución de continuidad encaminada hacia la instauración de una Hacienda liberal. En este sentido subraya el hecho de que la reforma de 1845 es, sustancialmente, una actualización del proceso reformista



empezado en 1824 ⁽¹⁰⁾.

La restauración del sistema absoluto después del Trienio Constitucional se había reflejado en las Haciendas municipales mediante el Real decreto de 18 de abril de 1823 por el cual su estructura y funcionamiento volvían a depender de la Junta de Propios y Arbitrios, de las Contadurías y, en última instancia, del Consejo. Asimismo, la función recaudadora volvía a ser desempeñada por la Real Hacienda con el restablecimiento del Derecho de Puertas en 1823 ⁽¹¹⁾, para cuya puesta al día se dictó la oportuna Instrucción en 1824.

Sin embargo, dentro de la filosofía de López Ballesteros de poner un cierto orden en la administración hacendística, y por lo que hace a las Haciendas municipales, hay que destacar como novedad el Real decreto de 3 de abril de 1824 que creaba la Dirección General de Propios y Arbitrios con el objeto de que "el patrimonio común de los Pueblos consiguiese el arreglo y aumento que puede recibir de una vigilante y metódica administración".

⁽¹⁰⁾ Fontana, J. (1977): La revolución liberal (Política y Hacienda, 1833-1845), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, págs. 243-244.

⁽¹¹⁾ El Derecho de Puertas se restauró en virtud de la Real Orden de 23 de noviembre de 1823.

Según esta disposición, y por primera vez en la historia, la última instancia de la que dependería la gestión de los recursos municipales ya no sería el Consejo Real, sino el Ministerio de Hacienda. Al mismo tiempo se encargaba la formación de una Instrucción que desarrollase el citado decreto. Cuatro años más tarde, el 13 de octubre de 1828, (lentitud sintomática de los titubeos absolutistas) se publicaría la "Instrucción para el arreglo de la administración, y de la cuenta y razón general de los Propios y Arbitrios del Reyno". Este reglamento significaba, por una parte, la confirmación de las reglas hacendísticas municipales del siglo XVIII. Pero, por otra, además de la ya citada novedad de la nueva dependencia del Ministerio de Hacienda, devolvía a los municipios la función recaudadora, que se perdería de nuevo en la década de los años Treinta ⁽¹²⁾. Adicionalmente, la política absolutista, obsesionada por borrar cualquier vestigio de la obra liberal anterior, declaró ilegales las

⁽¹²⁾ La justificación del decreto era la siguiente: "Conociendo la necesidad de que la administración de los ramos de Propios y Arbitrios del Reyno se despache con (...) rapidez, después de haber oído a mi Consejo de Ministros, he venido en crear una Dirección general con inmediata y única dependencia de mi Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda, poniéndola al cuidado de un Director general que nombraré, y cesando mi Consejo Real en el conocimiento de los expresados ramos; pues es mi voluntad que los negocios contenciosos que se susciten en las Provincias se determinen por los Intendentes de ellos con las apelaciones a mi Consejo de Hacienda en sala de Justicia".

adquisiciones de Propios realizadas por particulares. El resto del período fernandino no registró ninguna novedad en cuanto a la normativa sobre los Propios y Arbitrios de los pueblos. Pero el día 6 de octubre de 1832 Fernando VII, gravemente enfermo, confirió poderes como regente a su mujer María Cristina. A partir de este momento se puede considerar que se inicia la última etapa de la transición del Antiguo Régimen al Liberalismo que, en buena medida, se podría considerar como concluida en 1845. Este período registra la tensión a tres bandas entre los carlistas nostálgicos del absolutismo y los liberales escindidos en dos grupos: los progresistas, rupturistas y partidarios de una restauración de las leyes doceañistas y de sus secuelas del trienio liberal y los moderados, doctrinarios monárquicos que apoyaban las reformas graduales y que pueden ser considerados como continuistas con ciertos matices. Las leyes, la organización y los organismos de los que dependían las Haciendas locales experimentaron los cambios que tal transición supuso. En este sentido los años comprendidos entre 1832-1835 pueden ser considerados como de breve transición y de "tierra de nadie". El período posterior es ya plenamente revolucionario.



I.1.2.- La transición de la Hacienda municipal absolutista hacia el liberalismo (1833-1835)

Esta subetapa registra sustancialmente tres tipos de fenómenos que afectarían a los Ayuntamientos. En primer lugar, su adscripción a nuevas instituciones prefigurando su dependencia futura del Ministerio de la Gobernación a través de los gobernadores civiles. En segundo lugar, el restablecimiento de los Presupuestos municipales, fruto de la ley para el arreglo de los Ayuntamientos de 1835. Y por último, la promulgación de varias disposiciones de naturaleza económica encaminadas al establecimiento de una economía de mercado.

Por lo que se refiere al primer aspecto, la Real orden de 5 de noviembre de 1832 creaba la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento general del Reino a la cual quedaban adscritos, entre otros organismos e instituciones, la Dirección general de Propios y Arbitrios y los Ayuntamientos ¹³. Por su parte, la Instrucción para

⁽¹³⁾ En la Real Orden de 9 de noviembre de 1832, que desarrollaba la del 5 de noviembre, se fundamentaba la creación de este nuevo Ministerio en razón de "los incalculables bienes que deben resultar a la Monarquía de concentrar la acción administrativa y de dar un impulso vigoroso y uniforme

Gobierno de los subdelegados de Fomento de 30 del mismo mes y año convertía a estos en "gefes inmediatos" de los Ayuntamientos. La filosofía de crecimiento económico que inspiraba este Ministerio y que quedaba patentizada en su propia denominación quedó pronto truncada. En efecto, por el Real decreto de 13 de mayo de 1834 se cambiaba su nombre por el de Secretaría de Estado y del Despacho del Interior al pertenecerle "además del fomento de la riqueza general del reino, los negocios relativos al Gobierno civil y a la administración interior de las provincias". En este nuevo Ministerio, los subdelegados principales de Fomento establecidos en 23 de octubre de 1833 se convertirían en gobernadores civiles. Finalmente el Real decreto de 4 de diciembre de 1835 denominaba a este futuro Ministerio de forma definitiva como Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino.

Las variaciones en la adscripción de los Ayuntamientos a diversas instituciones no afectó

⁽¹³⁾(...continuación)

uniforme a todos los ramos de la riqueza pública". También expresaba que "el pronto y perfecto arreglo de dicho Ministerio lo reclaman imperiosamente la razón natural, el orden y la conveniencia pública para poner un término a la lentitud y morosidad que sufren infinitos negocios de la primera importancia, a causa de manejarse por innumerables departamentos sin conexión, sin enlace, sin armonía, y cansados ellos mismos de las trabas y embarazos que encuentran a cada paso para dictar una providencia atinada."

sustancialmente la estructura interna ni el funcionamiento de las Haciendas municipales hasta 1835.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a los Presupuestos, el Real decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino inicia un proceso irreversible para la gestión de las Haciendas municipales ⁽¹⁴⁾. Su Artículo 48 facultaba a los Ayuntamientos, de los que formaba parte un Procurador del Común, para la formación de los Presupuestos municipales distinguiéndolos entre "ordinarios" y "extraordinarios". Y el Artículo 36 atribuía a los corregidores o alcaldes la misión de remitir el Presupuesto al gobernador civil, responsable de su aprobación. Sin embargo, el Real Decreto no establecía regulación alguna respecto del contenido, del proceso de tramitación, debate y votación de cualquiera de las dos variantes presupuestarias. En el fondo del decreto subyacía un tímido aliento reformista que si bien configuraba, de forma más clara que en las etapas absolutistas anteriores, la concepción del Presupuesto en su vertiente económica, aún carecía del

⁽¹⁴⁾ En el Preámbulo del Real decreto se afirmaba que "los cuerpos municipales son la rueda principal sobre que gira toda la máquina política, y en vano se prometerán los pueblos los beneficios que les ha de reportar un gobierno liberal y justo, si no contribuyen todos a que se organicen cual corresponde."

otro elemento característico que habría completado la moderna y liberal concepción del mismo. Es decir, su principio de legalidad. Pero como es conocido, la representatividad política, aún con sus claras limitaciones, llegaría más tarde.

En tercer lugar, las medidas económicas reformadoras emanadas durante este período afectaron a las Haciendas municipales de varias maneras, pero con un resultado único: la disminución de sus ingresos. En 1833, se abolió el monopolio a favor de los Propios del establecimiento de hornos y posadas ⁽¹⁵⁾, y en 1834 se revalidaron las enajenaciones de Propios, comunes y baldíos efectuadas entre 1808 y 1814 ⁽¹⁶⁾, y se dictaron normas para uniformar el proceso de enajenaciones, tratando de conciliar la libertad de mercado con los intereses de los Ayuntamientos ⁽¹⁷⁾. A mayor abundamiento, en 1834 se declaró la libertad de tráfico y comercio interior, específicamente de los artículos de comer, beber y arder, aboliendo, además, los

⁽¹⁵⁾ Real Orden de 28 de septiembre de 1833.

⁽¹⁶⁾ Real Orden de 6 de marzo de 1834.

⁽¹⁷⁾ Real Orden de 24 de agosto de 1834.

abastos de los mismos ⁽¹⁸⁾. Asimismo se decretó la libertad de tráfico de las semillas ⁽¹⁹⁾ y se ordenó la extinción de las hermandades de productores de vino, estableciendo la libertad de venta de este producto ⁽²⁰⁾. Finalmente se abolió toda servidumbre impositiva, real o municipal, sobre la barrilla ⁽²¹⁾.

⁽¹⁸⁾ Real Orden de 20 de enero de 1834. Con respecto a las consecuencias de esta disposición, Artola apunta que "la incidencia del decreto es mucho mayor de lo que a primera vista aparece, por cuanto supone, si no de forma inmediata sí a corto plazo, la extinción de todos los monopolios mercantiles locales cuyo arrendamiento cubría o contribuía a los gastos municipales, lo que a su vez implica un significativo trasvase de las cargas fiscales". Véase Miguel Artola (1983): Antiguo Régimen y revolución liberal, Madrid, Ariel, pág. 297.

⁽¹⁹⁾ Real Orden de 29 de enero de 1834.

⁽²⁰⁾ Reales Ordenes de 20 y 25 de febrero de 1834.

⁽²¹⁾ Real Orden de 6 de marzo de 1834.



I.1.3.- Las bases legales de la Hacienda municipal en el marco de la Revolución burguesa (1836-1845)

El período revolucionario liberal y burgués que se abre en 1836 se puede dar por concluido, a efectos formales, en 1845, con la promulgación de la Constitución moderada del año citado. En relación a la Hacienda, la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, la llamada reforma de Mon-Santillán, cubre las aspiraciones liberales conservadoras en este campo ²². Ahora bien, el proceso se

⁽²²⁾ Diversos autores, pero muy especialmente Fabián Estapé (1971: La reforma tributaria de 1845, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales) y Fuentes Quintana (1990: Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas, Barcelona, Crítica), han analizado la ideología, los principios, los objetivos y los logros de la reforma fiscal de 1845. El segundo de los autores citados ha puesto de manifiesto el peso del sistema tradicional impositivo español y las influencias francesas y británicas en el pensamiento reformador de 1845, con el objetivo de lograr una necesaria unidad fiscal, y la decantación hacia un sistema de impuestos de producto, en el que desempeñó un papel importante la Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y la de Consumos, pero que, sin embargo, se mostró insuficiente.

Por su parte, Fontana, aun reconociendo la singularidad y las novedades aportadas por este proceso reformista, las ha matizado y ha puesto de relieve su alcance limitado y la connivencia de intereses económicos y sociales entre el Gobierno y los grandes propietarios agrarios. Para este autor, el fenómeno de la ocultación era estructural al sistema impositivo y estaba asegurado desde el momento en que "el reparto de las cuotas se ha hecho durante más de un siglo por el vicioso procedimiento de los amillaramientos y las cartillas evaluatorias, esto es, por sistemas que funcionaban a escala municipal y que eran manipulados por los grandes propietarios, que podían controlar los Ayuntamientos y las juntas municipales de evaluación". Añade que, "lo que hemos señalado para la España rural tiene su adecuada traducción en la España urbana, donde (...) la evasión legalizada que significaba la forma de recaudarse el "subsídío industrial y de comercio", tenía su contrapartida en la carga agobiadora de los consumos y los derechos de puertas, aborrecidos por las masas populares urbanas, sobre quienes pesaba duramente. (...) También en la reforma tributaria podemos percibir esa alianza entre la vieja

cerraría en falso y se reabrirla varias veces a lo largo de la historia contemporánea de España. Estos años, como ya se ha dicho, registrarían la tensión entre las dos concepciones liberales, progresistas y moderadas. Si durante 1836 y 1837 son los primeros quienes configuran los rasgos característicos de la revolución burguesa, serán los moderados, sin embargo, quienes desde 1837 hasta 1845, con la breve interrupción progresista de 1840-43, consoliden, en una primera instancia, el régimen político liberal y lo doten de los instrumentos Propios de un sistema económico que deseaba ser capitalista. Todas las instituciones, incluidos naturalmente los Ayuntamientos, experimentarían dichos cambios. Sin embargo, se puede afirmar ya que, desde el punto de vista del ordenamiento

⁽²²⁾ (...continuación)

la reforma tributaria podemos percibir esa alianza entre la vieja aristocracia terrateniente y la burguesía en ascenso que forma la base misma de la revolución liberal". (Véase Josep Fontana (1977): La Revolución Liberal (Política y Hacienda 1833-1845), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 338-345).

Por otra parte, según Tedde, de las carencias y limitaciones del sistema impositivo establecido en 1845 era plenamente consciente el propio Santillán, que, no obstante se inclinó por un sistema de contribuciones que asegurara la recaudación y evitara, en lo posible, la inequidad distributiva de las cargas. En palabras del citado historiador, "las ideas de Santillán en materia fiscal eran un fiel trasunto de su mentalidad conservadora. Pero era la suya una actitud de conservador moderado, convencido de la necesidad de llevar a cabo unas reformas fundamentales en el ordenamiento heredado del Antiguo Régimen, de la sociedad estamental, cuando la evolución de la economía, de los hechos sociales y de las propias mentalidades había avanzado un largo trecho desde aquellos presupuestos." (Véase (Pedro Tedde (1982): Prólogo a R. Santillán (1865), págs. I-XVII).

legal de las Haciendas municipales, no hay disimilitudes sustanciales entre unos y otros.

El día 12 de agosto de 1836 el movimiento juntista legalizado por Mendizábal en 1835, cuyo objetivo común era derrotar a los carlistas y en algunos casos, como en el de la Junta Auxiliar Consultiva de Barcelona, además, profundizar las reformas liberales y pedir la reunión de Cortes Constituyentes, obligó a la reina gobernadora a firmar la Constitución de 1812, en lo que ha pasado a denominarse el motín de La Granja. Dos días después, José María Calatrava fue encargado por la reina de presidir el nuevo Gobierno. El ascenso al poder de la burguesía fue configurando un nuevo marco jurídico-político en todos los niveles de la administración y este ejecutivo volvió a poner en vigor varias de las leyes más importantes promulgadas durante las dos breves etapas constitucionales anteriores. Entre ellas, toda la legislación que hacía referencia a los Ayuntamientos, incluidas lógicamente las disposiciones que atañían a sus funciones hacendísticas

(23)

(23) Josep Mir i Bago (1991: El sistema español de competencias locales. Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas) ha puesto de manifiesto cómo, la normativa liberal emanada de las Cortes de Cádiz fue producto de dos influencias ideológicas contrapuestas, pero coyunturalmente aliadas ante
(continúa...)

En este sentido los hitos más significativos de los progresistas, por lo que a la Hacienda municipal se refiere, fueron el restablecimiento en 1836 de la Constitución de 1812 y de varias medidas económicas emanadas de las Cortes gaditanas, la recuperación de la obra legislativa del Trienio y la promulgación de la nueva Constitución de 1837. Por su parte, el partido moderado asentaría, con un matiz más conservador, la nueva Hacienda municipal con la elaboración de la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos de 1840, que desarrollaba la Constitución de 1837, la nueva Ley de Ayuntamientos de 1845 y la Constitución y la Instrucción de Contabilidad municipal del mismo año. Esta última entraría en vigor en 1846.

⁽²³⁾ (...continuación)

la invasión francesa. La de corte jacobino francés y la de la reacción involucionista española frente al imperialismo napoleónico. Su aplicación en la legislación local se tradujo, por una parte, en la adopción de instrumentos racionalizadores y de modernización en su administración, y, por otra, en la exaltación de las bondades de la autonomía municipal procedente de los Fueros y Cartas medievales.

Muy resumidamente se puede afirmar que en el marco legal del municipio constitucional del primer tercio del siglo XIX, fruto de la doble influencia aludida, se reconocen importantes funciones al alcalde y al propio Ayuntamiento, que rebasan sus estrictos intereses privativos, extendiéndose al ámbito estatal, permitiendo de esta manera una intervención del Gobierno. Pero el talón de Aquiles de esta amplitud de competencias locales residía en la escasa e insuficiente autonomía municipal. Esta sería la tónica permanente del modelo de Ayuntamiento liberal, matizadamente suavizada en favor de las Corporaciones locales en los períodos progresistas, a lo largo del siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX, hasta el Estatuto Municipal de 1924.

El acceso de los progresistas al poder supuso, en primer lugar, el restablecimiento de la Constitución de 1812 mediante un Real decreto de la Reina gobernadora el 13 de agosto de 1836. Este hecho vino acompañado de la entrada en vigor de todas las disposiciones acerca de los municipios del período doceañista y del Trienio Constitucional. De este modo, los Ayuntamientos recuperaron las funciones hacendísticas liberales, cuyos tres instrumentos jurídicos reformadores habían sido el Capítulo I que entendía "De los Ayuntamientos" dentro del Título VI de la Constitución de 1812, que versaba acerca "Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos"; el Decreto CCLXIX, de 23 de junio de 1813 del que emanaba la Instrucción para el Gobierno político-económico de las provincias y que entendía en el Capítulo I "De las obligaciones de los Ayuntamientos" y en el Capítulo II "De las obligaciones y cargos de las Diputaciones Provinciales"; y el Decreto XLV de las Cortes de 3 de febrero de 1823, que establecía la "Ley para el Gobierno económico-político de las Provincias" que en el Capítulo I entendía "De los Ayuntamientos".

La Constitución de 1812 confería a los Ayuntamientos un cierto grado de autonomía con respecto a la situación absolutista, si bien en algunos aspectos se puede considerar como continuista con respecto a ésta, habida cuenta de su inspiración jacobina centralizadora. Para el

Gobierno de los pueblos la norma fundamental establecía la constitución de los Ayuntamientos, compuestos por el alcalde, regidores y procurador síndico, presididos por el Jefe Político. Por lo que se refiere a la Hacienda municipal, se suprimían las Juntas de Propios y Arbitrios y se concedía la administración e inversión de los caudales al mismo Ayuntamiento que nombraba un depositario. El empleo de contador pasaría a ser desempeñado por el secretario de la Corporación. Entre las obligaciones de la Corporación se hallaban los sueldos de los empleados, las escuelas de primeras letras, la beneficencia, los gastos de obras y ornato público y los montes y plantíos del común. La racionalización y centralización de los gastos en el Ayuntamiento se reforzaba al disponer la Constitución el cese de cualquier Junta autónoma destinada a la recaudación de ingresos para la realización de un gasto específico.

En el caso de insuficiencia de los recursos disponibles para los gastos a realizar, el Ayuntamiento no podía imponer Arbitrios sin autorización de la Diputación Provincial, que a su vez la necesitaba de las Cortes. Este extremo, junto con la inspección que reglamentariamente hacía el cuerpo provincial sobre las Cuentas del municipio, ponen de manifiesto el aliento intervencionista liberal-burgués.

Por su parte, la Instrucción de 23 de junio de 1813

establecía una regulación para la administración, inversión y control de las Cuentas de los fondos municipales que se recogería, ampliada, en la legislación de 1823, razón por la cual se tratará unas líneas más adelante.

La prolija labor legislativa doceañista con respecto a la administración local no se limitó al mandato constitucional de 1812 y a la Instrucción de 1813. Varios decretos de política económica y hacendística general afectaron asimismo a los ingresos y gastos municipales: la supresión de los consumos sustituidos por una contribución directa, la libertad de edificación de hornos, molinos y demás artefactos, la libertad de venta de los comestibles y supresión de los abastos, la venta de Propios y baldíos, la supresión de los pósitos, o los recortes de las contribuciones a Hacienda en concepto de Propios. Todas estas medidas serán analizadas en sus correspondientes capítulos del gasto, ingresos o débitos, habida cuenta de que ahora se trata solamente de establecer las grandes líneas normativas que regularon las Haciendas municipales en este período.

El Trienio constitucional repuso en su vigor las leyes doceañistas, en general, y obviamente las que se referían a los Ayuntamientos y a su función hacendística, en particular. Pero, además, produjo una labor legislativa propia para atender a las demandas y urgentes necesidades

del nuevo régimen, en general, y para adaptar las instituciones municipales, sus funciones y sus finanzas al nuevo "estatu quo", en particular. Así, el Decreto de las Cortes de 6 de noviembre de 1820 suprimió el Derecho de Puertas, encargando de nuevo la recaudación de los Arbitrios a los Ayuntamientos y la Real Orden de 9 de febrero de 1821, que se puede entender como una operación de borrón, y nunca mejor dicho, cuenta nueva, dispuso que los Ayuntamientos constitucionales abrieran una cuenta nueva desde el primero de enero de dicho año. Esta última asimismo ordenaba que no se admitieran en cuenta valores de ingresos y gastos que no fueran líquidos y que se averiguaran urgentemente los "líquidos alcances" de las Cuentas de los años absolutistas. Otra Real Orden de 13 de junio de 1822, que se puede considerar como el anticipo del Decreto de las Cortes de 3 de febrero de 1823, establecía el modo de presentar los Presupuestos municipales.

Pero es, sin duda, el último Decreto citado el que regulaba en su totalidad el Gobierno económico-político local. De inspiración doceañista, es más maduro y prolijo que su fuente doctrinaria de 1813, y presenta novedades de notable entidad para el futuro de las Haciendas municipales. Como en el Capítulo acerca de los municipios de la Constitución de 1812, esta Instrucción atribuía a las Corporaciones locales la recaudación de los ingresos

y su aplicación a los gastos, bajo la responsabilidad de un depositario, pero prohibía explícitamente a los alcaldes y demás capitulares la percepción y retención de los caudales públicos. Asimismo, seguía a la anterior norma en lo referente a los gastos, concediendo una importancia relevante a los establecimientos de educación y a las obras públicas y reafirmaba la competencia de la Diputación en el Gobierno económico-político de los Ayuntamientos. Pero, como ya se ha apuntado, este Decreto representa un hito en la concepción y en la gestión de los recursos locales y su aplicación, al establecer la obligación de elaborar y remitir a la Diputación provincial el Presupuesto anual de los gastos públicos ordinarios a realizar en el año siguiente y el Presupuesto del valor de los fondos de Propios y Arbitrios con los que se pensaba contar para cubrir dichos gastos. La racionalidad, el sentido de la realidad y la consciencia de las urgentes necesidades económico-sociales que tenían los municipios se ponen de manifiesto en la labor de los legisladores liberales, cuando esta norma contempla la posibilidad del déficit y el medio para cubrirlo con nuevos Arbitrios o repartimientos. Se trataba de un déficit contable obligado, porque legalmente se "imponían" más gastos e ingresos, y no del déficit en sentido actual, puesto que no se cubría con Deuda. Desde luego, el intento de controlar los Ayuntamientos dejaba una puerta abierta

a otros gastos, que habían de ser cubiertos con el fin de conseguir la ortodoxia niveladora en los Presupuestos. En la misma línea de impulso del desarrollo económico, concreta y significativamente centrado en las obras públicas, sustrayendo a los municipios de los atrasos sufridos hasta el momento, la Instrucción, aunque todavía no contempla la existencia de los Presupuestos extraordinarios, ya apunta la idea al permitir la posibilidad del recurso al "Arbitrio o Arbitrios menos gravosos de que se pueda usar" para tales inversiones.

Por lo que respecta al procedimiento en la elaboración, tramitación, aprobación y control posterior de los Presupuestos, la ley se caracterizaba por dos elementos claves. El primero hacía referencia a la publicidad y a la posibilidad de participación en los Presupuestos, elaborados por el Ayuntamiento y su discusión por parte de los ciudadanos en general a través de los recursos a la Diputación y del preceptivo dictamen de los Síndicos. El segundo confirma lo ya apuntado en 1812 con respecto a la intervención permanente de la Diputación en todos los momentos procesales presupuestarios y esencialmente en el trámite final de su aprobación en cualquiera de los casos aludidos. Pero, además, dicha institución ejercía el control "a posteriori" de las Cuentas del Presupuesto. A tal efecto, la Ley establecía que los depositarios debían de presentar

las Cuentas del año anterior que eran examinadas por el pleno del Ayuntamiento y los Síndicos. Los "reparos" que se podían presentar contra el depositario o contra algunos capitulares, las "satisfacciones" que estos ofrecían y las propias Cuentas eran sometidos al dictamen de los Síndicos y todos estos documentos contables eran remitidos a la Diputación para su aprobación o recusación.

Finalmente, el Decreto de 1823 ponía de manifiesto el interés que la Diputación provincial y el mismo Gobierno central concedían a los recursos que ingresaban procedentes de los municipios, bien fueran en concepto de detracciones sobre los Propios o los que los Ayuntamientos entregaban como agente recaudador, respectivamente. En el primer caso, se ordenaba a las corporaciones locales la remisión del 10 por 100 del producto de los Propios a la institución provincial, con destino a las obras públicas y establecimientos de beneficencia provinciales. En el segundo caso, se recordaba la obligatoriedad de cumplir con la función mencionada, tanto en la recaudación ordinaria como en los casos de repartimiento, y de la rendición de Cuentas, acordando en este último caso "los procedimientos convenientes contra los responsables a dar las Cuentas".

Además de esta normativa de carácter general, se hizo hincapié en el restablecimiento de disposiciones destinadas a facilitar el tránsito hacia el nuevo sistema

hacendístico liberal. Así, hay que destacar el Decreto de las Cortes de 18 de noviembre de 1836, por la que se reponía el Decreto de las Cortes de 4 de enero de 1822 que extinguía las Contadurías de Propios y Arbitrios con sus empleos y dependencias. Sus atribuciones serían asumidas en el futuro por las Diputaciones Provinciales con sujeción a las que les concedía la ley de 3 de febrero de 1823, en las que se habían refundido todas las expedidas anteriormente para el Gobierno económico-político de las provincias.

Por otra parte, los liberales completaron la labor de restauración de la legislación emanada entre 1812 y 1823 con el restablecimiento, entre otras, de algunas disposiciones de política económica que afectaban a los Propios de los municipios. Así, hay que destacar en 1836 un Decreto de las Cortes que ordenaba la devolución de las fincas de Propios y comunes compradas durante la guerra de la Independencia ⁽²⁴⁾, y otra disposición de 1837 hacía lo mismo con las adquiridas durante el Trienio Constitucional

⁽²⁴⁾ El Decreto de las Cortes de 20-23 de noviembre de 1836 establecía tal devolución "libremente y sin el gravamen de 2 por 100 a los que hayan acreditado o acrediten ante los jefes políticos y Diputaciones provinciales su legítima adquisición, por medio de los documentos que la época misma permitió formalizar, o por otros supletorios a juicio de dichas autoridades", anulando el Decreto de marzo de 1834.

(25). Entre este último año y 1843 se legislaron otras medidas relativas a los repartimientos de terrenos de Propios, sobre el uso y la mancomunidad de pastos públicos y acerca del régimen de los montes de Propios, su conservación y repoblación. En todos los casos, subyacía una filosofía favorable a la privatización de estos bienes públicos.

En resumidas Cuentas, la acción revolucionaria se planteaba en primera instancia el restablecimiento de unas Haciendas municipales basadas en un orden racional burgués. Pero la política burguesa de los años Treinta no sólo reestableció la legislación liberal anterior, sino que configuró un marco hacendístico municipal propio, aunque eso sí, inspirado en aquélla. En este sentido, hay que destacar la impronta progresista plasmada en la Constitución de 1837. Esta Carta Magna, como lo haría de forma similar la de 1845, establecía con respecto de las Corporaciones locales una normativa en su Título XI denominado "De las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos". Esta parte del articulado remitía a "la ley" su organización y atribuciones y contenía innovaciones en materia presupuestaria de carácter

(25) Decreto de las Cortes de 16-26 de marzo de 1837.



similar.

La Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos sancionada en Barcelona en 14 de julio de 1840, de inspiración moderada y que desarrollaba la Constitución de 1837, quedó sin ejecución en virtud de un decreto de la Regencia de Espartero. Para el partido progresista esta norma era considerada políticamente restrictiva. La resistencia de la Reina regente, María Cristina, a retirarla, provocó su renuncia. Por estas razones, las Haciendas municipales continuarían rigiéndose hasta los años Cuarenta, básicamente por las normas restauradas de 1812 y del período 1820-23 y por la Constitución de 1837. La Regencia de Espartero desarrollaría ciertos aspectos de los ingresos, gastos, déficit y participación en los repartos de los mayores contribuyentes.

En este sentido, cabe destacar que el Real Decreto de 29 de julio de 1841, durante la Regencia de Espartero, recordaba que el Artículo 73 de la Constitución de 1837 establecía que debían de ser autorizados por la Ley de Presupuestos u otra específica todas las contribuciones y Arbitrios. Y se prevenía, en su caso, la presentación de los Presupuestos de gastos provinciales y municipales a las Cortes para su aprobación. Añadía que en el capítulo de ingresos se debía de incluir la imposición que en virtud del Artículo 153 de la Milicia Nacional debían de

sufragar los individuos exentos y en el de gastos las obligaciones de esta institución militar, los de habitación de puentes y caminos y demás obras de utilidad pública. Finalizaba abriendo la posibilidad de que los pueblos que sufrieran déficit debían de presentar Arbitrios para cubrirlo.

Por otra parte, ante una instancia del Ayuntamiento de Santo Domingo de la Calzada, solicitando la supresión de las Juntas de Mayores Contribuyentes, la Real Orden del Ministerio de Hacienda de 21 de junio de 1841 reafirmaba su existencia y funciones. Justificaba dicha norma argumentando que "con el fin de que todas las clases de un pueblo tengan intervención en dichos repartos, se elijan al efecto los mayores contribuyentes, uno o dos por cada clase de las de industria, comercio, agricultura y artes, que siendo todas contribuyentes les asiste un justo derecho para verse representadas por sus individuos".

La aportación moderada a la nueva Hacienda municipal liberal, que supuso su asentamiento definitivo, se inicia con la promulgación de La Ley de Ayuntamientos de 1840, mandada publicar por Isabel II en 30 de diciembre de 1843. Se inauguraba, así, una nueva etapa en las funciones municipales, en general, y en la hacendística, en particular. Su homónima de 8 de enero de 1845 daría un tratamiento similar a las Haciendas locales. Naturalmente, estas disposiciones legislativas debían de acompañarse,

también, a la reforma general de la Hacienda de Mont-Santillán, de 1845 ⁽²⁶⁾.

La primera novedad digna de mención reside en el hecho de que, por vez primera, la función presupuestaria municipal se contempla con una importancia suficientemente relevante como para merecer un apartado propio en el articulado de la ley: el Título XIV de la Ley de 1840 y el VII de la Ley de 1845, denominados "Del Presupuesto Municipal". Además, en la misma norma de 1845, algunos artículos de su Título VI, que conocía "De las atribuciones de los Ayuntamientos" y otros del Título XI acerca "Del Procurador Síndico", completaban el "corpus" legal de la función hacendística.

Los aspectos más sobresalientes del conjunto del articulado citado eran los siguientes. Primero, se mantenía la distinción entre Presupuestos ordinarios y extraordinarios y se establecían además los Presupuestos adicionales, en el caso de reconocerse "la necesidad de un aumento de gastos para objetos indispensables, olvidados

⁽²⁶⁾ El modelo de Administración pública establecido durante la Década moderada es de naturaleza palmariamente centralista. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, "las potencialidades creadoras y transformadoras que la representación genérica de los intereses locales daba a los municipios gaditanos, ha desaparecido por completo. En la administración española de mediados del XIX, los entes locales, desprovistos de unos mínimos poderes autónomos, son meros instrumentos de la administración del Estado. (Véase Mir i Bago, obra citada, pág. 92)

o imprevistos". Segundo, los gastos eran clasificados como obligatorios o voluntarios. La primera denominación comprendía la conservación de las fincas del común, los reparos ordinarios de la casa consistorial o el importe de su alquiler; los gastos de oficina, los sueldos de los empleados y la suscripción al Boletín Oficial de la Provincia; las partidas correspondientes a la Milicia Nacional, la instrucción pública, la beneficencia y los adelantos para el socorro de presos pobres; los gastos generados por la impresión de las Cuentas municipales, las quintas, el pago de deudas y los Censos contra el Ayuntamiento, y otros gastos "previstos por las leyes". Los gastos no comprendidos en la relación anterior entraban en la categoría de voluntarios. Tercero, también en los ingresos, la Ley distinguía entre los ordinarios y los extraordinarios. Los primeros comprendían los productos de Propios y Arbitrios y otros derechos; la participación en multas, los réditos de los Censos a favor del Ayuntamiento y los del papel del Estado; y todo impuesto, derecho o percepción que las leyes autorizaran. Los ingresos extraordinarios consistían en los repartimientos vecinales, el producto de la venta de predios rústicos o urbanos pertenecientes a la Corporación que se enajenaren y los donativos, legados y mandas; también incluían el capital de los Censos redimidos, el valor del papel del Estado que se enajenara, los

rendimientos de cortas extraordinarias, el producto de los empréstitos que se contrajeran a favor del Ayuntamiento y cualquier otro ingreso accidental.

Cuarto, en el procedimiento para la autorización del Presupuesto, la Ley contemplaba los siguientes pasos. El alcalde debía de presentar durante el mes de septiembre el Presupuesto del año posterior y la Corporación en pleno lo discutía y votaba, aumentándolo o disminuyéndolo. Este proyecto pasaba a ser examinado por el Procurador Síndico que debía de emitir un prescriptivo Dictamen. A continuación, el proyecto junto con el Dictamen eran objeto de una nueva discusión y votación por el Ayuntamiento y en caso de ser aprobado se remitía al examen y en su caso aprobación del Jefe Político, si la suma de los gastos no excedía los 100.000 reales; si el Presupuesto excedía dicha cantidad, debía de ser aprobado por el Gobierno. Si por alguna razón no se hallaba aprobado el nuevo Presupuesto a principios de año, se prorrogaba la vigencia del anterior. Asimismo, se debían de remitir los expedientes de arriendos de Arbitrios y subastas de puestos públicos municipales ⁽²⁷⁾.

⁽²⁷⁾ Hasta 1845 estos expedientes eran visados y autorizados en su caso únicamente por el
(continúa...)

El Gobierno, y en su caso el Jefe Político, tenían la facultad de reducir o desechar cualquier partida de los gastos voluntarios; pero no podían incrementar los gastos, salvo en los capítulos relativos a los obligatorios. En ambos casos debían de oír previamente al Ayuntamiento, asociado al efecto con los concejales suplentes y con los mayores contribuyentes del término municipal, en número igual entre unos y otros, al de componentes de la Corporación. En el caso de la discusión y votación de un impuesto extraordinario para gastos voluntarios ya votados por el Ayuntamiento y aprobados por la superioridad, a través de un repartimiento o de la fijación de nuevos Arbitrios, además del alcalde y concejales, también debían de intervenir los vecinos y los mayores contribuyentes. Finalmente se establecía un *desideratum*, que se convertiría en un dogma hasta la llegada de la teoría keynesiana, acerca de la nivelación presupuestaria, lo que en este período histórico era perfectamente comprensible y razonable, sobre todo teniendo en cuenta el sistema que se trataba de superar. La ley determinaba que

⁽²⁷⁾ (...continuación)

Gobernador civil. Pero la Real Orden del Ministerio de Hacienda, de 13 de julio de este año, restringía la autonomía de las Diputaciones al prevenir la intervención de la Intendencia en este asunto.

los gastos obligatorios se debían de sufragar con los ingresos ordinarios. Y en el caso de que el Presupuesto resultara deficitario, se cubriría con un repartimiento o un Arbitrio extraordinario. Estas soluciones precisaban de la autorización del Gobierno o, en su caso, del Jefe Político.

Inspiradas por la Ley de Ayuntamientos de 1840 las Corporaciones locales formarían sus respectivos Presupuestos sin seguir un esquema común hasta 1844. Pero a finales de este año, cuando ya se estaba estudiando el nuevo sistema fiscal, el Gobierno circularía un modelo de Presupuesto municipal único, con arreglo al cual se debía de elaborar el de 1845 y que con algunas variantes estaría en vigor durante todo el resto del siglo XIX.

El modelo de Presupuesto municipal para 1845 coincide básicamente con lo establecido en la Ley de 1840, pero especificaba y ordenaba la denominación de las distintas partidas de los gastos y de los ingresos, según una nueva clasificación orgánica. En cuanto a los ingresos los clasificaba en "productos ordinarios" (Propios, Arbitrios y derechos establecidos y exceptuados de la Milicia Nacional) y "productos extraordinarios" (repartos, venta de Propios, cortas de arbolado, producto de empréstitos). Los gastos se dividían en "obligatorios" (del Ayuntamiento, quintas, profesores de educación, profesores facultativos, guardas y peones, conservación y

reparación de las obras públicas, policía urbana y gastos de utilidad pública, cargas, funciones y gastos de beneficencia, Milicia Nacional y Diputación provincial); "voluntarios" (obras de nueva construcción) e "imprevistos" (calamidades públicas, extinción de langosta y otros). En caso de déficit se debían de señalar los Arbitrios u otros medios que el Ayuntamiento juzgara por convenientes para cubrirlo.

No obstante la importancia que la Ley municipal de 1845 concedía al Presupuesto, sin duda con el objetivo de sanear y equilibrar las finanzas locales, el resultado fue lastimoso. La insuficiencia de recursos, supeditados, además, a la concesión gubernamental y la delegación de obligaciones en los Ayuntamientos, explican el desenlace.

En el desequilibrio presupuestario jugó un papel indiscutible el nivel de endeudamiento de los Ayuntamientos, que acrecentaba los gastos. Especialmente las deudas contraídas con la Real Hacienda y con las Diputaciones. La legislación moderado-conservadora no atacó las raíces del problema, antes al contrario, tuvo como objetivo permanente apremiar a los Ayuntamientos para que satisficieran los débitos aplazados. Así, sólo trece días después de publicada la Ley de Ayuntamientos de 1845, aparentemente decretó una especie de "amnistía" en relación a las deudas reconocidas y liquidadas, suspendiendo los apremios a cambio de que en el

Presupuesto figurara una partida en los gastos obligatorios y se formara, en su caso, un Presupuesto extraordinario para satisfacer los débitos que, estando suficientemente justificados documentalmente, pasaran a ser considerados de igual naturaleza que los primeros ⁽²⁸⁾. Parecía una medida razonable para empezar desde cero la nueva singladura financiera municipal, con respecto a la Hacienda central. Pero pronto se descubrirían las verdaderas intenciones del Tesoro, explicables, por otra parte. La Real Orden del Ministerio de Hacienda, de 22 de septiembre de 1845, reactivaría los procedimientos de apremio contra los Ayuntamientos y consideraría estos créditos "de interés general, preferente a todo otro" y haría "responsables a los alcaldes y depositarios de Ayuntamiento de cualquiera pago que hicieren sin estar completamente pagada la Hacienda" ⁽²⁹⁾. En esta sintonía se

⁽²⁸⁾ Real Orden de 21 de enero de 1845 sobre "Suspensión de apremios contra los Ayuntamientos".

⁽²⁹⁾ Esta Real Orden decía que "ha sido tan varia la inteligencia de la citada disposición (Circular del Ministerio de la Gobernación de 19 de mayo de 1845, acerca de la suspensión de apremios) (...) ha tenido a bien S.M. declarar que en modo alguno se entiendan restringidos ni derogados los derechos, acciones y privilegios que corresponden a la Hacienda para hacer efectiva la recaudación de las cantidades que forman el presupuesto general de ingresos del Estado; y únicamente consultando los perjuicios que se causarían a los fondos públicos en concepto de municipales o provinciales, si por efecto de procedimientos apremiantes disminuían sus ingresos, es como S.M. ha tomado en su alta consideración y aprobó la medida de que los intendentes, antes de proceder (continúa...)

moverían las disposiciones legislativas de la Hacienda liberal en relación con el endeudamiento municipal.

Por otra parte, aun con ser importante el establecimiento del Presupuesto como uno de los instrumentos esenciales en la gestión de la Hacienda municipal liberal y manifestación de una voluntad política mínimamente representativa, faltaba otro elemento que complementaba su función hacendística: el control a posteriori de las Cuentas locales. Como ya dije, una de las características de la función hacendística del Antiguo Régimen residía en la ausencia de un moderno y racional sistema contable, lo que se repetía, matizadamente, en las Haciendas locales, habida cuenta del interés de la Monarquía por controlar parte de los ingresos municipales. Con todo, las irregularidades y el oscurantismo en las Cuentas locales era manifiesto. A establecer mecanismos de control y claridad en las mismas se dedicaron también los legisladores liberales. El proceso de cambio en la

⁽²⁹⁾ (...continuación)

según sus atribuciones, manifiesten a los jefes políticos el estado de los descubiertos líquidos en que puedan hallarse los Ayuntamientos o Corporaciones de la inmediata dependencia del Ministerio de la Gobernación, a fin de que por los medios que marca la ley municipal y demás instrucciones comunicadas y que se les comuniquen, hagan efectivas las cantidades que se adeuden a la Hacienda, considerando este crédito de interés general, preferente a todo otro, y haciendo responsables a los alcaldes y depositarios de Ayuntamiento de cualquiera pago que hicieren, sin estar completamente pagada la Hacienda."

rendición de Cuentas se manifiesta en dos vertientes. En primer lugar, y desde un punto de vista administrativo, en la supresión de la Contaduría Mayor o Principal de Propios y Arbitrios del Reino del Antiguo Régimen, como organismo controlador cuyas funciones serían desempeñadas por las Diputaciones desde entonces. Y en segundo lugar, desde una perspectiva judicial, en el reforzamiento de las competencias del Tribunal Mayor de Cuentas, que sería el órgano de control presupuestario independiente de la Hacienda en 1851 ⁽³⁰⁾. Naturalmente, la forma de presentar las Cuentas también cambió, como consecuencia del desarrollo de lo que las Constituciones y Leyes de Ayuntamientos establecían. En este sentido, hay que destacar como un primer paso y a propósito de la formación del Presupuesto del Ministerio de la Gobernación para

⁽³⁰⁾ El origen estrictamente contemporáneo del Tribunal de Cuentas arranca en el Decreto de las Cortes extraordinarias de 7 de agosto de 1813, desarrollado por el de 14 de agosto de 1816 y la Instrucción de 30 de junio de 1820, que suponen conjuntamente un inicio de autonomía con respecto a la Contaduría General y un robustecimiento de sus funciones. La creación del organismo con denominación propia se debe a la Real Cédula de 10 de noviembre de 1828 que disponía la asunción de las atribuciones, facultades y jurisdicción que en materia de contabilidad desempeñaban hasta ese momento el Consejo de Hacienda y el Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas. A pesar de que entre 1836 y 1850, con el asentamiento del liberalismo, se intentó dotar de mayor capacidad ejecutiva a dicho Tribunal, no sería hasta la Ley de 25 de agosto de 1851, con Bravo Murillo, que se creara el moderno Tribunal de Cuentas, con facultades fiscalizadoras sobre todos los fondos comunes, incluidos los municipales cuyos presupuestos requiriesen la aprobación del Gobierno. Según Tedde (1982), el citado Ministro contaría, para la elaboración del proyecto de Ley del Tribunal de Cuentas y para otro acerca de la contabilidad de la Hacienda, con la colaboración del propio Ramón Santillán, artífice de la reforma fiscal de 1845.

1837, el intento de centralización, en el mismo año, de todas las operaciones de contabilidad, incluyendo las de los Ayuntamientos, restableciendo la Ley de 3 de febrero de 1823, en aras de mantener un control más preciso sobre los recursos y las necesidades generales.

En efecto, la Ley de 3 de febrero de 1823, que fue restablecida el 18 de noviembre de 1836, prescribía la obligación de los depositarios de los Ayuntamientos de formar anualmente las Cuentas de sus fondos comunes, con su correspondiente resumen de sus productos de Propios y Arbitrios, que debía de presentar a la Diputación Provincial.

Un año después, la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 12 de mayo de 1837, mandaba que las Corporaciones formaran Cuentas y Estados de lo recaudado por el ramo de Propios y Arbitrios hasta fin de 1836 y especificaran la distribución que se hubiera dado a estos fondos y el déficit que hubiera resultado.

La justificación de esta norma estribaba en que sin el conocimiento exacto y la centralización de las operaciones era imposible "lograrse el objeto que S.M. se propone de presentar a las Cortes el verdadero Presupuesto general (del Ministerio de la Gobernación); y constituyendo la parte más importante de él los particulares de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales". Para averiguar pormenorizadamente los

ingresos municipales, y los de otras corporaciones, la disposición establecía que en las Cuentas "han de aparecer los productos, rentas y derechos Propios que son parte de su dotación, y no ingresan en el Tesoro público, y además los ingresos por asignaciones del Estado; de manera que el cargo lo formen todos los fondos que hayan entrado en sus arcas, de cualquiera procedencia que sean, así como la data de los pagos que hayan verificado, sean de la clase que quieran". Terminaba diciendo que "Para lograr esta centralización sucesiva, razonable y sólidamente sin confusión ni malversación, debe empezarse por la formación de las Cuentas exactas de todos los ramos que han de servir de base para el arreglo y ordenación de los Presupuestos generales y particulares".

El modelo de formulario a cumplimentar comprendía los siguientes apartados:

CARGO (INGRESOS)

1ª Clase: Resultas de la cuenta anterior y débitos en primeros y segundos contribuyentes.

Productos del año de la cuenta.

2ª Clase: Propios.

3ª Clase: Arbitrios.

DATA (GASTOS)

1ª Clase: Salarios.

2ª Clase: Festividades.

3ª Clase: Censos.



4ª Clase: Gastos ordinarios.

5ª Clase: Gastos alterables extraordinarios e imprevistos.

Partidas no cobradas

Gastos de Depositaria.

El "alcance a favor o en contra" de la Depositaria constituía el déficit o superávit, respectivamente, del año de la Cuenta ⁽³¹⁾.

Sin embargo, siete años más tarde, en 1844, al compás

⁽³¹⁾ El Resumen de las Cuentas de Propios comprendía los siguientes apartados:

CARGO (INGRESOS)

Existencia que resultó de la cuenta anterior.
Deudas que resultan a favor de los Propios.
Productos de propiedades.
Productos de casas.
Productos de molinos.
Productos de Censos.
Productos de arriendos.
Productos del reparto vecinal.
Otros productos.

DATA (GASTOS)

Salarios.
Festividades de la Iglesia.
Réditos de Censos.
Gastos ordinarios de papel, correo y demás.
Gastos de lactancia de expósitos.
Gastos de presos pobres.
Gastos de la Compañía Franca.
Gastos del Presupuesto provincial.
Deudas no cobradas.

En este caso también la diferencia entre el cargo y la data debía de reflejarse en el "alcance" a favor o en contra de la Depositaria.

de la consolidación de las estructuras liberales, políticas y administrativas en general y hacendísticas en particular, se introdujeron modificaciones en las Cuentas y los resúmenes. La base explicativa de estos cambios está en la introducción de una progresiva racionalización en los Presupuestos municipales que dió lugar a la supresión de ciertas partidas tanto de los ingresos como de los gastos y a la ampliación o creación, *ex novo*, de determinados capítulos sobre todo de los gastos. Una Real Orden mandaba a los Ayuntamientos elaborar las Cuentas adecuándolas a la Ley municipal de 1840, encomendando al Jefe Político llevar un registro de las mismas y remitir un ejemplar al Ministerio de la Gobernación de la Península ⁽³²⁾.

⁽³²⁾ El modelo de la "Cuenta General con cargo y data de los caudales del común" que disponía la Real Orden de 18 de abril de 1844 era el siguiente:

CARGO (INGRESOS)

INGRESOS ORDINARIOS

- 1º.- Propios y Arbitrios.
- 2º.- Multas.
- 3º.- Censos.
- 4º.- Impuestos o derechos o cualquiera otra percepción legal.

INGRESOS EXTRAORDINARIOS

- 1º.- Repartos vecinales.
- 2º.- Enajenaciones.
- 3º.- Donativos, legados y mandas.

(continúa...)

Las anteriores disposiciones acerca de la rendición de Cuentas fueron refundidas en la Real Orden de 28 de enero de 1846, que circulaba la Instrucción de Contabilidad municipal aprobada el 20 de noviembre del año anterior. La minuciosidad de esta reglamentación tenía como objetivo el diáfano control de los ingresos y los gastos municipales. Lo más destacado de esta detallada "Instrucción para los alcaldes y depositarios o mayordomos de los Ayuntamientos en la ordenación de sus respectivas Cuentas, y reglas a que se sujetarán las Secretarías de

⁽³²⁾ (...continuación)

4º.- Censos redimidos y papel enajenado.

5º.- Cortas de arbolado.

6º.- Empréstitos.

7º.- Accidentales.

DATA (GASTOS)

GASTOS OBLIGATORIOS

1º.- Conservación de fincas.

2º.- Gastos de oficina y sueldos.

3º.- Suscripción al Boletín Oficial de la Provincia.

4º.- Milicia Nacional, Instrucción Pública, Beneficiencia, impresión de Cuentas.

5º.- Quintos.

6º.- Socorros a presos.

7º.- Deudas y Censos.

8º.- Otros gastos obligatorios (20 por 100 de Propios, 5 por 100 de Arbitrios, cupo del Presupuesto provincial, cupo de la Compañía de seguridad, premio de zorras y liquidación de suministros).

GASTOS VOLUNTARIOS

Festividades religiosas y explotación de minas de agua potable.

Como en los casos anteriores al final figuraba un resumen de los ingresos y de los gastos y el "alcance" a favor o en contra del Depositario.

dichas Corporaciones al intervenir los ingresos y gastos del Presupuesto", era lo siguiente. Los ingresos debían comprender las resultas del arqueo del año anterior y las cantidades calculadas en el Presupuesto más lo recaudado de más. Los gastos debían de incluir las cantidades satisfechas de partidas que figuraban en el Presupuesto y las cantidades no recaudadas de los ingresos. Se ordenaba una adecuación exacta entre los ingresos y los gastos que figuraban en el Presupuesto y en las Cuentas, persiguiendo con ello un cumplimiento del primero y una justificación precisa y documentada de la recaudación y de los libramientos. Asimismo, se prohibía la admisión de partida alguna como pendiente de cobro y en las obras públicas se prohibía el libramiento de cantidades superiores a las establecidas en el pliego de condiciones establecidas en la adjudicación de las mismas.

Pero, con todo, estas leyes-marco y su desarrollo, no agotaron la compleja reglamentación que acerca de las Haciendas municipales fue generando el liberalismo. La normativa continuó desarrollándose y completando vacíos legales a lo largo de estos decisivos años de transición, atendiendo a muy diversos aspectos.

Por lo que se refiere a la recaudación de los Arbitrios, la Ley de 15 de agosto de 1841 decretaba que los establecidos por los entes provinciales o locales para su utilidad serían recaudados por estas instituciones al

margen de la Intendencia o las oficinas centrales de rentas, pero debían de ser inspeccionadas por el Ministerio de la Gobernación. Por su parte, la Hacienda central en una versión actualizada, aunque mínimamente suavizada, del Derecho de Puertas, continuaría recaudando los impuestos "de esta misma clase que lo estén sobre el precio de artículos que ya constituyan una renta del Estado". Dicho en otras palabras, seguía reteniendo la recaudación de aquellos Arbitrios que recaían sobre las mismas materias fiscales que los Impuestos estatales. El Tesoro, o su concesionario, debían de entregar los rendimientos de los gravámenes municipales a las Diputaciones o Ayuntamientos, con las deducciones señaladas en la Ley de Presupuestos.

El Derecho de Puertas, que fue suprimido por el decreto de Mendizábal de 26 de mayo de 1843, dentro del corto período progresista representado por la Regencia de Espartero, quedaría, sin embargo, restablecido apenas dos meses después, el día 30 de julio. La reforma fiscal de Mon-Santillán de 23 de mayo de 1845 conservó el Derecho de Puertas. En la Base 7ª de la Circular de la Dirección General de Contribuciones indirectas que desarrollaba aquélla en lo concerniente a los impuestos sobre el consumo, se conservaba el espíritu con el que 28 años antes Garay había establecido la recaudación de los Arbitrios a cargo de la Hacienda. Además, siguiendo con la

ya tradicional subordinación de las Haciendas municipales al Gobierno, se permitía a los Ayuntamientos una autonomía vigilada en la imposición de Arbitrios. Específicamente, la citada base 7ª de la aludida Circular, establecía que "sólo podrán imponerse con la autorización competente Arbitrios o recargos para objetos locales, en cantidad que no exceda de la del derecho correspondiente al Tesoro público, reduciéndose a este límite los existentes al establecimiento de este impuesto. La recaudación de estos Arbitrios o recargos ha de ejecutarse precisamente en unión con los derechos del Tesoro, sin perjuicio de hacer en ella la correspondiente distinción, y de entregarse puntualmente a cada partícipe lo que le pertenezca en cada período de los que para las entregas se señalen. Sin embargo, cuando los encabezamientos hechos por los Ayuntamientos con la Administración hayan de cubrirse por repartimiento, podrán recargarse los cupos con la cantidad que para gastos de este y su cobranza se considere necesaria a juicio del Gobierno".

En otro orden de cosas, también cabría señalar algunas disposiciones que hacían referencia a la delimitación competencial en la creación y recaudación de impuestos entre la Administración central y las Diputaciones y Ayuntamientos. No se debe de olvidar el hecho de que las Corporaciones locales actuaban como agentes recaudadores de la Hacienda Real. Sobre esta

función recaudatoria de las rentas del Estado por parte de los Consistorios municipales se prodigan las disposiciones legales procedentes del Gobierno y de las Diputaciones provinciales. Así, el 23 de diciembre de 1835, ante la petición municipal de la supresión de dicha gestión, se hacía público un Real Decreto que mantenía la citada obligación mientras se organizaba la recaudación por parte de la Hacienda Pública; y añadía que las "corporaciones sólo serán responsables de las cantidades que recauden, habiendo practicado todas las gestiones que hasta aquí les han competido; y previa justificación de ello, sea necesario el apremio, sólo se ejercerá este contra los verdaderos deudores".

En esta misma línea de delimitación de competencias, que por otro lado pone de manifiesto el control de las Haciendas locales por parte de la Hacienda central, y consecuentemente su falta de autonomía fiscal, hay que situar las reiteradas Reales Ordenes de 14 de enero de 1837, de 13 de marzo de 1840, de 19 y 24 de abril y 26 de junio de 1841, de 16 de julio de 1842 y la Circular de la Dirección General de Contribuciones Indirectas de 21 de agosto de 1845, que prohibían los recargos sobre las especies de consumo. Repetición que revela su falta de cumplimiento debido a las perentoriedades financieras de los Ayuntamientos.

I.2.- LAS CIFRAS DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE ALICANTE (1800-1845). UNA APROXIMACION HISTORICA Y METODOLOGICA.

Esta parte del trabajo está dedicada a poner de manifiesto la naturaleza de las magnitudes de la Hacienda municipal de Alicante entre 1800 y 1845. Para ello convendrá hacer algunas precisiones de carácter metodológico para una mejor comprensión, y una más correcta interpretación, de las mismas. Porque los números, aparentemente asépticos, arrastran también ciertas servidumbres inherentes a la estructura y a la coyuntura político-económica. Los soportes documentales de los guarismos que se van a presentar son de una doble y distinta naturaleza, en consonancia con los dos sistemas políticos que estuvieron vigentes. En el apartado anterior se han puesto de manifiesto las diferentes normas que regularon la función hacendística local mientras perduró el absolutismo y los cambios que introdujo el sistema liberal. En consecuencia, entre 1800 y 1836 las fuentes que permiten aproximarnos a las magnitudes son necesariamente posteriores a la realización del gasto, es decir, las que podríamos identificar con la fase que en un moderno sistema presupuestario se conoce como de liquidación. Cualquiera que sea el tipo de documentación elegida. Por esta razón, y porque así figura en la

documentación, son denominadas "Cuentas".

A partir de 1836-37, las cifras se encuadran en una nueva filosofía económica de previsión o presupuestación y un cierto control posterior, a través de las fases presupuestarias, es decir, la aprobación, la ejecución y la liquidación de los Presupuestos. Pero en ninguna de estas dos etapas se encuentran aún todos los modernos mecanismos de control a lo largo del proceso que se extiende entre la recaudación de los ingresos, pasando por su aplicación al gasto y terminando con la fiscalización judicial por parte de un organismo técnicamente eficaz y políticamente independiente. Por todo ello, hay que relativizar prudentemente las magnitudes en las que se basan los estudios económicos de este período. A este respecto hay que subrayar las precisiones vertidas por especialistas en historia de la Hacienda que hablan genéricamente de "Cuentas" cuando se refieren a este período histórico ⁽³³⁾. No obstante, y a efectos de una mayor claridad en la exposición, nos referiremos convencionalmente a Cuentas y Presupuestos.

⁽³³⁾ Véase Comín (1990).



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

I.2.1.- Las Cuentas municipales de Alicante (1800-1836)

La documentación de tipo económico de la que se pueden extraer las cifras de la Hacienda municipal durante estos años son, para los ingresos, los certificados de los productos de Propios y Arbitrios anuales expedidos por el secretario municipal y para los gastos e ingresos conjuntamente considerados, las anuales "Cuentas generales de Propios y Arbitrios" que debían de realizar el depositario o tesorero y el también anual "Resumen del valor, distribución y existencia de los caudales de Propios y Arbitrios", basado en las anteriores Cuentas y que elaboraba la Contaduría principal, dependiente de la Intendencia, como institución fiscalizadora de las finanzas municipales. También en esta última documentación se puede hallar lo que podríamos considerar como control en la legalidad de la exacción de los impuestos municipales y grado de cumplimiento en su aplicación al gasto, a partir del "reconocimiento y liquidación" de la cuenta de la depositaría municipal mencionada y que permitía, o no, la libranza del finiquito por parte del Intendente.

Todos estos registros contables que intentaban el control de los ingresos de Propios y Arbitrios y su

aplicación, emanaba de las leyes que al respecto se dieron en el siglo XVIII, ya vistas. El doble objetivo que la Corona intentaba conseguir era, por un lado mantener la pervivencia de las Haciendas locales y por otro, sobre todo, asegurarse la percepción de parte de los recursos municipales. Lógicamente, aquélla tenía un interés vital en controlar las Cuentas de los Ayuntamientos, pues no en vano en ellos residía una fuente notable de ingresos para sus arcas. Sin embargo, aún con ser cierto este interés del rey y por lo tanto con ser importantes y valiosas estas fuentes, entre otras cosas por la inexistencia de otro tipo de documentación contable, presentan sin embargo varios problemas de los que ha de ser consciente el investigador y que relativizan los resultados que se expondrán en las series estadísticas.

Entre la problemática que presenta esta documentación no es la menor la complejidad burocrática que regulaba el proceso que se desarrollaba entre la elaboración de las Cuentas municipales y la liquidación final por parte de la Contaduría de Provincia. Todo este proceso estaba sujeto a una reglamentación tan estricta desde el punto de vista legal, que apenas contemplaba la inclusión de variables económicas nuevas vinculadas a los cambios económico-sociales en presencia. Afectaran a los ingresos, gastos o



déficit ⁽³⁴⁾. Inevitablemente, en muchos casos la normativa era transgredida por pura necesidad en función de la coyuntura económica y social que condicionaba tanto los ingresos como los gastos. A este propósito, y con suma frecuencia, se realizaban gastos "que se han echo (sic) que sin embargo de ser legítimos no se han incluido en Cuentas por hallarse ya llena la dotación que para los extraordinarios señala el reglamento y de que no se puede exceder" ⁽³⁵⁾.

Pero a menudo, las Cuentas eran también objeto de manipulaciones interesadas por parte de la Corporación municipal. Para acabar de explicar la endeblez de este sistema contable hay que resaltar el hecho de que las liquidaciones se producían con un desfase considerable, de varios años, en relación con la elaboración de las Cuentas municipales y revertían obligatoriamente sobre las mismas debiendo incluir modificaciones cuando ya se habían elaborado las Cuentas de la anualidad siguiente. Una especie de rutina en la insistencia de la detección de

⁽³⁴⁾ Hay que recordar a este propósito que la norma prevenía que los gastos se acomodaran estrictamente a los ingresos y por lo tanto no se contemplara, por teóricamente imposible, el déficit.

⁽³⁵⁾ A.M.A. Cartas escritas, 1802-1811, 28 de febrero de 1805.

irregularidades ("reparos") por parte de la Contaduría de Provincia y la repetición sistemática y monótona de las justificaciones ("satisfacciones") con las que respondía el Ayuntamiento, sin que se hayan registrado acciones sancionadoras de importancia, constituye una muestra más de la parálisis en la que se hallaba la Monarquía en las postrimerías del régimen absolutista. Estos extremos, unidos a otros elementos distorsionadores inherentes al sistema, suponen un buen grado de dificultad para la tarea del investigador y, por ende, en la estimación de los datos empíricos y su significado en este período histórico. Finalmente, los organismos encargados de fiscalizar las Cuentas municipales estaban subordinados al poder real, con lo que carecían de autonomía e independencia. Por todas estas razones las estimaciones de las cifras de las Cuentas de la Hacienda municipal absolutista se han tenido que complementar con documentación de tipo cualitativo.

I.2.2.- Los Presupuestos de Alicante (1837-1845)

Se ha mencionado ya que, en 1836, el Ayuntamiento recibió el primer modelo impreso de Presupuesto municipal de gastos, inspirado en la Ley de 3 de febrero de 1823, al que se debía de adaptar su actividad hacendística. Este hecho suponía la adopción de criterios racionales de

gestión económica y la introducción de un principio de legalidad que permitía el ejercicio del control de los fondos municipales por una parte de la sociedad, habida cuenta del sufragio restringido imperante. Aunque a partir de los años Treinta se empezó a hablar de los Presupuestos mensuales de gastos, los antecedentes de esta disposición de carácter jurídico-económico se hallaban en los breves períodos liberales anteriores y a este respecto merece la pena resaltar el aliento reformista que se manifestaba en 1813, en el discurso inaugural del primer Jefe Político de la Diputación de la Provincia de Valencia (antiguo Reino de Valencia) Mateo Valdemoros, que animaba a los Ayuntamientos en su labor de establecer unas Haciendas locales más racionales y más justas ⁽³⁶⁾. En efecto, el día

⁽³⁶⁾ Decía en el discurso entre otras cosas que "(...) en medio de un tribunal oscuro y opresor de las luces; de una enseñanza amoldada en sus libros, en sus fórmulas, en sus juramentos a las miras del absoluto poder real; de unos tribunales aristócratas, instrumento puesto de las altas secretarías; de una hacienda, en fin, ruinosa y arbitraria, amanecieron las sociedades económicas de amigos del país (...)". Según él, las Diputaciones armonizaban "las ventajas de la unidad y las del sistema federativo". Continuaba diciendo que a los depositarios de la soberanía estaba encargado "intervenir y aprobar el repartimiento de las contribuciones (...) haciéndoles ver con una estadística exacta (...) el déficit que debe llenarse (...) la ley os ha nombrado centinelas y fiscales del patrimonio público para que acechéis y deis parte de los abusos que se noten en la administración. Cargo vuestro es, pues, interesaros en ese laberinto tortuoso que apenas fue dado seguir a los Neckers y los Gálvez. Desde las farraginosas ordenanzas que dictó a la contaduría mayor Felipe II en la Coruña, hasta los reglamentos últimos del ministerio de Hacienda de Carlos IV, veréis una cadena de formalidades inviolables al parecer, y que aseguran el más puro manejo, al paso que los clamores de los pueblos, las reiteradas reclamaciones, los ensayos, las tentativas, las enmiendas continuas atestiguan la transgresión y los abusos más enormes...Hasta ahora todos los sistemas han producido (continúa...)

11 de enero de 1836 quedó instalada la Diputación Provincial de Alicante y en su alocución a los habitantes de su demarcación, una semana después, su presidente señalaba como una de las responsabilidades más importantes y urgentes de dicha institución, la supervisión y control de los Presupuestos municipales. El 14 de julio la Diputación enviaba el primer modelo de Presupuesto para los Ayuntamientos con la finalidad de uniformarlos, ordenarlos y clarificarlos, ante las múltiples variantes

⁽³⁶⁾ (...continuación)

quejas y dilapidación. Vosotros deberéis meditar los principios recónditos de la economía política y combinándolos con la teoría del corazón humano, atajar los pasos a las depredaciones de ordenanza; aquellas que no descubre el legislador, pero que chocan a los ojos de cualquier ciudadano por el lujo y profusión del que los disfruta al abrigo de la ley (...)"

Pasaba a continuación a ocuparse de las funciones de control de la Diputación sobre las Haciendas municipales manifestando que "el encadenamiento de las ideas os llama a ejercitar vuestra vigilancia sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y el examen de sus cuentas. ¿Qué manantial de cuidados se descubre aquí?. Los pueblos (digámoslo para nuestra enmienda) habían recibido el pestífero contagio de una corte corrompida: habían aprendido de ella la malversación, el monopolio, la parcialidad y los manejos que convierten en patrimonio de unos pocos araganes la subsistencia de una dócil y laboriosa comunidad".

A.M.A. Expedientes y Veredas. 1812-1813. Discurso inaugural del Jefe político al instalarse la Diputación Provincial de Valencia, de 6 de octubre de 1813.

y la falta de método con que se habían elaborado hasta entonces, sin duda a causa de oscuros intereses municipales y también por la carencia de bases legales suficientemente claras. No obstante, reconocía desde el principio el drama en el que se verían envueltas las Haciendas locales durante al menos todo el siglo XIX, derivado de la difícil, por no decir imposible, nivelación entre los ingresos, limitados por la liberalización del consumo de ciertos productos y por el cuasi monopolio que ejercía la Hacienda sobre los mismos, y el incremento, típicamente liberal en esta época, de los gastos. La Circular señalaba las distintas partidas que debían de conformar los ingresos, los capítulos del gasto, la forma de arreglar el déficit, la obligación de realizar las deudas que a su favor y en su contra tuvieran los Ayuntamientos y la de remitir los expedientes de subasta de los arriendos de Propios y Arbitrios y las Cuentas y el testimonio de valores y el procedimiento y plazos para presentar toda la documentación a la Diputación para su aprobación o rechazo

La minuciosidad de esta Circular se pone de manifiesto porque abarcaba en detalle todos los elementos que configuraban la estructura y el funcionamiento de la Hacienda municipal. Entre los fondos comunes de que podían gozar los Ayuntamientos, la Diputación establecía el producto de los Censos y arriendos de los Propios y de los

puestos de abasto público. En el capítulo de los Arbitrios se autorizaban los que recaían en las pesas y medidas, excepto en los casos en que el vendedor dispusiera de ellas, en cuya circunstancia debía de ser voluntaria la utilización de los instrumentos oficiales. Se respetaban los que en este momento se recaudaban, siempre que fueran compatibles con las medidas liberalizadoras.

Los gastos se fijaban en función del número de habitantes, situación y categoría del pueblo y se suprimían algunas partidas consideradas impropias del nuevo orden liberal y muy a su pesar reducía la cuantía de las necesarias, con el objetivo de nivelarlas a los ingresos. Asimismo las distribuía en tres grandes grupos: gastos ordinarios (festividades, Censos, salarios, incluídos los de los docentes, el importe del Boletín Oficial de la Provincia, que sustituía a las Veredas, las obras de conservación de los Propios, reparación de puentes, acueductos y fuentes, conservación y mejora de las calles y plazas, la limpia de pozos, los gastos corrientes del Ayuntamiento y la contribución para la Junta Inspector de Escuelas); gastos extraordinarios, que precisaban de un Presupuesto; y gastos alterables, de atención preferente y prioritaria y que mayoritariamente iban destinados a las contribuciones al Estado (20 por 100 de Propios y Arbitrios, 5 por 100 de Arbitrios, Contribución de paja y utensilios, el Equivalente, 1,5 por

100 para el depositario, cupo de fusileros de Valencia, Cátedra de Agricultura de Valencia, haberes y vestuarios de la Guardia Nacional, utensilios para el Cuerpo de guardia, gastos de quinta, gastos de la Diputación Provincial, reos y confinados y momentáneamente los gastos de los Juzgados de primera instancia).

En caso de producirse déficit, se debía de arreglar recurriendo a Arbitrios que no pesaran sobre el consumo, como el establecimiento de ferias y mercados y corridas de novillos, y en caso extremo se podía establecer un repartimiento por regla del Equivalente.

En cuanto a las deudas a favor del Ayuntamiento se exigía su realización inmediata acudiendo incluso a los Tribunales para los casos de deudores primeros y segundos contribuyentes, de manera que en las Cuentas del año siguiente hubieran desaparecido. Con la misma firmeza se demandaba que se hicieran efectivas las deudas en su contra, en especial las correspondientes a Hacienda.

Respecto a los documentos contables y el procedimiento para su entrega al Gobierno Civil, se establecía que los Presupuestos se debían de remitir por duplicado durante el mes de enero junto con las Cuentas del año anterior. Los expedientes de arriendos o libre venta y los de repartos se debían de remitir durante el mes de octubre. Asimismo se debía de enviar el testimonio de valores para que la Contaduría pudiera conocer el

producto aproximado de los Propios y Arbitrios para años sucesivos y consiguientemente fijar los contingentes para Hacienda. Finalmente la Diputación expresaba su esperanza de no tener que recurrir a multas o apremios para que los Ayuntamientos cumplieran con el contenido de esta Circular ⁽³⁷⁾.

Pero, a pesar de la perentoriedad que fijaba la Diputación y de las reiteradas amenazas de apremios y multas así como de la posición sumamente favorable del Ayuntamiento, desde 1836 y hasta 1844, con vistas al ejercicio de 1845, no se elaborarían los Presupuestos ajustados completamente a la anterior disposición ni se cumplirían los plazos para su remisión, ni la de los testimonios de valores y expedientes de arriendos. Las razones del incumplimiento parcial del aspecto

⁽³⁷⁾ En su Preámbulo la Diputación se declaraba deseosa de establecer dichas bases y "facilitar con ellas las economías y mejoras de administración que reclama el estado actual de los fondos Comunes o de Propios, (procurando) adquirir cuantos conocimientos le han sido posibles en ramo tan vasto como interesante". No obstante, señalaba que se la habían "ofrecido bastantes inconvenientes para hermanar dicha economía con las necesidades de los pueblos y los medios de reunir las sumas indispensables con el menor gravamen posible y con el cumplimiento de las Reales órdenes vigentes sobre la libre venta de los artículos de comer, beber y arder, libre tráfico y comercio interior. Detenidamente se ha ocupado de superarlos la diputación (...) sin perjuicio de hacer presente al Gobierno lo que no esté en sus atribuciones y considere más útil al interés general de los mismos pueblos y al alivio de la clase menesterosa".

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1836, 1837 y 1838. Legajo nº 344. Circular del Gobierno Político Superior de la Provincia de Alicante, de 14 de julio de 1836.

presupuestario se debían a la insuficiente claridad derivada de la compleja coyuntura política general y a las dificultades financieras de los municipios, como consecuencia de la expansión del gasto y de la contracción de los ingresos, que les impelía a discurrir fuera de la nueva legalidad liberal. Pero la no remisión de los testimonios de valores y expedientes de arriendos obedecía a la resistencia que oponían los Ayuntamientos a que la Diputación, y en último instancia la Hacienda, pudieran fijar las contribuciones que gravaban los Propios y Arbitrios. Por otra parte, y a pesar de las continuas reclamaciones, tampoco la Corporación provincial, dotada de una precaria infraestructura e inundada repentinamente por múltiples funciones por una parte, y con falta de criterios autónomos, por otra, podía atender con diligencia sus responsabilidades.

Todas estas variables explican la azarosa puesta en vigor de los nuevos Presupuestos en esta ciudad. Porque la buena predisposición del Ayuntamiento de Alicante para la elaboración de los Presupuestos chocaba con los obstáculos con las que se encontró para realizar el primer Presupuesto, de 1836. En el preámbulo de la propuesta que remitía al Gobierno Político, la Corporación municipal manifestaba que "Pocos Ayuntamientos habrán tocado más dificultades que el de Alicante para la formación de sus Presupuestos. La falta de método en la administración

pasada, la carencia de bases que aunque imperfectas hubiesen al menos servido para la continuación de los trabajos y la confusión que reinaba entre los ramos todos que pesan a cargo de la Municipalidad, han sido obstáculos que solo pueden vencerse con el celo de que se hallan animados los individuos de esta Corporación".

La propuesta no obtuvo contestación del Gobierno Político, quien, sin embargo, en 1837 acusaba al Ayuntamiento de no haberse atendido a las nuevas directrices presupuestarias del mes de julio de 1836. El Ayuntamiento se justificaba diciendo que "A principios de 1836 no regía formulario alguno para la formación de Presupuesto; y este Ayuntamiento hizo el suyo" a su buen saber y entender.

Después de siete años de vigencia de los Presupuestos, en 1844 el Gobierno político de Alicante remitía una Circular el 2 de septiembre en la que recriminaba a los Ayuntamientos por no enviar los arriendos municipales a la Diputación y por que los Presupuestos "se forman y remiten a la aprobación superior cuando place a cada Ayuntamiento". Entre otras disposiciones, además, señalaba que en caso de fijar una partida para gastos imprevistos, no debía de exceder del 10 por 100 de los ingresos



ordinarios ⁽³⁸⁾.

En 1844 y como resultado de la normativa emanada de la Ley de Ayuntamientos de 1840, el Ayuntamiento refundiría el proyecto de Presupuesto que estaba elaborando para 1845, adaptándolo al modelo circulado por el Ministerio de Gobernación. Sin embargo, la contravención de algunos preceptos de la Ley de Presupuestos de 1845, aún desconocidas en aquel momento por parte de la Corporación y probablemente la acumulación de expedientes en Madrid, explican que el Gobierno Político tuviera que autorizar provisionalmente una prórroga de los Presupuestos del año anterior y que fueran aprobados por el Gobierno en una fecha tan tardía como la de finales del propio año 1845, con una serie de condiciones.

Efectivamente, las disposiciones acerca del modelo a utilizar para la confección de los Presupuestos para 1845, sorprendió a la Corporación en pleno proceso de discusión de los mismos en septiembre de 1844. De la importancia que el Ayuntamiento concedía a los Presupuestos habla la introducción a la Exposición de los mismos en la que se decía que "La formación del Presupuesto Municipal es sin

⁽³⁸⁾ A.M.A. Cuentas municipales. 1836-1837.

duda la más grave tarea de los Ayuntamientos porque al tratarse de él se presentan cuasi todas las cuestiones de administración local (...). El buen orden y la conveniencia pública reclaman grandes reformas, pero faltan datos y se oponían muchos obstáculos difíciles de superar; se han adoptado, sin embargo, con buen ánimo cuando ha sido posible (...) dejando al celo de nuestros sucesores completar la obra con las lecciones del tiempo y de la experiencia que son prendas de seguridad y acierto".

En el mes de noviembre se procedería a la refundición del proyecto para adaptarlo al modelo general de Presupuestos y se enviaría al Gobierno Político, que a su vez lo remitiría al Gobierno en diciembre.

En enero de 1845 el Ministerio de la Gobernación se negaba a autorizar los Presupuestos por la falta de una relación de las deudas de primeros y segundos contribuyentes a favor de la Corporación, de los créditos en contra y de los capitales y réditos de Censos. El Ayuntamiento se defendía con el argumento de que no disponía de estos antecedentes a causa de la huída del depositario Manuel Carreras, que había participado en la revolución de 1844. En el mes de septiembre, y ante las necesidades del Ayuntamiento, el Gobierno Político autorizaría provisionalmente una prórroga del Presupuesto de 1844.

Y finalmente por la Real Orden de 1 de diciembre de 1845 se aprobarían los Presupuestos de este año pero desautorizando los Arbitrios que se proponían para cubrir el déficit previsto, puesto que contravenían la Ley de 23 de mayo de este año en lo referente a los impuestos sobre el consumo. Y para evitar los perjuicios que se derivarían del proceso de elaboración de nuevos Presupuestos, ordenaba un repartimiento, que se satisficiera lo que se pudiera y se redactara un Presupuesto adicional al de 1846 que se atuviera a las disposiciones vigentes en materia de consumos ⁽³⁹⁾.

A partir de 1846 se entraría en una etapa de mayor normalidad en la elaboración de los Presupuestos municipales.

⁽³⁹⁾ A.M.A. Cabildos. 23 de septiembre al 18 de diciembre de 1844.

A.M.A. Cuentas municipales. 19 de enero al 27 de septiembre de 1845.

I.3.- EL DEFICIT EN LA HACIENDA MUNICIPAL DE ALICANTE (1800-1845). APROXIMACION HISTORICA Y ANALISIS CUANTITATIVO.

El déficit, que se arrastraba desde finales del siglo XVIII, fue la característica dominante en las Cuentas del Ayuntamiento desde 1800 a 1845, con raras, y falsas, excepciones. A este respecto, conviene precisar que el hecho de que las magnitudes del déficit que aparecen nominalmente en las series estadísticas de esta Hacienda - al menos hasta la década de los años Treinta, con las salvedades de los cortos períodos liberales-, no sean muy considerables tiene su base explicativa en dos elementos. En primer lugar, porque la normativa de las Haciendas municipales emanadas del siglo XVIII las hacía atenerse al principio teórico de que no se podía gastar sino con arreglo al nivel de ingresos. Consecuentemente, y ante la imposibilidad práctica de cumplir con el anterior requisito, se seguían una de las dos técnicas siguientes. O bien se reducía el déficit real aún a costa de no atender gastos imprescindibles, como los corrientes de sueldos y salarios llegándose así a un desajuste no muy espectacular. O bien, y con suma frecuencia, se realizaban gastos "que se han echo (sic) que sin embargo de ser legítimos no se han incluido en Cuentas por hallarse ya llena la dotación que para los extraordinarios señala el

reglamento y de que no se puede exceder" ⁽⁴⁰⁾. Y en segundo lugar porque ni se realizaban ni se contabilizaban los gastos derivados de las múltiples obligaciones con la Hacienda Real y con otras instituciones y con individuos particulares. Consecuentemente, el déficit real de la Hacienda municipal, que la condicionaba de forma muy grave en el cumplimiento de sus compromisos, era la resultante de las cantidades que consignaban en las Cuentas que presentaba la Contaduría, las gastadas pero no reflejadas y los cuantiosos gastos no realizados que originaban débitos que no se consignaban en los papeles. Esta circunstancia viene, una vez más, a poner de manifiesto el carácter poco racional y opaco de las Cuentas municipales del Antiguo Régimen y, por lo tanto, la condición de aproximación al conocimiento completo de las magnitudes económicas de esta etapa histórica.

Además, conviene añadir desde el principio que este desajuste entre los ingresos y los gastos municipales, independientemente de la responsabilidad atribuible a la estructura interna de la Hacienda local, se vio significativamente agravado precisamente por las necesidades de recursos de la Hacienda central, derivadas

⁽⁴⁰⁾ A.M.A. Cartas escritas, 1802-1811. 28 de febrero de 1805.

de su creciente déficit. La estructura, el funcionamiento y la interdependencia parcial de los sistemas hacendísticos general y municipal, enlazaban perversamente ambos déficits. Para superar el suyo, la Hacienda Real detraía parte de los caudales de las Haciendas locales, produciendo en éstas una dramática escasez de recursos y un déficit que a su vez les impedía colaborar en la solución del desajuste en las Cuentas de la Corona. El prácticamente inflexible comportamiento de los ingresos y una moderada, aunque evidente, flexibilidad de los gastos, ayuda a comprender el estructural déficit económico, tanto durante el período absolutista como desde el establecimiento del régimen liberal.

Ya en 1800, y ante la presión ejercida por el comisionado de la Real caja de Amortización para el ingreso del 10 por 100 de los Propios y Arbitrios y la mitad de los sobrantes de dicho año con destino a la consolidación de la Deuda pública en forma de vales reales, el contador del Ayuntamiento emitía un informe desolador. Según dicho funcionario, en la cuenta de 1799 resultaban efectivos en caja unos 16.000 reales. Pero contra este sobrante aparente resultaba un descubierto acumulado desde 1797 de más de 122.000 reales. Este déficit provenía, por una parte, de los más de 120.000 reales que se adeudaban a la Real Hacienda en razón de los distintos porcentajes que gravaban los Propios y Arbitrios

y, por otra, de los más de 22.000 reales en concepto de los atrasos que se le debían al Cabildo Eclesiástico por una Pensión sobre los fondos municipales. Ambas cantidades no se habían realizado en Tesorería por la "extraordinaria minoración y baja de valores a que se hallan reducidos los expresados Propios originada por la guerra" ⁽⁴¹⁾. El déficit, con todo, era mayor, puesto que el Ayuntamiento pasaba por alto otra carga a la que estaban afectos sus ingresos: la reserva del 50 por 100 de los productos que sobre algunos Arbitrios tenía el Real Patrimonio, en virtud de la orden del rey Fernando VI con la que los había dotado a la ciudad en 1747, y que la Corporación tampoco hacía efectiva desde finales del siglo XVIII. Como se verá en su momento, la Bailía se resarciría de estos débitos embargando los escasos bienes de Propios de la ciudad en 1828. Al año siguiente, la situación empeoró. Ante la nueva requisitoria del comisionado y la reiterada petición del Cabildo Eclesiástico, ambas en la línea de recuperar los débitos y de que el Ayuntamiento hiciera frente a sus obligaciones corrientes, la Corporación municipal insistía en la imposibilidad de hacer efectivos dichos pagos en base a los argumentos ya conocidos a los

⁽⁴¹⁾ A.M.A. Cuentas municipales, del año 1800.

que añadía que las rentas municipales "no bastan a cubrir las precisas obligaciones a que están afectas" ⁽⁴²⁾, debiendo de incurrir en el impago a los empleados del Ayuntamiento y abandonar el urgente proyecto de las obras y reparaciones de las cañerías de las 13 fuentes públicas con las que se abastecía la ciudad.

Las angustias derivadas de la escasez de recursos y del déficit impulsaron al Ayuntamiento a solicitar repetidas veces a la Corona la concesión de nuevos Arbitrios sin ningún resultado. E, incluso en 1802, ante el silencio de la Intendencia y del Consejo ante dichas solicitudes, intentó un arreglo con la Corona en el sentido de retirar sus demandas "hasta tanto que los efectos de la paz acrediten si hay o no aumento de rentas" a cambio de que "se condone la deuda de la décima en atención a los atrasos que padecen los caudales públicos" ⁽⁴³⁾.

Ante el ya usual y característico silencio administrativo, la Corporación encargó al Diputado del

⁽⁴²⁾ A.M.A. Cuentas municipales, de 1801.

⁽⁴³⁾ A.M.A. Cartas escritas, 1802. Exposición del Ayuntamiento al rey, de 23 de noviembre de 1802.

Común y al Síndico Personero la elaboración de un Informe sobre el estado de las rentas de la ciudad, los gastos a los que estaban afectas, las deudas contra las mismas y una nueva solicitud de Arbitrios. Pero la concesión de nuevos Arbitrios de distinta naturaleza y rendimiento o el recurso a las, de hecho, prácticas confiscaciones de los fondos de pósitos, no lograron paliar la crónica insuficiencia de los ingresos municipales. Antes al contrario, el establecimiento del Derecho de Puertas que privó a la Corporación de la recaudación de sus Arbitrios, agravó su estado financiero, al producir una disminución significativa de sus ingresos y un consecuente aumento del déficit. Por lo demás, la negativa de la burguesía comercial a satisfacer ciertos Arbitrios sobre las transacciones de compra-venta, a partir del establecimiento de la libertad de mercado, o la exclusión de los hacendados forasteros en los repartimientos para cubrir el déficit a partir de los años Treinta tampoco ayudaron a paliar el incesante desequilibrio financiero. Los episodios epidémicos del cólera de 1803-1804 y de los años 30 redondearon los elementos que explican la inflexibilidad de los ingresos durante la época absolutista. Desde el punto de vista del gasto, y como ya se dijo al inicio de este apartado, si bien es cierto que no se registró un aumento espectacular, específicamente desde 1823 con la cautelosa política hacendística de López

Ballesteros, es lo cierto que creció más que los ingresos. El déficit estructural estaba servido.

Por lo que respecta a los períodos liberales, aunque ya se iniciaron los Presupuestos en los que, al principio de forma tácita y a partir de 1845 de manera expresa, se incluía una partida de recursos para cubrir el déficit, éstos debían de ser aprobados por el Gobierno y la competencia entre las dos instituciones por controlar las mismas materias impositivas, imposibilitaba las más de las veces su autorización ⁽⁴⁴⁾. Por lo tanto, se puede aplicar casi literalmente lo que ya se ha manifestado en relación a los ingresos durante el absolutismo, con la excepción de que se autorizaba a los Ayuntamientos a hacer contribuir a los hacendados forasteros en ciertas circunstancias ⁽⁴⁵⁾. Por otra parte, la flexibilidad del gasto fue notablemente mayor, en consonancia con la asunción municipal de ciertas funciones públicas hasta entonces inexistentes o

⁽⁴⁴⁾ Los dos planes de recursos para cubrir el déficit presentados por el Ayuntamiento en 1843 y 1845 fueron desautorizados por el Gobierno, basándose en que por un lado constituían recargos sobre artículos de primera necesidad, aunque la Hacienda estaba recaudando impuestos sobre estas materias, y por otro porque incurrían en ilegalidad al gravar productos de libre compra-venta.

⁽⁴⁵⁾ Desde 1838 a 1840 y ante el incesante clamor municipal por la insuficiencia de recursos, se promulgarían varias Reales Ordenes que permitían a los Ayuntamientos hacer contribuir por repartimiento, en caso de déficit, a los hacendados forasteros que tuvieran casa abierta en la ciudad, aunque no residieran en ella.



infradotadas.

Consciente el Ayuntamiento liberal de la situación deficitaria, de la práctica imposibilidad de incrementar los ingresos y de su responsabilidad política en no abandonar la financiación de las partidas del gasto más progresistas y rentables en el medio y largo plazo, orientaron sus reivindicaciones al Gobierno para salir del atolladero hacia objetivos aparentemente más realistas y de más fácil consecución. Esto es, exigir la devolución de la función recaudadora, que incrementaría los ingresos, y pedir la abolición de ciertas partidas del gasto, que no beneficiaban al municipio y hacían disminuir los ingresos, como las contribuciones a Hacienda y la subvención al Cabildo Eclesiástico. Cuando se llega a 1845 se ha conseguido el último de los objetivos citados, pero no los dos primeros, de mayor entidad. Por lo tanto el déficit continuaría.

El análisis cuantitativo del déficit contabilizado por el Ayuntamiento, que se puede observar en los cuadros I, II, III y gráfico I, arroja los siguientes resultados. El déficit acumulado en valores corrientes entre 1800 y 1845 ascendió a la cifra de 2.012.134 reales. Durante el absolutismo, entre 1800 y 1835, alcanzó la cifra de 1.292.596 reales, lo que supone una media anual de 35.906 reales. En la etapa liberal se llegó a los 719.538 reales, con una media de 71.954 reales, es decir el doble de la

anterior. Para poder comparar las cifras del déficit en valores corrientes y constantes se procederá a analizar las cantidades correspondientes a partir de 1812. En este caso, el déficit en valores corrientes entre 1812 y 1835 alcanzó la cifra de 993.563 reales, con una media anual de 41.398, reales en contraste con el déficit del período 1836-1845 que ascendió a 719.538 reales, con una media de 71.954 reales, lo que supone un incremento porcentual con respecto a la primera de 73,8 puntos. El análisis de los datos empíricos en términos reales pone aún más de manifiesto el incremento del déficit de la etapa liberal con respecto al período absolutista de 1812 a 1835. Si en éste último el déficit acumulado fue de 957.603 reales y la media anual de 39.900 reales, durante el liberalismo se llegaron a alcanzar 907.167 reales con una media anual de 90.716 reales y un incremento del 127,4 por 100.

Como es evidente, aunque el déficit fue quizás la característica más permanente y destacada de la Hacienda municipal de Alicante desde 1800 a 1845, su tendencia se agravó en el período liberal.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

I.4.- LOS INGRESOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL DE ALICANTE (1800-1845).

I.4.1.- Estructura, evolucion histórica y clasificación administrativa.

A propósito de las Cuentas que los Ayuntamientos debían de rendir a las contadurías o a las Diputaciones provinciales, se han citado ya las distintas partidas de los ingresos según la clasificación administrativa u orgánica que de ellos hacían las autoridades ⁽⁴⁶⁾. Evidentemente, la composición concreta de cada uno de estos capítulos de los recursos que componían los fondos municipales de cada pueblo variaban entre sí en razón, fundamentalmente, de su estructura económica. Pero en

⁽⁴⁶⁾ La clasificación administrativa estructura los ingresos y los gastos según la figura impositiva y el objeto de aplicación. Este tipo de clasificación es la más antigua porque como apunta Comín "históricamente las preocupaciones de la contabilidad pública se limitaban al control administrativo y político del gasto y de la recaudación (y en el caso del análisis de las cuentas del Estado) la estructura orgánica del presupuesto permite el análisis del organismo que realiza el gasto y un análisis más profundo por conceptos y partidas concretas del gasto y por los distintos tributos, e incluso más desagregadamente por sus clases y tarifas". Véase Francisco Comín (1994): Historia del sector público en España, Programa Posgrado de Economía de la Escuela de Economía del Colegio de Economistas de Madrid.

En el caso del estudio de las Haciendas municipales, como el presente, el análisis administrativo puede cumplir el objetivo citado para el Estado, tanto cuando se dispone sólo de Cuentas como desde que se iniciaron los Presupuestos.

cualquier caso, ya se puede adelantar que la Hacienda municipal de la ciudad de Alicante se caracterizó siempre por su naturaleza fiscal, puesto que su patrimonio era sumamente reducido. Por lo tanto, los cambios que se introdujeron a partir de la Revolución liberal no supusieron, conceptualmente y *per se*, ninguna novedad, al contrario de lo que sucedió en otras Haciendas municipales. No obstante, las variaciones sí que tuvieron consecuencias negativas en relación con los ingresos, como se verá en las páginas siguientes ⁽⁴⁷⁾.

Los distintos agregados que configuraron los ingresos del municipio de Alicante durante el período 1800-1845 fueron los siguientes: 1) Rentas patrimoniales de los Propios y de los Censos a favor del Ayuntamiento; 2) Algunos valores de Deuda pública en forma de Vales reales, que se podrían situar perfectamente en el epígrafe anterior, pero que por sus peculiares orígenes y

⁽⁴⁷⁾ Al contrario de lo que aconteció con la Hacienda de la ciudad de Alicante, la de Madrid, en cambio, registró el paso de una base patrimonial a una base fiscal, en el período comprendido entre principios del siglo XIX y 1833. Pero por otro lado, las demás características que informaron la evolución de estas dos Haciendas locales, corren parejas. La ordenación más racional del gasto, a través del Presupuesto, el imparable proceso centralizador, la subordinación de los intereses municipales al Tesoro y el estado deficitario de los fondos municipales, son perfectamente parangonables en ambos casos. Véase Manuel Martínez Neira (1995): Revolución y fiscalidad municipal. La Hacienda de la Villa de Madrid en el reinado de Fernando VII, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños-Universidad Carlos III de Madrid, págs. 225-227.

trayectoria merecen un apartado propio, y 3) Los Arbitrios e impuestos municipales, generalizadamente indirectos, establecidos de forma permanente. Además, el Ayuntamiento recaudó contribuciones especiales con carácter eventual para hacer frente a ciertos gastos más o menos puntuales.

El origen de tales caudales municipales hay que buscarlos en 1747 en que, como ya se dijo, Fernando VI decretaba un Nuevo Reglamento e Instrucciones para el Gobierno de la ciudad, dotándola de unos fondos de Propios y Arbitrios Apropriados, libres perpetuamente del Real Valimiento de mitad. El valor de tales fondos estaba alrededor de las 500 libras valencianas que era el montante que alcanzaba en la última etapa de la época foral. Durante este período los bienes de Propios no experimentaron ningún cambio, pero en cuanto a los Arbitrios, algunos fueron suprimidos, se concedieron otros nuevos y se recargaron determinados de los ya existentes. Ahora bien, su estructura impositiva básica permaneció inalterada. Por otra parte, hasta 1844 no hubo ninguna distinción en los ingresos. A partir de 1845 se agruparon en dos apartados, "Productos ordinarios" y "Productos extraordinarios", en virtud de lo que establecía la Ley de Ayuntamientos de 1840, publicada en 1843.

Las rentas generales de las que dispuso la ciudad de Alicante, las formas de recaudación y las principales vicisitudes que alguno de ellos registró durante esta



etapa histórica se detallan a continuación.

I.4.1.1.- Los bienes de Propios.

Los escasos bienes de Propios de la ciudad eran los huertos o "heredades" denominadas de Valladolid y Cabanes, una casa accesoria del Ayuntamiento, el edificio de la Asegurada, el de la Aduaneta, la carnicería, y los lavaderos de Sant Blai, la Basseta y Santa Anna. En general se daban en arriendo en pública subasta, con lo que el Ayuntamiento se aseguraba unos ingresos fijos anuales, aunque los Gobiernos municipales progresistas intentaron, sin éxito ante la disminución de los rendimientos, administrarlos directamente. La duración del arrendamiento en el caso de las "fincas" era de seis años, de cuatro años para la casa accesoria y de un año por lo que se refiere a los lavaderos. La conservación y las mejoras que se debían de introducir en los huertos contempladas en los contratos, fundamentalmente la plantación de árboles, explican la mayor amplitud temporal concedida a sus arrendatarios para obtener beneficios. No obstante, los ingresos por estos conceptos no estuvieron siempre garantizados durante esta etapa. No fue infrecuente el incumplimiento de las obligaciones por parte de los arrendatarios que aducían diversos argumentos en su favor: malas cosechas, sequías y peste. En este

hecho radica uno de los orígenes de las deudas de primeros contribuyentes.

“Esporádicamente, el Ayuntamiento procedió judicialmente contra los arrendatarios pero en la documentación investigada sólo se ha encontrado un caso, en 1844, de embargo de los bienes que servían de garantía de hipoteca por el arrendamiento de la finca de Valladolid. Además esta misma propiedad municipal estuvo parcialmente ocupada por el Ejército entre 1814 y 1823⁽⁴⁸⁾. Y todos los bienes de Propios (y determinados Arbitrios) sufrieron un embargo por parte del Real Patrimonio entre 1829 y 1842, para hacer frente al pago de los derechos que sobre determinados Arbitrios concedidos en 1747 tenía la Bailía y liquidar las deudas acumuladas desde principios de siglo por dichos conceptos⁽⁴⁹⁾. Por otra parte, la escasa rentabilidad de estas propiedades

⁽⁴⁸⁾ En 1814, el Ayuntamiento había cedido temporal y parcialmente esta propiedad pública al Ejército para su utilización como polvorín, y había contribuido con unos 7.000 reales para su habilitación para este fin. Esta ocupación en precario legal se había convertido por parte del Ejército como una cesión permanente. Consecuentemente, el rendimiento de los arrendadores se fue resintiendo y lógicamente los ingresos del Ayuntamiento. En 1823, después de varias protestas y amenazas de recurrir a los tribunales, la Corporación constitucional conseguiría restablecer su pleno dominio.

A.M.A. Cartas escritas. 1822,1823.

⁽⁴⁹⁾ El litigio planteado entre el Ayuntamiento y el Real Patrimonio por la titularidad de ciertos arbitrios se tratará *in extenso* en páginas posteriores.

públicas y los gastos que ocasionaban al Ayuntamiento podrían explicar que no fuesen afectadas por el proceso desamortizador ⁽⁵⁰⁾. Estos bienes se completaban con varios capitales de Censos procedentes de algunas posesiones del Ayuntamiento, de escaso rendimiento.

En resumidas Cuentas, la debilidad de estos bienes de Propios y el incumplimiento de las obligaciones de los arrendatarios hacía que los ingresos por estos conceptos fueran mínimos.

⁽⁵⁰⁾ Respecto de la desamortización de sus bienes de Propios el Ayuntamiento comunicaba al Gobernador civil el 11 de abril de 1835 su posición favorable con estas palabras: "Con presencia de la Real Orden sobre la enajenación de los predios rústicos y urbanos de propios de 24 de Agosto del año precedente, y habiendo tomado en consideración este Ayuntamiento la manifiesta utilidad y conveniencia pública que prepara esta medida, ya por su tendencia a la desamortización civil, ya porque las fincas de propios de esta Ciudad más bien son gravosas a los propios, que útiles por el corto rédito que producen y gastos necesarios para la conservación de los edificios, ha resuelto se instruya el expediente de que trata el artículo 1º de dicha Real Orden y que en su vista se proceda a la enajenación en venta absoluta". (A.D.P.A. Cuentas municipales, 1835.)

Pero no se ha encontrado vestigio de las ulteriores gestiones respecto a este asunto. En 1838, a propósito de la conveniencia de utilizar uno de los edificios de Propios, la Asegurada, como cuartel de la Milicia Nacional y escuela de instrucción primaria, el Ayuntamiento reconocía que "en 1834 se trató de su enajenación, suponiendo debía ascender la reparación a una suma que el Ayuntamiento no podía suplir; pero el expediente instruido al efecto no tuvo otro ulterior curso, ignorándose la causa de ello". (A.M.A. Cartas escritas, 5 de septiembre de 1838).

En cualquier caso en 1845 continuaban figurando estos bienes como los Propios de la ciudad.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

I.4.1.2.- Los títulos de la Deuda Pública.

Entre sus bienes el Ayuntamiento contaba también con varios títulos de la Deuda pública en forma de Vales reales cuya adquisición obligada había efectuado en el último tercio del siglo XVIII. Estos Vales reales sufrieron durante esta etapa las vicisitudes de su progresiva depreciación derivada de su problemático respaldo financiero vinculado al crecimiento del déficit del Estado ⁽⁵¹⁾. La situación de estos títulos pone de manifiesto la escasa credibilidad de la que gozaban, incluso para la Real Hacienda, y dibuja el desbarajuste existente entre las diversas y contradictorias órdenes y

⁽⁵¹⁾ Para el tema de los Vales reales, véanse Miguel Artola (1982) La Hacienda del Antiguo Régimen, Madrid, Alianza, págs. 368-459 y Pedro Tedde (1984a): El Banco de San Carlos y la Real Hacienda (1794-1828), en M. Artola y L. M. Bilbao (eds.), Madrid, págs. 509-528 y (1988): El Banco de San Carlos (1782-1829), Madrid, Banco de España-Alianza, págs. 41-55; 235-46; 363-377. Este último autor señala la vinculación entre el déficit del Estado, la emisión de Deuda con sus vicisitudes y el papel desempeñado por Cabarrús, la creación del Banco de San Carlos y la implicación de España en diversos procesos bélicos internacionales desde el último tercio del siglo XVIII. En concreto explica la fundación del Banco de San Carlos, entre otros extremos, por la necesidad de financiar la Monarquía, en general. Dentro de este cometido, específica y prioritariamente se le encomendó a la institución bancaria la función de instrumento regulador de la cotización de los Vales reales, convirtiéndose en una caja de reducción de los mismos. Y si hasta la década de 1790 la entidad bancaria cumplió, aunque limitadamente, su principal cometido en relación con los Vales, a partir de la guerra contra la Convención francesa, y a pesar de la creación de los Vales-dinero, el ininterrumpido y creciente endeudamiento general de la Monarquía, con la correspondiente depreciación de los Vales reales, y la no satisfacción por ésta de los débitos a la institución bancaria, rebasó la capacidad financiera de ésta.

la arbitrariedad de las autoridades a la hora de su aplicación. En este sentido, cabe señalar que ya en 1800 ante la depreciación del 70 por 100 sufrida por los títulos emitidos el año anterior, la Intendencia de Valencia ordenaba al Ayuntamiento de Alicante a realizar los alcances "en dinero efectivo sonante y no en Vales reales"⁽⁵²⁾. En sentido contrario, el Ayuntamiento justificaba la percepción del producto de los arrendamientos de sus Propios y Arbitrios y la plasmación de los alcances de sus Cuentas en Vales reales amparándose en las disposiciones de la Real Cédula de 17 de julio de 1799 en que "manda reconocer los Vales por verdadera moneda, como efectivamente lo son, y que no se permita en pago alguno la menor distinción entre el oro, plata y Vales, bajo las graves penas prescritas (...) porque no haciéndolo (...) contribuiría a desacreditar los Vales"⁽⁵³⁾. A mayor abundamiento, en 1807, la Comisión de

⁽⁵²⁾ La Intendencia de Valencia se basaba en la resolución del Consejo de 21 de junio de 1798 que confirmaba una Real Orden de 27 de mayo de 1781, que declaraba que "los deudores, arrendatarios y subarrendatarios de los ramos de propios y arbitrios que perciban a la menuda el producto de ellos, deben pagar en especie de dinero efectivo el importe de sus arriendos y no en vales reales".

A.M.A. Ordenes de propios 1796-1805, 22 de abril de 1800.

⁽⁵³⁾ El escrito del Ayuntamiento agregaba que la citada Cédula obligaba a admitir los títulos como
(continúa...)

Amortización no permitía que el Ayuntamiento pagara el valimiento de los oficios enajenados con papel de la deuda. En el mismo año, el Real Patrimonio se negaba a aceptar los Vales reales como pago de las deudas de la Corporación. Y en esta ocasión no eran cantidades menudas. Esta circunstancia demuestra la irresponsabilidad en el manejo de la Deuda, de la Hacienda Real.

En cualquier caso, y después de los sucesivos procesos de renovación y de intentos de desprendimiento de los mismos por parte del Ayuntamiento, en la etapa final del capítulo que nos ocupa, la Corporación tenía en su poder siete títulos de la deuda en forma de Vales reales de distinto valor nominal adquiridos el 1 de septiembre de 1824: 2 de 50 pesos, 2 de 100 pesos, 1 de 200 pesos, 1 de 300 pesos y otro de 400 pesos. Hasta 1839, su valor era puramente simbólico y de nulo rendimiento y constituyeron una fuente de conflictos entre el Ayuntamiento y la

⁽⁵³⁾(...continuación)

pago de salarios y algunas rentas de frutos y que la propia Intendencia había permitido que la Bailía recaudara su parte correspondiente en los quindenios de peso, romana y carnicería, en Vales reales. Finalmente la Corporación municipal manifestaba la resistencia que oponían los arrendadores de los Propios y Arbitrios "que se han apuntado a la recolección de sus respectivos vales, fundados en ser legítimo el pago que ejecutaron en tiempo hábil, y en que estaba aquella (Cédula) en su rigurosa observancia".

A.M.A. Ordenes de propios 1796-1805. Escrito de la Junta de Propios y Arbitrios al Intendente, de 28 de mayo de 1800.

Contaduría. Ante la nula garantía de convertirlos en valores líquidos, el Ayuntamiento no los contabilizaba como ingresos. Pero ante las presiones ejercidas por la Contaduría la Corporación local, los reseñaba en el capítulo de los ingresos pero también en el de los gastos, utilizando la fórmula de "entrada por salida". Todo un artificio contable del que eran conscientes las autoridades superiores, pero que contribuía a mantener la apariencia de una cierta normalidad en los recursos disponibles. En 1840 los 7 Vales reales y dos recibos de intereses, en virtud del proceso de conversión en Deuda consolidada del Estado, quedaron como sigue: una inscripción de deuda consolidada de 3.900 reales al 5 por 100 y otra de 3.000 reales al 4 por 100; dos documentos interinos de crédito con interés de 341 y 75 reales; dos documentos interinos de capital transferible de 11 y 1.505 reales al 4 por 100; un documento interino de renta perpetua de 1.505 reales al 4 por 100; un Vale no consolidado de 6.023 reales y una certificación de liquidación de deuda sin interés de 351 reales.

Se puede concluir que la endeblez económica fue la característica esencial de los Propios de este municipio entre 1800 y 1845. Y las vicisitudes por las que tuvieron que pasar explican que los menguados ingresos por este concepto quedaron reducidos a pura anécdota al final de esta etapa.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

I.4.1.3.- Los Arbitrios y Derechos.

Este capítulo de los ingresos era, con mucho, el más pingüe de todos ellos. Se puede afirmar que la Hacienda municipal de Alicante se sustentaba en los Arbitrios y derechos sobre el consumo. En suma, en los impuestos indirectos. Estos tuvieron una naturaleza específica sobre los productos de consumo, o se encuadraron en una tipología general sobre el volumen de las ventas. Algunos se podrían conceptuar como tasas. Ahora bien, si la estructura de los productos que se ingresaban en concepto de bienes de Propios no sufrió variaciones significativas durante este período, no puede decirse lo mismo respecto de los Arbitrios y derechos. Tres elementos explican fundamentalmente los cambios experimentados en este capítulo de los ingresos desde mediados del siglo XVIII hasta 1845: 1) la crónica insuficiencia de los recursos municipales, con la incesante petición de nuevos Arbitrios; 2) las fluctuaciones que se produjeron en el marco general jurídico-económico; y 3) la doble competencia que el Ayuntamiento sufría con los Gobiernos y con el Real Patrimonio por las mismas materias impositivas. Las variaciones que se registraron en la vigencia de los Arbitrios disponibles desde 1747 hasta 1845, se exponen a continuación.

Se ha dicho en páginas anteriores que el nuevo

sistema impositivo municipal borbónico se estableció en Alicante en 1747 con la ya conocida concesión de Fernando VI y no sufrió variaciones hasta 1770. Los Arbitrios concedidos se situaban sobre los siguientes artículos y efectos: sosa y barrilla, saladura, pesos y romanas, sisa de tierra y de aceite, partidas del matadero, corte de atún, ropas de sebo y pieles, la mitad del cántaro de vino, de la arroba y de la barchilla (la otra mitad se la reservaba el Real Patrimonio). Los bienes de Propios eran el huerto de Valladolid, el almacén de entre muro y muro, el Hospital, las casas accesorias al Ayuntamiento y la Asegurada.

Los gastos se dividían entre los de primera clase (gastos ordinarios y extraordinarios), que incluían los salarios, los gastos de música y los de festividades; los de segunda clase, destinados a las obras y reparaciones de fábricas; y los de tercera clase, con el objetivo de saldar las deudas contraídas por el Ayuntamiento.

Como ya se dijo en páginas anteriores, las Instrucciones para la gestión de estos recursos establecían una rígida aplicación de ciertos ingresos a determinados gastos y contemplaba la posibilidad de suprimir algunos Arbitrios cuando se hubieran cancelado los débitos municipales. Sin embargo, nunca se dio tal



circunstancia ⁽⁵⁴⁾.

No obstante, en 1771 los recursos experimentaron una contracción como consecuencia de la supresión de los Arbitrios basados en el sistema de la "sisa", por una Real Provisión de Carlos III en dicho año ⁽⁵⁵⁾. Si hasta entonces el Ayuntamiento había pedido, en diversas ocasiones, nuevos Arbitrios que compensaran los extinguidos, a partir de estos momentos serían innumerables las solicitudes en el mismo sentido. La insuficiencia de recursos, la imposibilidad de saldar las deudas a particulares y a la propia Hacienda y, consecuentemente, la situación de permanente déficit de las arcas municipales, estaban en la base de dichas solicitudes. Las demandas municipales fueron contestadas, en general, con el silencio de la Corona. Y con esta

⁽⁵⁴⁾ Nuevo Reglamento para el buen uso, régimen, administración y manejo de las rentas de la ciudad de Alicante, concedido por Fernando VI el 4 de julio de 1747.

A.M.A. Armario 5, nº 62, págs. 494-515.

⁽⁵⁵⁾ Los Arbitrios suprimidos eran las "sises" de la puerta de tierra, las del aceite y las de la carne y el pescado, denominadas "partido del matadero" y "corte del atún". Véase Enrique Giménez (1981), Alicante en el siglo XVIII. Economía de una ciudad portuaria en el Antiguo Régimen, Valencia, 1981, pág. 217.

coyuntura se entró en el siglo XIX. El Ayuntamiento trataba de paliar la situación incluso contraviniendo las leyes de libertad de comercio de los granos, manteniendo los monopolios ⁽⁵⁶⁾. Pero la situación se agravaría como consecuencia de la peste de 1804, que haría disminuir los rendimientos de algunos Arbitrios arrendados muy productivos como la sosa y barrilla, romana y saladura. Las incesantes peticiones municipales de nuevos Arbitrios obtuvieron una endeble respuesta por parte de la Corona, que en 1803 concedería una contribución sobre la venta de frutas y verduras de la plaza del mercado y en 1807 permitiría algunos gravámenes situados sobre los juegos de billar y trucos y establecimientos de bebidas, destinados todos ellos a sufragar los gastos de los niños expósitos ⁽⁵⁷⁾. Finalmente, por una Real Provisión del Consejo Supremo de España e Indias de 1809, participada en 1810,

⁽⁵⁶⁾ En este sentido el fiscal ordenaba a la Corporación "que la entrada y venta de granos ultramarinos y aún del continente no debe sufrir la menor traba, sujeción ni molestia que retraiga al vendedor, y que la Ciudad no tiene derecho alguno para pretender el tanteo, ni que hagan plaza los frutos, ni otro alguno que el de comprarlos en caso de escasez al precio que pueda convenirse con el vendedor, advirtiéndola al mismo tiempo que para contener los monopolios, no necesita violar las Leyes del libre comercio, y que se así lo hiciese se tomarán severas Providencias para contenerlos".

A.M.A. Cartas recibidas. 30 de mayo de 1800.

⁽⁵⁷⁾ Reales Provisiones de 19 de diciembre de 1803 y de 1 de abril de 1807.

se concedieron nuevos Arbitrios de mayor entidad sobre el consumo de carne y sobre los efectos de pesas y medidas. Pero el objetivo de esta concesión no era tanto solucionar los problemas derivados de los gastos intrínsecos municipales cuanto que la Hacienda Real se asegurase de la percepción de las deudas que el Ayuntamiento tenía contraídas con ella ⁽⁵⁸⁾.

Sin embargo, la revolución liberal de 1812, paradójicamente, vendría a agudizar los problemas financieros del municipio. Porque, por una parte, en 1812 proclamaría genéricamente la libertad de comercio y compraventa, suprimiendo los abastos y ciertos Arbitrios vinculados a ellos y, por otra, en 1813 prohibiría los impuestos sobre el consumo que debían de ser sustituidos por una contribución directa o por unos imposibles Arbitrios que no contravinieran la legalidad liberal. El

⁽⁵⁸⁾ Real Provisión del Consejo Supremo de España e Indias, dada en Cádiz el 11 de Mayo de 1809, concediendo nuevos arbitrios para pagar a la Real Hacienda los débitos del 10 por 100 y 2 por 100 y demás aumentos.

Los nuevos Arbitrios eran los siguientes:

8 maravedís por libra de vaca, macho y carnero.	
2 " " arroba de lo sujeto al peso mayor de	romana.
2 maravedís por barchilla de todo lo sujeto a esta	medida.

Se exceptuaban los géneros que introdujeran los asentistas para el Ejército y el Presidio.

resultado fué una muy significativa disminución del producto de los Arbitrios, que como ya se ha dicho, constituían la casi totalidad de los ingresos en este municipio y un aumento del déficit como consecuencia asimismo del incremento de los gastos para bienes preferentes, claves en la política liberal. Los efectos perversos que según el Ayuntamiento tendría la primera medida, que aunque tratando de facilitar la disponibilidad de víveres y otros productos y abaratar los precios, sin embargo produciría nuevos e incontrolados monopolios por parte de los comerciantes, la dejó en suspenso momentáneamente ⁽⁵⁹⁾. Pero la segunda disposición fue

⁽⁵⁹⁾ En su Edicto de 14 de agosto de 1812 la Comisión Superior de Gobierno decretaba que "todos los artículos de víveres incluso las carnes, vino, harinas, granos y aceite que se introduzcan (...) sólo paguen los derechos municipales sin estar sujetos a tasa ni posturas como hasta aquí".

El Ayuntamiento expresaba en 21 del propio mes y año a la Comisión que "no cabe duda que el sistema de libertad de comercio en general es el más conforme a los principios de economía pública, pero aplicado a casos particulares se observan una multitud de inconvenientes que obligan las más de las veces a dejarlo sin ejecución, por no poderse desterrar de los hombres la poderosa aunque vil pasión de la codicia, la cual establecida la libertad en los precios de abastos y comestibles pone en movimiento su maquinación para la intriga, confabulación y monopolios para enriquecerse a costa de sus convecinos, estancando los géneros, aún los de primera necesidad, constituyéndose en árbitros de los precios, dándoles la subida que la ocasión les proporciona y les sugiere la idea de una ganancia sin límites. Para ello interceptan las cargas de víveres (...) y los arrieros y traginantes por la ventaja que les resulta de vender sus frutos a un precio cómodo con ahorro de tiempo, trabajo y gastos de que les libertan los monopolistas, (...) ceden a las insinuaciones de estos y se ejecutan los fraudes con tal disimulo y cautela que apenas el genio más celoso y perspicaz podrá averiguar y descubrir, de manera que el daño es inevitable: la experiencia ha hecho conocer estos daños (...) especialmente en esta Ciudad (años atrás cuando se intentó este sistema) (...) y V.E. mismo lo experimentó bien pronto como se persuade del tenor de su oficio de 14 del corriente en que hace mérito de los manejos de los monopolistas que habían
(continúa...)

férreamente sostenida por el liberalismo. La proposición del Ayuntamiento de nuevos Arbitrios sobre el consumo fue rechazada categóricamente por la Diputación.

En relación con los gravámenes sobre el consumo, y en virtud de la aplicación del Artículo VII del Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1813, quedaron suprimidos en este Ayuntamiento los Arbitrios sobre la carne, la saladura que se extraía de la ciudad por mar o tierra, la sosa, barrilla y aguazul para el consumo de la ciudad o que se extrajesen de la misma, determinados Arbitrios de peso y medida, el del vino, la nieve, los despojos de carnero para la Casa de la Misericordia y para los presos pobres de la cárcel y los recientemente aprobados sobre los puestos de frutas y verduras de la plaza del mercado con destino a los niños expósitos. En definitiva, los Arbitrios más productivos y los que subvenían a los gastos sociales.

Provisionalmente, la Corporación trató de mantener algunos Arbitrios de pesas y medidas que "en concepto del

⁽⁵⁹⁾(...continuación)

empezado ya a verificarse desde aquel día. ¿Y quién podrá prometerse que desde el 26 (día señalado para el inicio del nuevo sistema) en adelante no volverán a experimentarse los mismos y aún tal vez mayores?"

A.M.A. Copiadore de correspondencia. 1812-13. Armario 12, libro 74.

Ayuntamiento deben subsistir para que no falte el fiel peso y medida de ciudad para satisfacción de los traginantes vendedores y compradores". Pero la Diputación también los prohibió ⁽⁶⁰⁾.

En un oficio de 2 de febrero de 1814 dirigido a la Diputación, el Ayuntamiento exponía sus angustias presupuestarias. Lamentaba tener que abandonar el sostenimiento de varias funciones progresistas, específicamente los asuntos sociales, la educación y las obras públicas, precisamente a las que mayor atención prestaban las autoridades liberales, además de los gastos corrientes. Y manifestaba la imposibilidad de encontrar nuevos Arbitrios que fueran compatibles con la legislación vigente. Y la recaudación de la contribución directa se reveló como prácticamente imposible. A este propósito, en el mismo oficio citado, la Corporación añadía que "El Ayuntamiento se persuade de que a V.E. le será dolorosa esta corta relación por los efectos que son consiguientes

⁽⁶⁰⁾ A.M.A. Cabildos. 31 de enero de 1814.

y al mismo tiempo no ignora que los Arbitrios suprimidos deberán cargarse al vecindario en la contribución directa; pero Señor Excelentísimo, si el cupo de ésta según las bases con que se ha repartido deberá pagar cada contribuyente cinco o seis tantos del equivalente que satisfizo el año anterior, ¿Cómo ha de mirar con indiferencia esta nueva carga, quando le será forzoso valerse de apremios para la cobranza del tanto de dicha contribución, y aún con este requisito no sabe si lo logrará?." ⁽⁶¹⁾. Paradójicamente, la salida de aquella insostenible situación para el Ayuntamiento liberal, vino de la mano de la restauración del absolutismo unos meses más tarde, concretamente entre mayo y julio de 1814, que restableció la legalidad del Antiguo Régimen y los Arbitrios tradicionales ⁽⁶²⁾. Con todo, dos nuevos

⁽⁶¹⁾ A.M.A. Copiador de correspondencia. 1814

⁽⁶²⁾ La Real Cédula de 8 de julio de 1814 decía: "Que por decreto de las Cortes generales y extraordinarias de trece de Setiembre de mil ochocientos trece se acordó que todas las contribuciones impuestas sobre los consumos, conocidas bajo la denominación genérica de rentas provinciales y sus agregadas, y cualesquiera otras de su clase que se cobraban en varias provincias de la Península e islas adyacentes, con distintos nombres, ora estuviesen en administración, ora en encabezamiento, quedasen extinguidas: y por el artículo VII del mismo decreto se previno que los pueblos que sobre los citados efectos de consumo, o sobre el comercio interior, que debía quedar enteramente libre, tuviesen señalados algunos arbitrios para sus gastos municipales, o para la subsistencia de algún establecimiento público, propusiesen a las Diputaciones provinciales inmediatamente otros medios de distinta clase y naturaleza con que subrogar los arbitrios suprimidos, a fin de que examinados por ellas, y hallándolos justos y conformes a la libertad (continúa...)

problemas disminuirían el producto de los Arbitrios. Francia, principal país importador de la barrilla, inicia la fabricación de sosa sintética como sustituta de aquella y además establece unos muy altos aranceles a su importación. La producción y comercialización de la barrilla cayó en picado y naturalmente los Arbitrios situados sobre la misma, originando una muy agria protesta

⁽⁶²⁾ (...continuación)

absoluta del tráfico interior, los propusiesen al Gobierno. El resultado de estas disposiciones fue dejar a la nación privada en sus mayores apuros del cuantioso producto de sus antiguas y suaves contribuciones indirectas, substituyendo una que la ha llenado de amargura y desconsuelo: y bien penetrados mis Fiscales de la necesidad de abandonar aquel sistema, volviendo a adoptar el antiguo, lo hicieron presente al mi Consejo; pero habiendo Yo tenido a bien por mi decreto de veinte y tres de Junio próximo abolir la contribución directa, y mandar volviesen las provinciales y estancadas, se ciñeron sus observaciones y las del mi Consejo al atraso y confusión que el artículo VII del citado decreto de las Cortes había ocasionado en los arbitrios municipales. En este particular notaron que si bien en algunos pueblos del Reyno continuaban todavía estos arbitrios impuestos sobre consumos, era con muy notable decadencia en sus productos, y que en otros muchos habían cesado enteramente desde la circulación de aquel decreto, resultando de aquí haber quedado sin fondos para los precisos gastos municipales de caminos, puentes, empedrados de calles, reparación de fuentes y demás objetos de policía, para dotación de maestros de primeras letras, médicos, cirujanos y otros establecimientos necesarios, y para el pago de réditos de censos impuestos a favor de varios particulares y cuerpos: y después de haber tratado el mi Consejo sobre un asunto de tanta importancia con el pulso y delicadeza que acostumbra, me propuso en consulta de primero de este mes lo que tuvo por conveniente: y por mi Real resolución, conforme a su dictamen, he tenido a bien anular explícitamente el referido artículo VII del decreto de las Cortes de trece de septiembre de mil ochocientos trece, y mandar que se restablezcan los antiguos arbitrios municipales concedidos a los pueblos para subvenir a sus urgencias en el pie en que estaban en el año de mil ochocientos ocho, con inclusión de lo arbitrado sobre los baldíos, que por otro decreto de las mismas Cortes de cuatro de enero del propio año de mil ochocientos trece se mandaron vender y repartir; y que si creyesen conveniente la subrogación de los que están establecidos en otros menos gravosos, la propongan al mi Consejo en la forma acostumbrada para mi soberana resolución."

contra la política proteccionista francesa ⁽⁶³⁾.

Por otra parte los comerciantes del Real Consulado, amparándose en la libertad de comercio, se negaban a satisfacer los restablecidos Arbitrios de peso y romana. Se iniciaba así una polémica de larga duración entre la burguesía partidaria de la economía de mercado y los Ayuntamientos, que bajo pretexto de los efectos adversos que ello tendría sobre el alza de precios, en realidad defendían el mantenimiento de los abastos de los que se

⁽⁶³⁾ En su Informe a la Intendencia de 24 de julio de 1814 el Ayuntamiento decía que "Como de tres siglos a esta parte no se ha intentado más que la destrucción de la España, como tienen observado Sabios Políticos e Historiadores imparciales, no debe sernos extraña la reciente Guerra que tan injustamente hemos padecido, y que tan felizmente vemos terminada por una declarada protección del Cielo; ni tampoco lo que padecemos en el día por uno de sus indispensable efectos y resultas. La Francia ha intentado, y en el día lleva adelante su idea de cortar la introducción en sus Dominios de nuestras Barrillas y demás materiales salados que alimentaban sus fábricas, substituyendo unos ingredientes o composiciones de azufre y sal que llaman barrillas ficticias. No se han contentado con esto sólo, si que creyendo con fundamento que nunca serían estas preferidas a las nuestras por su calidad, las han cargado con derechos tan exorbitantes, que es ya imposible su introducción; y mediante esta novedad queda este ramo de Comercio y de propia producción casi destruido por falta de consumo y salida. El asunto es de la mayor entidad, y el perjuicio de los más graves e interesantes al Estado y al común de labradores de los tres Reinos de Granada, Murcia y Valencia, comprendida esta Ciudad y su término; de suerte que sin un remedio a propósito se verán privados los mismos de una rica y poco costosa producción, que sin exageración les salía un año con otro más de dos millones de pesos; perjuicio que merece la pena de estamparse en este Informe, y de reportarlo separadamente a los pies del Trono, a fin de que S.M. enterado de la vejación que por esta novedad padecen sus vasallos la redima por aquellos medios poderosos que son de su atribución. Es innegable el derecho que toda Nación libre tiene de pasarse de las materias que extrae de países extraños, escogitando equivalentes del caso para su fábricas y artefactos; y también lo es, el que España usando del suyo para contraponerlo a esta novedad, impida la introducción de estos últimos en sus Dominios, o los recargue en tanta manera de Derechos que sea más que difícil su introducción, interin, y hasta tanto, que por un Tratado de Comercio se concilien los intereses de ambas Naciones".

A.M.A. Veredas. 1814.

derivaban ingresos en concepto de Arbitrios. Por su parte, el Gobierno absolutista, aún sosteniendo la libertad de compraventa, acabó dejando a la discrecionalidad municipal el que retuviesen ciertos puestos públicos compatibles con aquélla, como una especie de reminiscencia de los abastos, con el claro propósito de no privarles totalmente de esta fuente de ingresos.

En relación con esta problemática, no pasa desapercibido el hecho de que la normativa acerca de la libertad de comercio fue profusa ante la evidencia de que no se cumplía satisfactoriamente, como resultado de los intereses económicos y sociales contrapuestos. La Real Orden de 23 de septiembre de 1817 declaraba la libertad de venta, tráfico y precios. Su incumplimiento obligó al Gobierno a dictar otra en 22 de febrero de 1818 para evitar los abusos que se producían. De nuevo, otra Real Orden de 20 de agosto de 1818 declaraba que aunque con las anteriores normas se había conseguido "en alguna parte dar a ésta su verdadero concepto, en otras se ha prescindido de él, en términos que llevados algunos pueblos, o más bien los Ayuntamientos, de la engañosa y perjudicial apariencia de rebajar el gravamen de la contribución con el aumento de los artículos estancados, y su mayor producto, no hacen otra cosa que obstruir el libre tráfico y venta de productos y géneros naturales imponiendo Arbitrios sobre ellos, y obligando a todos los

particulares, vendedores, a que satisfagan a los arrendadores de puestos públicos los señalamientos que "injusta y arbitrariamente han querido hacerles sobre las especies de vino, vinagre, aceite, tocino, carne y otros, hasta los de lujo". Consecuentemente, se ordenaba una vez más la libertad de tráfico.

Pero las continuas protestas municipales obligaron al Gobierno a dictar la Real Orden de la Dirección General de Rentas de 28 de junio de 1819, que aclaraba otra de 26 de diciembre de 1818 sobre el mismo asunto, estableciendo que los pueblos estaban en "plena libertad de tener o no tener puestos públicos de las cinco especies: aceite, aguardiente, carne, vinagre y vino, pero no se puede extender esta libertad a otras especies".

El Trienio Constitucional inicialmente suprimió los Arbitrios sobre el consumo y el tráfico interior de mercancías, sustituyéndolos por un aumento en la Contribución general de cada pueblo sobre el consumo del vino, aguardiente, licores, aceite y carnes y dejando a la discrecionalidad municipal el método de recaudación ⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶⁴⁾ La Contribución general sobre los consumos, incluida en el nuevo plan de Hacienda, se estableció por Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821 y la Instrucción provisional para la imposición y cobranza de esta Contribución por Decreto de las mismas Cortes de 18 del propio mes (continúa...)

La recaudación de este impuesto se debería verificar en la Provincia de Valencia (que incluía a Alicante) según las reglas de reparto del Equivalente. Este extremo originó la protesta de los Ayuntamientos por la desigualdad que suponía. Pues la Contribución del equivalente pesaba sobre la riqueza total, mientras que la de Consumos gravaba sólo ciertos artículos, con manifiesto perjuicio de las capas sociales más pobres. En casos excepcionales se permitirían nuevos Arbitrios siempre que no gravaran los artículos de consumo ni estorbaran la libertad de tráfico. Sin embargo, la supresión de los Arbitrios sobre el consumo fue en la práctica sólo nominal porque la indigencia económica municipal, las vacilaciones gubernamentales que producían incertidumbre en los Ayuntamientos y las críticas circunstancias políticas, obligaron a su subsistencia parcial. Tanto para sufragar los gastos municipales intrínsecos como las contribuciones a Hacienda por parte de los Ayuntamientos ⁽⁶⁵⁾. Las retenciones que ya habían

⁽⁶⁴⁾ (...continuación)
y año.

⁽⁶⁵⁾ El Ayuntamiento expresaba sus dificultades económicas y sus dudas al Jefe Político el 11 de marzo de 1821 manifestando que "este Cuerpo Capitular, que de día en día se imposibilita más y más para llenar sus atribuciones, por la absoluta falta de fondos en que le constituyen la incertidumbre de si deberán o no continuar los arbitrios que en clase de propios y apropiados
(continúa...)

expresado los comerciantes por el devengo de los Arbitrios contrarios a la libertad de comercio, o las denuncias de dobles imposiciones, generales y municipales, sobre un mismo artículo de consumo y el mantenimiento de los Arbitrios de pesas y medidas, se repetirían ahora con mayor contundencia. El Ayuntamiento liberal, consciente de la contradicción en la que incurría proclamándose partidario de la libertad mientras recaudaba dichos derechos, trató de adaptarlos a las nuevas circunstancias suprimiendo algunos y rebajando las cuotas de contribución de otros. Pero se repetía la misma situación que ya vimos en 1812. Mientras estas medidas contraían los ingresos,

⁽⁶⁵⁾ (...continuación)

disfruta de inmemorial, y que muy poco producen en la actualidad puestos como están en administración".

A.M.A. Copiador de correspondencia. 1821.

Por su parte, la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de junio de 1821 decía que "Las Cortes, en vista de las exposiciones dirigidas a las mismas por diferentes Ayuntamientos en solicitud de aprobación de los arbitrios han propuesto para cubrir las cargas municipales de los respectivos pueblos que representan, se han servido resolver por punto general que las Diputaciones provinciales, en uso de la facultad que les concede el artículo 322 de la Constitución, puedan consentir que los Ayuntamientos interinamente usen del arbitrio de fiel medidor y el de gravar con impuestos los objetos de consumo para sus gastos municipales, a la vista de la urgencia del gasto y de no haber otros recursos menos gravosos."

Por otra parte, ante la imposibilidad de pagar las deudas a Hacienda manifestada por los ayuntamientos de La Coruña, Ferrol y Vigo, la Real Orden de Hacienda de 12 de julio de 1821 decía que "se ha servido resolver por punto general, que siendo los Ayuntamientos constitucionales los que están obligados a aprontar el importe (...) puedan valerse, con la aprobación de las Diputaciones Provinciales respectivas de los medios y recursos que gradúen menos onerosos para llevar a cabo su cobranza".

los gastos se disparaban como consecuencia de la asunción de funciones municipales típicamente progresistas.

En un intento de salir de esta cuadratura del círculo el Ayuntamiento proponía a las Cortes en 1821, como sustitución de los Arbitrios suprimidos, un recargo del 10 por 100 sobre el Arancel de importación y exportación de géneros, siempre que la medida tuviera un carácter general para todo el Reino, para no ahuyentar al comercio de su puerto. La medida no se llevó a efecto inmediata y completamente debido quizás, entre otros extremos, a la oposición una vez más del *lobbie* comercial que infuyó en la opinión de la Contaduría Principal que emitió dos dictámenes absolutamente contradictorios a favor y en c o n t r a d e t a l p r o p u e s t a ⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶⁶⁾ En su primer Informe del mes de febrero de la Contaduría Principal de Valencia a la Diputación de Alicante se decía que "al mismo tiempo que debe llevarse a efecto esta medida (verificada ya en la mayor parte de los pueblos de esta provincia, inclusa la Capital) por reclamarlo así las circunstancias políticas que nadie ignora, el fondo municipal de Alicante deberá sentir una falta extraordinaria de caudales por ser aquellos arbitrios los principales que componían su rendimiento anual, y en este concepto, no cabe duda en la necesidad de substituir un arbitrio que cubra el déficit que resultará de la extinción de aquellos derechos. Este arbitrio, pues, es el que el Ayuntamiento propone y consiste en el recargo de la décima parte de los adeudos que exige el arancel de Rentas a los géneros extranjeros en su importación por aquel Puerto y a los Nacionales en su exportación al extranjero. El arbitrio no puede a la verdad ser más sencillo que el propuesto si se estableciese generalmente en todos los Puertos de la Península para atender a iguales objetos de necesidad, por que de gravitar exclusivamente sobre el Puerto de Alicante, pudiera muy bien retraer al comerciante en el giro de sus operaciones mercantiles sobre dicha plaza con la idea de sustraerse de aquel derecho; y para evitar estos e fugios y no hacer ilusorio el percibo de aquel derecho, pretende el Ayuntamiento que el Congreso Nacional lo extienda por regla general a todos (continúa...)

Finalmente, en 1823, ante la grave situación presupuestaria y la evidencia de que ni con el nuevo impuesto sobre predios urbanos se lograba salir del déficit, la Diputación autorizaba unos Arbitrios extraordinarios sobre la introducción y extracción de ciertos artículos de consumo y otros conceptos ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶⁶⁾ (...continuación)

los Puertos habilitados de nuestras costas (...). La Contaduría por su parte entiende que el expresado derecho de la décima (subrayado en el original) podría ser más asequible en el concepto de la superioridad, si sólo se consignase sobre los géneros de importación extranjera, dejando libres de él a los de exportación Nacional; porque es necesario conocer, que nuestra industria mercantil necesita fomentarse, y para lograrlo con dobles ventajas, debe ser en lo posible libre de toda traba. Así lo ha reconocido el Gobierno, y sus benéficas providencias sobre la industria mercantil apoyan esta verdad."

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1821.

Sin embargo, el 6 de marzo del mismo año, la Contaduría emitía un nuevo Dictamen, que tampoco tuvo efectos prácticos pero sí se tramitó, en el que opinaba de forma diametralmente opuesta al anterior Informe. Expresaba su conformidad con la supresión de los arbitrios ya citados pero añadía que "del mismo modo y con mayor razón no debe accederse al nuevo impuesto de la décima que solicita cargar a los géneros de adeudo, por que a más de ser perjudicial, como los arbitrios que sigue disfrutando, pesarían más activamente que estos sobre los vecinos del resto de la Península, sólo para que a los de Alicante se les libertase de aquellas cargas y gastos que es de su interés pagar por experimentar los beneficios que les resulta de conservarlos."

"En este mismo sentido, los pueblos que se encuentran en igual caso que la Ciudad de Alicante (que son los más de la provincia) han cargado a la contribución directa aquella misma cantidad que por un quinquenio les producía los arbitrios suprimidos; y no hay una razón justa que autorice eximir al vecindario de Alicante de la Regla General que el Gobierno tiene dada por la cual los Pueblos se cargan con las obligaciones municipales por la utilidad que les reporta en común y en particular a cada uno de por sí."

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1821.

⁽⁶⁷⁾ En su escrito a la Diputación de 31 de marzo de 1823, el Ayuntamiento exponía sus angustias (continúa...)

El regreso del absolutismo en el mismo año 1823 supuso el nuevo restablecimiento de los tradicionales y más rentables Arbitrios, con la supresión de las novedades introducidas durante el Trienio liberal y el abandono de ciertas partidas del gasto y la disminución de otras. De modo que las Cuentas hubieran podido quedar más equilibradas. Pero el reinicio de la recaudación de los Arbitrios por la Real Hacienda, hizo disminuir los ingresos y revitalizó el déficit. De nuevo el Ayuntamiento, ahora absolutista, reemprendió la ardua tarea de solicitar nuevos Arbitrios. En 1828, para paliar el déficit del Ayuntamiento, el rey concedería ciertos

⁽⁶⁷⁾ (...continuación)

por la supresión, después de casi tres años, de la contribución de consumos y se preguntaba "qué caudal debe suplir (los gastos); en el supuesto que este Ayuntamiento no tiene otros de qué poder echar mano, pues las restantes contribuciones que puedan cobrarse presentan dificultades para ello, como sucede con la de predios urbanos, resultando no haber la menor existencia, a pesar de la eficacia de su recaudador, y en la de consumos se contaba como una cosa segura."

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1823.

El día 8 de julio de 1823 la Diputación autorizó Arbitrios extraordinarios recargando las cuotas de los aranceles generales de Aduanas sobre ciertos artículos en su introducción a la ciudad (salazones, azúcar, cacao, canela, clavillos, pimentón carnes, harina, trigo, arroz, avellanas, suelas, cuero y aceite) y en su extracción (barrilla, sosa, cebada, trigo del país, anís, cominos, vino y almendra en cáscara y en pepita). Además de imponer un 0,5 por 100 denominado obras del muelle.

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1823.

recargos específicos sobre los derechos municipales ya existentes que recaían sobre el consumo de la harina, el aceite, el vino, y el arroz y generales sobre todos los demás artículos sujetos a peso y medida. Se ponía como cautela, inútil e irrealizable, que los recargos se redujeran conforme disminuyera el déficit y se saldaran las deudas, fundamentalmente las contraídas con la Hacienda Real ⁽⁶⁸⁾. Sin embargo, los nuevos Arbitrios concedidos no rindieron todo el producto que virtualmente hubieran podido producir debido a la negativa de los comerciantes, agrupados en el influyente Consulado que incluso consiguió paralizar y capitidisminuir los apremios, a satisfacer estos derechos interpretando abusivamente la ley al ampliar el concepto de tránsito de mercancías y reducir casi a la nulidad el consumo de las mismas. La filosofía liberal de los comerciantes de reducir al máximo las trabas institucionales degeneraba en

⁽⁶⁸⁾ La Real Orden de concesión de estos recargos es de 25 de junio de 1828, comunicada el 9 de julio del mismo año. La disposición decía, entre otras cosas, que se concedían los Arbitrios "con el fin de cubrir el déficit que resultaba a sus fondos públicos para todas sus atenciones, disminuyéndose dicha concesión a medida que se fuesen extinguiendo los débitos que actualmente resultan, del aumento que puedan tener los otros ramos de propios y resultados que den aquellos de sus productos en su Administración por los empleados de Real Hacienda, encargándose al Intendente y Contaduría principal la más estrecha cuenta y aplicación de dichos arbitrios para que disminuyan en lo posible".

A.M.A. Cabildos, 1828.

prácticas fraudulentas que ponían de relieve su poca solidaridad con los pequeños vendedores y transportistas que no se podían zafar de los impuestos. Por otra parte, el obstruccionismo contributivo de la burguesía comercial incidía en la disminución de los caudales del Ayuntamiento al privar de ingresos a los arrendadores de los Arbitrios municipales, que consecuentemente no liquidaban las cantidades acordadas con la Corporación. Este contencioso entre el comercio y el Ayuntamiento, que ya tenía antecedentes, se alargaría hasta la Revolución liberal

(69)

(69) En su oficio de 26 de abril de 1829 al Subdelegado de rentas, el Ayuntamiento le participaba que los arrendadores de los nuevos Arbitrios concedidos se quejaban "de la negativa de varios comerciantes al pago de de los derechos municipales de los efectos vendidos en sus respectivos almacenes o extraído de ellos sin la debida noticia ni intervención" y añadía que "el Ayuntamiento y en su nombre los arrendadores tienen un derecho indisputable por el interés que reportan de intervenir en todos los actos prevenidos para el depósito y extracción de los artículos de tránsito, pero el comercio lejos de avenirse a ello los introduce bajo dicha cualidad, los coloca en sus casas o almacenes, los saca inmediatamente a la venta pública y no sólo rehúsa satisfacer los derechos municipales y dar el aviso de lo que extrae, si que todavía tienen muchos la osadía de contestar que no hay tal concesión."

Por su parte, el Gobernador escribía al mismo Subdelegado en 28 de junio del mismo año, manifestando que "nada se ha cobrado de los efectos introducidos de tránsito (...) porque sé muy bien la consideración que se merece el Comercio en esta parte; pero sé también los fraudes que a pretexto de tránsito se cometen por los de mala fe: no hay artículo aún de los de primera necesidad que no se introduzcan bajo de dicho concepto, y sin embargo de ponerlos inmediatamente a la venta pública abasteciéndose de ellos el vecindario (...)"

Abundando en el fraude practicado por el comercio y denunciando la insolidaridad de la burguesía comercial con su ciudad, el Ayuntamiento volvía a escribir al Subdelegado de rentas el 28 de junio poniendo en su conocimiento que para la Corporación, y en esas condiciones solicitó los Arbitrios: "el consumo de un Pueblo no es sólo el gasto que hacen sus vecinos, sino lo que se despacha en él por título de venta, permuta o de otra manera (...) más el Consulado, tomando la

(continúa...)

De modo que la recaudación de los Arbitrios por Hacienda, aunque en 1828 se concedió al Ayuntamiento la facultad de arrendar algunos, y la oposición del comercio al pago de los de pesas y medidas, hicieron inviable la disminución del déficit. Déficit que se incrementaba si se tenían en consideración las deudas del Ayuntamiento al Cabildo Eclesiástico y al Real Patrimonio. Para zanjar las primeras en 1827 el rey había concedido recargos sobre Arbitrios como un recurso en exclusiva. Pero para resarcirse de las segundas, el Real Patrimonio, cuyo organismo administrador recibía la denominación en el Antiguo Reino de Valencia de Bailia, embargó en 1829 todos los Propios y determinados Arbitrios. De estos capítulos de la deuda municipal se tratará específicamente más

⁽⁶⁹⁾(...continuación)

palabra consumo en sólo la primera acción, pretende se extienda únicamente a lo que comen sus vecinos. (...) El Consulado, sin duda, debe tener algún talismán para conocer cuándo el efecto comprado es para el gasto de sus vecinos, o cuándo lo es para otros objetos (...). Pedro, por ejemplo, compra una arroba de pescado para el gasto de su casa, paga el derecho municipal; lo compra o lo permuta para regalarlo o venderlo fuera, no paga nada.(...) ¡Y quién con esta baja dirá que es para su consumo!

El oficio terminaba diciendo que "en suma el Comercio lo que quiere es no pagar nada y que todo gravite sobre el miserable traginante y así lo han conseguido de hecho (...) y por último tratan de eximirse (...) de contribuir a sostener las cargas y obligaciones de un pueblo en donde han hecho su fortuna".

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1829.



adelante ⁽⁷⁰⁾.

En resumidas Cuentas, el insuficiente incremento de los ingresos, a pesar de las nuevas concesiones, y la exigencia de la realización de las citadas deudas no permitieron el equilibrio en las Cuentas. En su consecuencia, el Ayuntamiento se dedicaría de nuevo y denodadamente a solicitar la recaudación de los Arbitrios, a denunciar la ilegalidad de las deudas y a demandar nuevos Arbitrios. Pero durante el resto del período histórico que nos ocupa no se concederían nuevos Arbitrios. Por contra, se dejarían de percibir algunos como consecuencia de la introducción de la economía de mercado.

Se ha dicho en los inicios de este apartado dedicado a los Arbitrios, que la competencia por controlar las mismas bases impositivas entre las distintas administraciones y los cambios jurídico-económicos

⁽⁷⁰⁾ Según la Real Orden de 20 de julio de 1827 el Ayuntamiento recaudaba y tenía la obligación de transferir al Cabildo Eclesiástico de la ciudad el producto del Arbitrio de cuatro maravedíes por arroba impuesto sobre todos los artículos sujetos a peso y medida para consumo interior. Esta partida del gasto municipal estaba destinada a atender a una pensión concedida al Cabildo Eclesiástico por Real Cédula de 22 de septiembre de 1772 y muy irregularmente satisfecha por la Corporación local hasta 1827. La disposición establecía que debía de entregarse todo el producto, aunque su producto fuera superior a la cuota anual correspondiente de la deuda. Este capítulo del gasto, como las deudas a la Bailía, originó un largo litigio entre el Ayuntamiento por una parte y la Monarquía y la Iglesia por otra, como habrá ocasión de analizar más adelante.

explican, en buena medida, las vicisitudes de esta partida de los ingresos municipales. Aunque el fenómeno no era nuevo, a partir de los años treinta del siglo XIX estos hechos históricos se revelaron como elementos que tuvieron una notable influencia en este tema. Efectivamente, la permanente demanda de nuevos Arbitrios para enjugar el crónico déficit municipal se explica en buena medida, desde la perspectiva de los ingresos, en la competencia con Hacienda por controlar los mismos impuestos. Y si como ya vimos, se plantearon problemas relacionados con la titularidad y usufructo de los Propios entre el Ayuntamiento y el Patrimonio Real y la Real Hacienda, en el caso de los Arbitrios las tensiones y disputas entre las distintas administraciones fueron mayores y permanentes. En la base de la explicación de estas controversias hay que situar el hecho de que el capítulo de los ingresos de mayor rendimiento del Estado descansaba en los impuestos indirectos recaentes en los artículos de consumo y en los derechos vinculados a las transacciones comerciales de los mismos.

El Estado, angustiado por el déficit presupuestario permanente y configurado sobre una estructura política liberal-centralista de inspiración jacobina, se reservaba el monopolio de las imposiciones y controlaba totalmente a los Ayuntamientos prohibiéndoles establecer gravámenes carentes de la oportuna autorización por las Cortes o que

podieran ocasionar rebajas en las rentas generales ⁽⁷¹⁾. Consecuentemente, las Haciendas municipales experimentaban también el desasosiego deficitario. A mayor abundamiento, en la pugna por la competencia en el reparto de los ingresos procedentes de los artículos de consumo entre la Hacienda Real y las Haciendas municipales, a partir de la década de 1830 fundamentalmente, se agregó una variable política-económica de singular importancia.

Es sabido que uno de los puntos básicos del liberalismo económico consistía en el establecimiento de una economía de mercado que suponía la abolición del sistema de abastos municipales de tipo monopolista. Sin embargo, la existencia de éstos últimos representaba para los entes locales una fuente de ingresos segura que coadyuvaba muy principalmente a la financiación de sus gastos. Su supresión significó un duro golpe para las

⁽⁷¹⁾ La normativa que prohibía la imposición de nuevos Arbitrios sobre los artículos de consumo, o que reservaba para el Gobierno la prerrogativa para su gravamen, es muy extensa y reiterativa, habida cuenta de su incumplimiento y de la suma importancia que para los ingresos de todas las administraciones públicas tenían los impuestos indirectos. En los mismos inicios del régimen liberal la Real Orden de 27 de noviembre de 1836 prevenía que no se hiciese alteración alguna en los Arbitrios que se recaudaban sobre el consumo y prohibía a las Diputaciones y Ayuntamientos que fijaran nuevos impuestos de esta naturaleza o de cualquier otra. El contenido de esta norma se repetiría en las Reales Ordenes de 14 de enero de 1837, 13 de abril de 1840, 19 y 24 de abril y 26 de junio de 1841 y 16 de julio de 1842 y 18 de marzo de 1844, prohibiendo expresamente que los Ayuntamientos pudieran recaudar Arbitrios que recayesen sobre artículos o efectos que ya estuvieran gravados por derechos del Estado, sin la explícita autorización del Gobierno.

arcas municipales y puso de manifiesto la contradicción entre sus proclamas en favor de la libertad política y los concretos intereses y necesidades económicos. En las postrimerías del Antiguo Régimen la presión burguesa y las necesidades de la Corona abrieron con mayor fuerza las posibilidades del establecimiento, con titubeos y ambigüedades, de una legislación acorde con la economía capitalista. Entre 1830 y 1836, la nueva normativa de naturaleza económica avanzó en la declaración de la libertad genérica en el comercio interior y de precios. Y, específicamente, la estableció en los artículos de consumo, a excepción del pan, aboliendo sus abastos. Por lo que respecta a las imposiciones, los comerciantes debían de satisfacer los Derechos reales y municipales correspondientes. Y en el caso de que estas especies de consumo estuvieran gravadas con Arbitrios que en esos momentos se exigieran por medio de contratas, los beneficiarios de la licencia, comerciantes y tenderos, debían de resarcir a los fondos comunes municipales o al abastecedor de la baja que de ello se derivara.

Las diversas e interesadas interpretaciones de la libertad de tráfico originó el hecho de que el comercio en general no satisficiera los Arbitrios municipales. El Ayuntamiento reaccionaba restableciendo los abastos para no verse privado de esta fuente de ingresos. Y a pesar de las disposiciones gubernamentales, que tratando de

conciliar los intereses del comercio con los del municipio, disponía que el primero se comprometiera a un pago mancomunado del rendimiento de los Arbitrios o se volviera al sistema de arriendos y estancos, la pugna entre las partes interesadas se prolongaría durante todo el período revolucionario burgués.

A partir de los años Cuarenta la posición gubernamental se decantaría claramente a favor del mercado libre, con la consiguiente protesta municipal. En este sentido, a las órdenes del Gobierno para hacer cumplir las nuevas leyes se unieron las protestas de los comerciantes en contra de las pretensiones del Ayuntamiento de conservar casi en su totalidad el régimen de los abastos. A título de ejemplo cabe señalar que, en 1844, el Ayuntamiento basándose en los perjuicios que reportaba al vecindario la libre venta de las carnes y la nieve y los nuevos monopolios que de hecho producían los comerciantes, solicitaba al Jefe Político la autorización para arrendar su suministro. Los comerciantes elevaron asimismo un escrito de protesta en sentido contrario. Y la Diputación Provincial dió la razón a estos últimos, basándose en la legislación liberal que amparaba la economía de mercado.

La pugna entre los comerciantes y el municipio por los Arbitrios venía ya de lejos. Pero en este período se agudizó. En los años inmediatamente anteriores a la Revolución liberal, las autoridades superiores trataban de

conciliar los intereses de las partes en conflicto, sin mucho éxito. A este respecto hay que señalar que el Gobernador civil de Alicante remitía una circular en 14 de diciembre de 1835 en la que establecía salomónicamente que o los comerciantes se comprometían al pago mancomunado o se volvía a los estancos.

Por lo que respecta al litigio planteado en 1844 el Ayuntamiento, en 11 de junio, escribía al Gobernador civil y apoyaba su pretensión manifestando "los perjuicios que han producido la libre venta de comestibles, prevenida por diferentes reales órdenes, las que fundándose en que promoviendo la concurrencia, se mejorarían la clase y precio de los artículos, no tuvieron presente que estos beneficios no podían existir donde hay escasez. Este mal se experimenta en esta capital, por que la esterilidad de sus campos aleja toda clase de ganados, de los cual y de ser muy corto el número de personas dedicadas a este tráfico que pueden coligarse fácilmente, han nacido los monopolios y abusos que se han sostenido por un considerable número de años". Por todo ello proponía el arriendo "a registro y baja", como ya lo practicaban otros municipios como Elche, Alcoy, Orihuela y Villena y que según la Corporación municipal armonizaría la libre venta con la seguridad en el suministro y la percepción del Arbitrio correspondiente.

Por su parte en 23 de junio de 1844, los comerciantes

de la ciudad Mariano Mascarell, Manuel Rico, José Jaén y Antonio Colomina, remitían un escrito al Jefe Político, en la que "haciendo una reseña histórica del progreso que han hecho las buenas teorías sobre el libre tráfico y surtido de mantenimientos, fundados en ellas, en los principios y doctrinas de todos los Economistas" y en las normas liberales, solicitaban la desaprobación del abasto de carnes y nieve realizada por el Ayuntamiento.

La Comisión de la Diputación emitió un Dictamen el 17 de junio, que hizo suyo el Jefe Político, en el que rechazaba la petición basándose en que se oponía abiertamente al Decreto de las Cortes de 8 de junio de 1813, restablecido en 6 de septiembre de 1836 y al Real Decreto de 20 de enero de 1834. El primero estableció el principio de que "así en las primeras ventas como en las ulteriores ningún fruto ni producción de la tierra, ni los ganados y sus esquilmos ni los productos de la caza y pesca, ni las obras del trabajo ni las de la industria, están sujetas a tasas y posturas, sin embargo de cualquiera leyes generales o municipales ". Y se dispuso también que "todo se pueda vender y revender al precio y de la manera que más acomode a sus dueños, con tal que no perjudique a la salud pública" (y a la verificación de las pesas y medidas). En el segundo se declaró que "son libres al tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder, con el único gravamen de haber de

pagar los traficantes de ellos los Derechos reales y municipales a que respectivamente estén sujetos. Y asimismo se mandó que ninguno de dichos artículos, excepto el pan, esté sujeto a postura, ni tasa o arancel de especie alguna, cualquiera que sea la disposición, cédula o privilegio, en cuya virtud se les haya sujetado a esta formalidad. Para en el caso de que las expresadas especies de consumo estén sujetas al pago de Derechos municipales y estos se exijan por medio de contratas celebradas en pública subasta, tenemos la Real Orden de 20 de marzo de 1830 la cual dispone que cuando se arrienden los puestos públicos de venta de carnes, vino, vinagre, aceite y demás objetos sobre que se haya establecido el impuesto, para combinar los intereses municipales con el derecho que todos tienen de dedicarse a la venta y tráfico de estos mismos comestibles, es permitido a cualquiera ejercer esta industria, obligándose a resarcir a los fondos comunes o al abastecedor, el daño o baja que resulte según el precio fijado al contratarse el derecho a la venta. De manera que según esta Real Orden ni aún en los pueblos en que las especies de consumo estén sujetas al pago de derechos municipales, pueden hacerse los arriendos a la exclusiva. A estas Reales determinaciones se ha sujetado y sujeta la Diputación en la materia de que se trata, y sobre ellas ha basado la Circular de 14 de julio de 1836, la más reciente de 22 de septiembre de 1842 y todos sus acuerdos relativos

a arriendos de Propios, no habiendo ejemplar de que se haya autorizado la venta exclusiva en ningún pueblo de la Provincia por reducido que haya sido su vecindario" ⁽⁷²⁾. Consecuentemente los ingresos municipales se contrajeron.

A la disminución de los ingresos municipales contribuyó también, dentro del proceso de penetración del liberalismo económico, la abolición casi total de los Arbitrios sobre pesas y medidas. En su origen se trataba de regalías del Real Patrimonio que en algunos casos, como el de Alicante, se habían cedido en parte a su Ayuntamiento o incluso se había permitido su creación ex novo para sufragar algún gasto específico como la beneficencia. Las emergentes fuerzas burguesas, específicamente comerciales, y el propio Ayuntamiento se habían opuesto a estas contribuciones desde principios de siglo. Se recordará que el Real Patrimonio embargó los bienes municipales para resarcirse de los adeudos derivados también de estas partidas. Pero, en cambio, la Corporación mantenía los Arbitrios de pesar y medir para su beneficio. Obviamente, el comercio también se oponía a ellos. El restablecimiento de la legislación liberal en 1836-37 fue interpretado por corporaciones locales y

⁽⁷²⁾ A.D.P.A. Cuentas municipales, 1844. Legajo 2.300.

comerciantes como la abolición de estas regalías. El Patrimonio Real y la propia Hacienda se oponían a tal consideración que privaba al Erario público de una fuente de ingresos considerable, ahora aplicados a la amortización. En 1842, la Regencia de Espartero abolió estos monopolios reales y sus contribuciones, incluidos los Arbitrios municipales, estableciendo un sistema de indemnización para los arrendatarios de tales Arbitrios afectados por la medida. Y para paliar la inevitable disminución en los ingresos municipales remitía a la petición de nuevos Arbitrios compatibles con una economía de mercado.

La aplicación de esta disposición significó para el Ayuntamiento de la ciudad el abandono de los Arbitrios de romana, barchilla y pesos menores, lo que supuso una baja de alrededor de 50.000 reales anuales. Los Arbitrios quedarían limitados a los del vino, aceite y carnes, cuyos productos eran insuficientes para sostener las cargas municipales. Por ello en 1843 se solicitaba a la Diputación un aumento en los gravámenes de dichos artículos y en el de la nieve ⁽⁷³⁾. Sin embargo, la

⁽⁷³⁾ Nuevas tarifas sobre los arbitrios y Reglamento para su administración y cobranza, presentadas (continúa...)

imposibilidad de realizar las indemnizaciones previstas de forma inmediata y las reclamaciones de los Ayuntamientos por la disminución de los ingresos y la suma dificultad en ver aprobados otro tipo de Arbitrios que no gravaran los consumos, explica que desde 1843, interinamente, y a partir de 1844, de forma permanente, el Gobierno tratara de compaginar la libertad de pesar y medir con la autorización de dichos Arbitrios municipales siempre que su servicio fuera solicitado de forma voluntaria por el público. Pero, en definitiva, el producto de tales Arbitrios disminuyó ⁽⁷⁴⁾. Por otra parte, también se

⁽⁷³⁾ (...continuación)

por el Ayuntamiento a la Diputación, de 10 de junio de 1843.

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1843.

⁽⁷⁴⁾ Con el restablecimiento de la Constitución de 1812 en el año 1836, los comerciantes, apoyados por las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, entendieron abolidas las regalías de pesas y medidas, produciéndose tumultos por la resistencia que oponían a su devengo, calificándolas como de "impuesto injusto y vejatorio". El Ministerio de Hacienda, a través de las Reales Ordenes de 3 de abril de 1838 y 27 de diciembre de 1839, prevenía que según la Constitución de 1812, hasta que las Cortes no decretasen un nuevo sistema de imposiciones directas e indirectas, aquéllas no quedaban derogadas, y que los Ayuntamientos y Diputaciones carecían de atribuciones para introducir cambios impositivos. Pero en la coyuntura progresista de 1840, un acuerdo de la Junta de Gobierno Provisional de la provincia de Alicante de 30 de septiembre, basándose en el Decreto de 4 de febrero de 1837, que restablecía el de 19 de julio de 1813, derogaba estas regalías, privaba a los bailes de autoridad en la materia y declaraba libre el ejercicio de pesar y medir en su ámbito de actuación. Sin embargo establecía que "sin que esto afecte a los arbitrios que los ayuntamientos disfruten con la debida autorización sobre los artículos que se pesan o miden." La Real Orden de 14 de julio de 1842, ahora con carácter general, en su Artículo único decía que "El Gobierno suprimirá en el presupuesto de 1843 los oficios o cargas de fiel medidor, lonja, correduría, peso real y demás que bajo cualquier denominación recaigan sobre (continúa...)

suprimieron los Arbitrios de pesas y medidas en los artículos extranjeros y coloniales quedando subrogados en un arancel del 6 por 100 desde 1841. Pero, hasta 1844 el Ayuntamiento no percibió ningún producto por este concepto.

La Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, expresión de la moderada reforma fiscal de Món-Santillán, estableció con carácter general la Contribución indirecta sobre el consumo de determinadas especies, conservando el Derecho de Puertas y confiando su recaudación a los empleados de Hacienda. Por lo que se refiere a las Haciendas locales la ley confirmaba una vez más que únicamente se podían establecer Arbitrios o recargos sobre las especies comprendidas en la tarifa general, siempre que los gravámenes no fueran superiores al impuesto devengado al Tesoro y, naturalmente, con la autorización

⁽⁷⁴⁾ (...continuación)

el peso o medida; libertando a los pueblos de estos gravámenes, y proponiendo el medio de indemnizar a los actuales poseedores."

No obstante, la imposibilidad inmediata de proceder a las citadas indemnizaciones y las incesantes quejas de los Ayuntamientos por la disminución de sus ingresos y petición de nuevos Arbitrios con los que paliarla, explican que en primer lugar la Real Orden de Gobernación de 6 de septiembre de 1843, de manera interina, y la de 18 de marzo de 1844 en segundo lugar, ahora con carácter permanente, establecieron la coexistencia de la libertad de pesar y medir con el mantenimiento de los Arbitrios municipales de esta naturaleza, previniendo que cuando los Ayuntamientos arrendasen dichas medidas de peso para evitar los fraudes o para hacer frente a los gastos municipales, fuera una condición precisa de la escritura de arriendo que ni los vecinos ni los forasteros estuvieran obligados a valerse de las mismas.



de Hacienda.

Por el impuesto establecido sobre especies determinadas quedaban gravados el vino, aguardiente, licores, aceite de oliva, carnes, sidra y chacolí, cerveza y jabón. Los impuestos de estos dos últimos artículos debían de ser devengados por todos los fabricantes, quedando después libres en su circulación y consumo. Las demás especies sufrían distintos gravámenes, exigidos mediante cuota, en función del número de habitantes, y su recaudación se podía hacer por administración, encabezamiento o arrendamiento. Todos los artículos o efectos no contemplados en la tarifa, no devengaban impuestos al Tesoro. Pero provisionalmente se exceptuaban los que en el momento se hallaban sujetos a los Derechos de Puertas. En cuanto a los Arbitrios municipales la ley establecía que "sobre las especies comprendidas en la (tarifa), sólo podrán imponerse con la autorización competente Arbitrios o recargos para objetos locales, en cantidad que no exceda de la del derecho correspondiente al Tesoro público, reduciéndose a este límite los existentes al establecimiento de este impuesto. La recaudación de estos Arbitrios o recargos ha de ejecutarse precisamente en unión con los derechos del Tesoro, sin perjuicio de hacer en ella la correspondiente distinción, y de entregarse puntualmente a cada partícipe lo que le pertenezca en cada período de los que para las entregas se

señalen. Sin embargo, cuando los encabezamientos hechos por los Ayuntamientos con la Administración hayan de cubrirse por repartimiento, podrán recargarse los cupos con la cantidad que para gastos de este y su cobranza se considere necesaria a juicio del Gobierno".

Pocos meses después, ante las dudas y dificultades presupuestarias que planteaban los Ayuntamientos, otra disposición confirmaba en todos sus extremos el contenido de la Ley de Presupuestos ⁽⁷⁵⁾. Consecuentemente el Ayuntamiento se adaptaría, de mala gana, a las nuevas disposiciones. Y formularía propuestas para la creación de nuevos Arbitrios y racionalizar las tarifas y la recaudación.

Para finalizar este apartado de los Arbitrios parece conveniente exponer las materias impositivas y los gravámenes existentes en 1845 en la ciudad de Alicante. Se

⁽⁷⁵⁾ La Real Orden de 30 de agosto de 1845 prevenía, entre otros extremos, que "si por efecto de esta disposición (la de 23 de mayo de 1845) resultase algún déficit en el importe total de los arbitrios en el pueblo o pueblos que esto suceda, se cubra aquél proponiendo un impuesto proporcionado a dicho déficit sobre otros artículos o especies no sujetas al derecho de consumo (...) (y que) los expedientes de subasta de los arbitrios locales, municipales o provinciales, corresponde se reconozcan y aprueben por las Intendencias cuando con ellos se graven las especies sujetas al derecho de consumo y a los Gefes políticos si se impusiesen sobre otras que no fuesen aquellas." Si como resultado de la nivelación de los arbitrios existentes a las nuevas tarifas se produjeran perjuicios para los arrendadores, se les debía rebajar el precio de la contrata o indemnizarles. Y finalmente confirmaba, a pesar de las protestas municipales, la competencia de Hacienda para recaudar todas las contribuciones, incluidos los Arbitrios locales.

ha señalado en páginas anteriores que si bien la naturaleza de las materias y actividades impositivas sobre las que recaían los Arbitrios municipales no varió sustancialmente desde 1747 hasta 1845, salvo la supresión de algunos Arbitrios, sin embargo las cuotas contributivas no fueron siempre las mismas, en virtud de los cambios que se fueron introduciendo a lo largo de esta etapa. En las líneas siguientes se relacionan la naturaleza de los Arbitrios existentes en el Presupuesto 1845 y su cuota de contribución, detallándose las variaciones históricas que los configuraron y el carácter discrecional o predeterminado en la aplicación al gasto, ya fuera para funciones municipales o extramunicipales. También se hará referencia a algunos otros de carácter eventual que estuvieron vigentes durante determinados años de este período, si bien habían desaparecido en esta fecha al cancelarse el objeto de aplicación del gasto.

En primer lugar, los Arbitrios cuya recaudación era invertida de forma libre por el Ayuntamiento eran los siguientes. En la categoría de los impuestos municipales de tipo monopolista se encontraban los denominados "Impuestos sobre el mercado" como el concedido en 1747 consistente en 4 maravedíes diarios por el arrendamiento del monopolio de los pesos menores que utilizaban los vendedores. En el Presupuesto de 1845 se justificaba este Arbitrio municipal con la argumentación de ser "costumbre

al ser cosa voluntaria". Otro de los impuestos que recaudaba el Ayuntamiento sobre el mercado tenía carácter de tasa y consistía en 4 maravedíes diarios por silla utilizada por los vendedores. Este Arbitrio se había recaudado con anterioridad por la Casa de Beneficiencia. A partir de este año pasó a ser controlado por el Ayuntamiento pero aplicándolo al mismo objeto de gasto.

Pero el montante de mayor relieve descansaba sobre los impuestos que el Presupuesto de 1845 agrupaba bajo la denominación de "Arbitrios existentes sobre los efectos de consumo". Como en los casos anteriores, el origen de estos Arbitrios se remontaba a 1747, pero a lo largo del período habían sufrido supresiones, modificaciones y recargos sobre los impuestos estatales que afectaban a los mismos productos. Pero, además de estas variaciones de tipo oficial, también se realizaron otras de carácter consuetudinario y oficioso, que permitieron todo tipo de prácticas fraudulentas. Aunque el hecho de la imposición siempre se trasladaba a los precios de consumo, se pueden distinguir dos grupos en este tipo de Arbitrios. Por un lado, los que podríamos denominar como generales sobre las transacciones económicas, como los que gravaban todos los artículos sujetos a peso y medida. Y por otro, los que específicamente incidían en algunos artículos de consumo, sujetos asimismo a peso y medida. Entre los primeros se encontraba la denominada "Segunda romana", consistente en

el devengo de dos maravedíes por arroba valenciana, concedido por la Regencia del Reino el 11 de mayo de 1810. En 1828, se había concedido un recargo de ocho maravedíes y un nuevo impuesto de cuatro maravedíes, por los mismos conceptos. El total refundido suponía catorce maravedíes.

El Arbitrio sobre la medida de la barchilla tiene su origen en la real Orden de 4 de julio de 1747, bajo la denominación de "Primera barchilla" gravada con un maravedí. La ya citada Orden de 1810 concedió una "Segunda barchilla" de dos maravedíes. Finalmente en 1828 se consiguió un recargo de ocho maravedíes y un nuevo Arbitrio de cuatro maravedíes. El total refundido alcanzaba, pues, los quince maravedíes por barchilla.

Pero como ya se indicó en líneas anteriores, el Ayuntamiento disponía de varios Arbitrios que gravaban algunos artículos de consumo como los siguientes. El aceite estaba gravado, desde 1747, con un impuesto de 6 maravedíes por arroba valenciana. En 1828, se concedió un recargo de un real por la misma medida, con lo que el impuesto refundido quedó en un real y seis maravedíes. El arroz estaba gravado desde 1828 con un Arbitrio de un real por arroba valenciana que lo había recargado sobre el impuesto de tipo general. En el mismo año se concedió un recargo de la misma naturaleza, de dieciseis maravedíes por arroba valenciana, sobre el pescado fresco y salado. Por su parte el vino estaba gravado con diecisiete

maravedíes por cántaro como un recargo al impuesto de tipo general, también desde 1828. La nieve estaba gravada con un real y catorce maravedíes por arroba valenciana, según Provisión del Consejo de 13 de agosto de 1790. El Impuesto sobre las carnes de vaca, carnero y macho cabrío consistía en ocho maravedíes por libra valenciana y había sido concedido por la Regencia en 1810. En 1845 el Ayuntamiento asumió asimismo un Arbitrio de cinco maravedíes por libra de carne concedido por la Real Ordenanza de 4 de julio de 1747 con destino a la Casa de Misericordia. Y, finalmente, el salazón de importación estaba gravado con ocho maravedíes por arroba valenciana cuando se extraía de la ciudad, en virtud de la última orden citada.

En segundo lugar, y como ya se indicó al principio, el Ayuntamiento recaudaba una serie de Arbitrios cuya aplicación al gasto estaba predeterminada. Entre los ingresos para gastos estrictamente municipales, aunque administrados por organismos más o menos autónomos del Ayuntamiento, figuraban los de beneficencia. Se hallaban entre estos un Impuesto de ocho maravedíes por puesto público en el mercado o ambulante de los vendedores de víveres concedido en 1803, a la que se añadió otra concesión de ocho reales por cántaro de vino según Real Orden de 31 de julio de 1827 a favor de la Casa de expósitos de la ciudad. Con su producto se atendía también la manutención de los presos pobres de las reales cárceles

desde "tiempo inmemorial". Dentro de este capítulo de ingresos afectados hay que situar también el Arbitrio concedido en 1827, que el Ayuntamiento recaudaba para entregar al Cabildo Eclesiástico.

Estos eran los Arbitrios establecidos en el Ayuntamiento de Alicante hasta 1845. Pero, como signo de los nuevos tiempos, en el Presupuesto para dicho año figura una novedad digna de mención, destinada a racionalizar, en el sentido unificador y centralizador, la gestión municipal y en especial la recaudación. En este sentido, la Corporación local expresaba que "para simplificar la recaudación en el año próximo 1845 sin alterar estos impuestos como hoy existen" era conveniente asumir la recaudación de la Junta de Beneficiencia, gravar sólo los artículos de consumo más común, refundir todos los Arbitrios en uno y, en general, establecer pesos y medidas castellanos ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁶⁾ El Ayuntamiento resolvió lo siguiente: "Primero.- Que los arbitrios que recauda la Junta de Beneficiencia vengan al Ayuntamiento como reclama el buen orden y se otorge a la Junta la asignación que poco más o menos producen. Segundo.- Que en vez de sujetarse a derechos todos los artículos en general que se pesan o miden, que no estén gravados mas que los de consumo más común que se detallan (en una nueva tarifa que figuraba al final) Tercero.- Que todos los varios arbitrios se refundan en uno y Cuarto.- Que se reduzca a peso y medida castellano en todos los artículos que se recaudan en las Puertas por la Hacienda pública, menos las carnes que se cobran en el enjugador."

(continúa...)

Además de los Arbitrios que ya se recaudaban, el Ayuntamiento proponía unos medios para cubrir el déficit que resultaba para este ejercicio, consistentes en recargos sobre los Arbitrios ya existentes y la creación de otros absolutamente nuevos. El Gobierno no autorizó ninguno de ellos, pero los nuevos merecen ser citados, toda vez que a partir de 1846 ya se incluirán y quedarán establecidos, al menos durante el período central del siglo XIX. El Ayuntamiento proponía gravar los caldos de consumo como el aguardiente, los licores y el vinagre y crear un nuevo Arbitrio sobre grifos y cisternas ⁽⁷⁷⁾.

Además de los ingresos descritos hasta ahora, y que se podrían conceptuar como habituales entre los años 1800 y 1845, el Ayuntamiento dispuso de recursos, llamémosles extraordinarios, que no utilizó en absoluto para sus

⁽⁷⁶⁾ (...continuación)

A.M.A. Cuentas municipales, Proyecto de Presupuesto para 1845.

⁽⁷⁷⁾ Por lo que respecta al Arbitrio sobre los caldos de consumo, entre cuatro y seis reales, según el artículo y sus grados, el Ayuntamiento argumentaba que se debían de igualar con los gravámenes sobre los vinos "tan recargados ya que merecen más consideración". En cuanto al Arbitrio sobre los grifos y cisternas, la Corporación se basaba en que éstos "son útiles al vecindario porque disminuyen la concurrencia a las fuentes públicas, pero ocasionan mayores gastos por las muchas ramificaciones que han de tener los acueductos, y como es una comodidad que aumenta la renta de las casas, es justo que los propietarios satisfagan por este beneficio el corto gravamen que se les impone", entre veinte y sesenta reales por casa, según su renta de alquiler.

A.M.A. Cuentas municipales, Proyecto de Presupuesto para 1845.

funciones propias. Tal es el caso de la multitud de Arbitrios que los distintos Gobiernos concedieron a la ciudad para sufragar los gastos del período bélico 1808-1814, incluidos los suministros ⁽⁷⁸⁾, y los que desde 1825 hasta 1827 la Capitanía General y la Intendencia de Valencia otorgaron al Ayuntamiento con el objeto de pagar a los voluntarios realistas. En ambos casos se trataba generalizadamente de una serie de Arbitrios basados en recargos sobre los ya existentes que gravaban los

⁽⁷⁸⁾ Sobre la incidencia de la guerra en el aumento de los gravámenes de la ciudad, la desorganización del sistema fiscal y, a la postre, la desafección de la ciudadanía en relación con el sistema liberal, véase Emilio la Parra (1984), *Guerra y caos fiscal en una ciudad no conquistada (Alicante 1808-1813)*, en *Les espagnols et Napoléon, Actes du Colloque International d'Aix-en-Provence* de octubre de 1983, Études Hispaniques, número 7, Université de Provence, págs. 387-420.

Para las cuestiones relativas a las contribuciones extraordinarias de guerra, suministros y el coste de la guerra de la Independencia, véase Josep Fontana y Ramón Garrabou (1986), Guerra y Hacienda. La Hacienda del Gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814), Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil Albert.



artículos de consumo más habituales ⁽⁷⁹⁾.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁽⁷⁹⁾ Arbitrios destinados a los voluntarios realistas:

Fecha de concesión	Autoridad	Arbitrio	
8-VI-1825	Capi. General	2 mar./libra carne.	4 "
" cerdo.			
28-VI-1825	Capi. General	2 " / cánt. vino.	
9-X-1826	Intendente	8 " /@ harina.	8 "
/@ vino foraste.		1 real/cah.ceb-maiz.	
20-II-1827	Intendente	4 mar./@ azúcar.	
		2 " saladura.	
		12 " cacao Cara.	
		4 " " Guaya.	

A.M.A. Cuentas municipales, Cuentas del año 1828.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

I.4.2.- Análisis cuantitativo de los ingresos.

Los datos referidos a los recursos, están reflejados en los cuadros IV, V y VI y gráfico II.

Antes de adentrarnos en el análisis cuantitativo de los ingresos que percibió el Ayuntamiento entre 1800 y 1845, convendrá examinar dos modelos de composición de los mismos: el de 1809, perteneciente al absolutismo, y el de 1845, en plena época liberal. Aunque la estructura global de los mismos es muy parecida, permite observar, no obstante, tanto los cambios en la denominación de las partidas como el distinto peso específico de cada una de ellas en el total. En 1809, la Corporación municipal recaudó 150.197 reales en valor corriente, de los cuales 676 reales (0,5 por 100 del total) en concepto de Censos, 5.667 reales (3,7 por 100) en concepto de Propios y 143.854 reales (95,8 por 100) en concepto de Arbitrios. El desglose de los Propios arroja los siguientes resultados en valores absolutos y su participación porcentual en su respectivo subtotal: Huertos de Valladolid y Cabanes 903 reales (15,9 por 100) y los lavaderos 4.764 reales (84,1 por 100). Por lo que respecta a los Arbitrios, que contabilizaron un total de 143.854 reales, la participación porcentual de sus distintos agregados en su total fueron los siguientes: Saladura extranjera 23.586 reales (16,4 por 100), el Cántaro de vino 1.212 reales

(0,8 por 100), la Media arroba de aceite 2.924 reales (2 por 100), la Medida de la barchilla 7.100 reales (4,9 por 100), los Pesos y Romanas 46.000 reales (32 por 100), el Arbitrio de la sosa y la barrilla 57.010 reales (39,6 por 100) y los Pesos y pesas menores 6.022 reales (4,2 por 100).

En 1845, el Ayuntamiento recaudó 276.339 reales corrientes en total, de los cuales 6.795 reales en Censos (2,5 por 100), 13.144 reales en Propios (4,7 por 100) y 256.400 reales en Arbitrios (92,8 por 100). Las cifras que alcanzaron los distintos agregados de las partidas de Propios y Arbitrios y su participación porcentual en sus respectivos subtotales son las siguientes. En Propios, los huertos de Valladolid y Cabanes rindieron 5.315 reales (40,4 por 100), los lavaderos 2.506 reales (19,1 por 100) y otros bienes inmuebles arrendados 5.323 reales (40,5 por 100). Por lo que respecta a los Arbitrios, los Monopolios sobre el mercado de tipo "voluntario" rindieron 3.600 reales (1,4 por 100), las Tasas 12.800 reales (5 por 100) y los Arbitrios sobre el consumo 256.400 reales (92,8 por 100).

A la vista de estos resultados se constata que, con respecto a 1809, en 1845 los rendimientos de los Censos y los Propios crecieron algo y siguió el abrumador predominio de los ingresos por Arbitrios, aunque se habían perdido las muy rentables partidas de ciertos Arbitrios

vinculados a los Abastos y Monopolios y el de la sosa y barrilla, por los motivos ya indicados.

En cualquier caso el Ayuntamiento de Alicante recaudó un total de 8.851.298 reales corrientes en los años comprendidos entre 1800 y 1845. La distribución media de las distintas partidas en el período 1800- 1811, fue como sigue. El 0,4 por 100 en concepto de Censos, el 4 por 100 en Propios y la casi totalidad (93,2 por 100) en Arbitrios. Como veremos inmediatamente, ésta fue la tónica general durante el resto del período absolutista entre 1800 y 1835 y, también, la de la etapa liberal de 1836 a 1845.

A continuación se van a exponer las cifras globales en valores corrientes y constantes entre 1812 y 1845, en que ya se dispone de deflatores, y a analizar la composición concreta de las distintas partidas en valores constantes. Entre 1812 y 1845 los ingresos totales del Ayuntamiento en valores corrientes ascendieron a 7.024.013 reales, de los cuales 4.900.967 reales durante la etapa absolutista de 1812-1835 y 2.123.046 reales durante el liberalismo vigente entre 1836 y 1845. El incremento porcentual global del segundo período con respecto al primero, fue de tan sólo 4 puntos.

Los ingresos en términos reales entre 1812 y 1845 alcanzaron la cifra de 7.003.181 reales. El subtotal recaudado por el Ayuntamiento absolutista entre 1812 y

1835 fue de 4.436.972 reales, frente a los 2.566.208 reales del Ayuntamiento liberal desde 1836 a 1845. Por lo tanto los ingresos medios anuales pasaron de los 184.873 reales en la primera etapa a los 256.620 reales en la segunda, lo que supone un incremento medio del 38,8 por 100. Los datos empíricos de la composición de las partidas de los ingresos reflejan los siguientes resultados. El Ayuntamiento recaudó por concepto de Censos entre 1812 y 1845, 65.016 reales, con una insignificante participación del 0,9 por 100 en el total de los ingresos. Durante la etapa absolutista esta partida alcanzó los 34.898 reales, el 0,8 por 100 y durante la etapa liberal 30.118 reales, el 1,2 por 100. Pero, con respecto al primer período, los Censos rindieron un 107,1 por 100 más entre 1836 y 1845. La explicación no reside en que se crearan nuevos o más importantes Censos, sino que en la última etapa se recaudaron con más efectividad que durante la primera. Por lo que respecta a los Propios, el total a lo largo de todo el período que transcurre entre 1812 y 1845 alcanzó la cifra de 202.062 reales, distribuidos entre los 180.920 reales de la etapa absolutista (4,1 por 100) y los 21.142 reales del período liberal (0,8 por 100). En este caso, se registró una fuerte disminución de esta partida en la segunda etapa con respecto a la primera que se cifra en un 72 por 100, cuya explicación está en el embargo que sufrieron por parte del Real Patrimonio.

Finalmente los Arbitrios y Derechos, verdadera y casi única base de las finanzas municipales, ascendieron entre 1812 y 1845 a los 6.736.103 reales, de los cuales 4.221.154 reales en el absolutismo (95,1 por 100) y 2.514.948 reales durante la etapa del Ayuntamiento liberal (98 por 100). El incremento porcentual medio de la segunda etapa con respecto a la primera fue de 43 puntos.

I.4.3.- Fiscalidad municipal e implicaciones sociales.

Se mire por donde se mire, y se mida en términos corrientes o reales, una cosa queda perfectamente clara. Los recursos impositivos de la deficitaria Hacienda municipal de una ciudad típicamente comercial como Alicante, se nutrió casi exclusivamente desde 1800 a 1845 de los Arbitrios de tipo indirecto, predominantemente sobre el consumo pero también sobre las transacciones comerciales. Los escasos bienes de Propios y los débiles Censos aportaron cantidades prácticamente insignificantes. Este hecho conduce necesariamente a preguntarnos acerca de los sujetos impositivos que soportaron tales cargas contributivas. Los consumidores en general y los comerciantes en particular corrieron con la

responsabilidad de allegar recursos al municipio. Pero la distribución de las cargas impositivas no fue equitativa. Porque los consumidores no pudieron evitar contribuir a los innumerables, distintos y pesados gravámenes que se les fueron asignando, mientras que la burguesía comercial, organizada en el influyente Consulado de Comercio, logró de forma prácticamente permanente zafarse en buena medida de sus responsabilidades contributivas que objetivamente trasladaron al pueblo. Consecuentemente la incidencia fiscal que soportó la masa consumidora fue muy notable. De esta situación se podría deducir de forma precipitada que la responsabilidad de este injusto e ineficaz sistema contributivo recaía en las autoridades municipales. Evidentemente, el Ayuntamiento absolutista, en ninguna manera representativo, no veló por los intereses de los súbditos de igual forma que lo hizo el Ayuntamiento liberal, muy parcialmente representativo, con los ciudadanos. Y cierta responsabilidad tuvieron ambos en el fondo y en la forma del suministro de los ingresos. Pero un denominador común está presente en uno y otro tipo de Hacienda municipal. Tanto el Ayuntamiento absolutista como el liberal eran muy conscientes de la excesiva carga tributaria del pueblo, de la suficiencia de los ingresos para los gastos estrictamente Propios del Ayuntamiento y de las indeseadas consecuencias sociales que se podían derivar del incremento de las cargas. Y hacían responsable

de tales extremos a la insolidaria burguesía comercial, de forma más rotunda durante la época absolutista que durante el período liberal, habida cuenta de la endogamia existente entre la Corporación y esta clase social y de la colusión de intereses existente entre ambas. Pero sobre todo reprochaban al Gobierno el monopolio en el establecimiento de los impuestos, su voracidad en la percepción de gran parte de los recursos municipales, el secuestro de la función municipal recaudadora y su insensibilidad con respecto a los perniciosos efectos que la presión fiscal tenía sobre el pueblo. Las acusaciones del Ayuntamiento hacia los distintos Gobiernos en este sentido son permanentes a lo largo de este período. Más veladas y en forma de súplica durante el absolutismo, más rotundas y explícitas y en forma de denuncia desde el advenimiento del liberalismo.

Resumidamente se puede afirmar que entre 1800 y 1845 los consumidores y -en mucha menor medida- la burguesía comercial alicantinos sufrieron unas cargas impositivas considerables que sin embargo fueron insuficientes para el nivel de gastos existentes, produciéndose un déficit permanente. La atribución en la responsabilidad máxima de esta situación es muy discutible. Genéricamente se puede estar de acuerdo en que cabe achacarla tanto a la burguesía como al propio Ayuntamiento y a los Gobiernos, tanto absolutos como liberales. Pero en mi opinión, el

fiel de la balanza se inclina más hacia éstos últimos. Porque la lógica y evidente contraposición entre los intereses de clases sociales, hubiera podido ser inclinada en beneficio de las capas más pobres, con una intervención política más resuelta por parte de los máximos responsables gubernamentales. De forma indirecta, pues, o por omisión, si se prefiere, los Gobiernos eran responsables de este tratamiento desigual. Pero es que, además, a este hecho habría que añadir la competencia directa entre las instituciones, Gobierno-Ayuntamiento, contrarios y en mutua competencia, a la búsqueda de los mismos recursos.

Ahora bien, el Ayuntamiento tampoco se libra de su parte de responsabilidad. Porque, por una parte, no se puede ignorar un cierto nivel de connivencia entre la institución municipal y el Gobierno, que permitía a aquélla realizar prácticas de fraude y ocultación en determinados impuestos estatales. Hecho que contribuía a alimentar el déficit estatal y en consecuencia a reforzar la punción gubernamental sobre los recursos municipales. Ni obviar el fenómeno de la colusión de intereses entre ciertos representantes de la Corporación y sus socialmente homónimos miembros de la burguesía comercial.

Todo conspiraba para mantener la insuficiencia presupuestaria y hacer recaer el peso mayor de las cargas contributivas sobre el indefenso consumidor,



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

específicamente el perteneciente a las capas sociales más pobres.

I.5.- La recaudación de los Arbitrios. El Derecho de Puertas.

Después de esta visión general de los ingresos que en concepto de Arbitrios dispuso el Ayuntamiento desde 1800 hasta 1845, se debe de hacer mención a la recaudación de los mismos como un elemento básico en el funcionamiento de la Hacienda municipal. Porque según se realice esta función depende, en buena medida, entre otras cosas, cómo sea la justicia y la efectividad de los impuestos en general, incluidos los Arbitrios municipales.

Durante la primera mitad del siglo XIX, el Ayuntamiento de la ciudad percibió sus Arbitrios a través de dos modalidades que, a su vez, presentaron dos variantes perceptoras. Hasta 1817 la Corporación mantuvo las atribuciones en su recaudación, generalmente en forma de arrendamiento, aunque hubo breves y fracasados intentos de administrarlos directamente en los efímeros períodos liberales. Pero desde 1818, y como consecuencia del

proceso reformista de Martín de Garay, su recaudación fue asumida por la Real Hacienda, bien directamente por "los empleados de la Real Hacienda", bien mediante su arrendamiento a particulares a través de la denominada "Empresa de Puertas". En estos dos últimos casos, el Ayuntamiento debía de percibir su parte correspondiente en concepto de Arbitrios de lo que conjuntamente recaudaba la Real Hacienda o la Empresa. Por su parte Hacienda retenía un 4 por 100 del producto de los Arbitrios, en concepto de gastos de administración.

Desde 1818 hasta 1828, exceptuado el período del Trienio Constitucional, el sistema de la recaudación de los Arbitrios estuvo en manos de la Real Hacienda. El análisis de los orígenes de la instalación de dicho derecho en esta ciudad es indicativo de los intereses sociales que lo hicieron posible y de la escasa, por no decir nula, preocupación por las consecuencias que tal medida tendría sobre la población, en general, y sobre los fondos públicos de la ciudad, en particular. Los problemas que este hecho desencadenaría estarían vigentes durante todo el siglo XIX.

En principio, la ciudad de Alicante no figuraban entre los puertos habilitados susceptibles de aplicarles el Derecho de Puertas y por lo tanto entraba dentro del régimen general de la contribución directa. La reacción de la burguesía del Consulado de Comercio no se hizo esperar.

El dos de agosto de 1817 elevaron una Representación al Rey, en la que después de mostrar su calurosa adhesión al decreto de mayo de 1817 porque venía a suprimir el peculiar y, a su juicio, injusto sistema de repartimiento del Equivalente que regía en la ciudad fruto de un Convenio entre el Ayuntamiento y el comercio, en el que también se incluía su contribución a los Arbitrios municipales ⁽⁸⁰⁾, solicitaban la inclusión del puerto de Alicante entre los seleccionados para el establecimiento del Derecho de Puertas. Para lograr tal objetivo

⁽⁸⁰⁾ Las repetidas quejas y reclamaciones que anualmente se suscitaban en los repartimientos del Equivalente y que originaban desavenencias entre el Ayuntamiento y el Consulado de comercio, llevaron a ambas partes a firmar un Convenio "que acaso es original en España y aún en Europa. Por él estipularon que el Comercio satisficiera los dos tercios del común de la Ciudad y lo restante el común de sus vecinos, incluyéndose en estos los mismos comerciantes por sus propiedades tanto urbanas como rurales. Fue aprobado este contrato por ambos como igualmente que el Comercio satisficiera indirectamente su cuota por introducción y extracción, cargando un tanto por ciento sobre todos los géneros y efectos que se venden en la Plaza aún cuando después se encaminen a otros destinos, y a todos los que se embarquen, exceptuándose solamente de esta regla general los que se introducen de tránsito y algunos otros que se hallan libres por Reales resoluciones".

"Este Convenio ha sido siempre gravoso al pueblo y al Comercio. Al primero por que si bien se considera algo aliviado con el exceso que paga el Comercio, no deja de gravitar sobre el peso del aumento del valor en los efectos de su consumo. Al segundo porque aún cuando a primera vista parece salir beneficioso con la indirecta satisfacción de su cuota, sobre le gravamen que reporta cuando en algún caso recae directamente sobre él, sufre siempre el perjuicio de que desnivelado de los demás puertos por la citada carga, no puede competir con ellos en los precios de los efectos de importación, y mucho menos en los de exportación que se ejecuta con más ventaja por otros puertos. El Comercio siempre se ha resentido de ello; pero los representantes, han estimado más subscribir gustosos a estas desventajas, que ver entre ellos renovadas aquellas escenas tan desagradables como escandalosas que presenciaron sus predecesores."

A.M.A. Cabildos, 1817. Representación del Consulado de Comercio de Alicante al Rey, de 2 de agosto de 1817.



utilizaban dos líneas argumentales.

La primera hacía referencia a los aspectos negativos de la inclusión de la ciudad en la Contribución general. Así aducían que al comercio le resultaba imposible satisfacer el cupo asignado, tanto por contribución directa, habida cuenta de la a su parecer desorbitada cantidad establecida, de la depresión que sufrían en aquel momento las transacciones y de la dificultad casi insalvable de establecer una estadística de la riqueza; como por contribución indirecta según las reglas del Equivalente seguidas hasta el momento, por ser contradictoria con el sistema general decretado y por los perjuicios que reportaría su continuidad, tanto al comercio como a la misma Real Hacienda.

Las razones que sustentaban la oposición del Consulado de comercio a la imposición directa partían de la base de que la Intendencia había fijado 1.049.242 reales de vellón como Contribución del Equivalente, de los cuales 297.523 correspondían a la ciudad y 751.713 al Consulado. A esta última cifra había que añadir, según los comerciantes, 103.700 reales en concepto de sueldos de sus empleados y de su diputado en la Corte y por su Contribución de caminos. En total la cantidad ascendía a 855.413 reales. Desde su punto de vista "Repartida por contribución directa es imposible (que el comercio) la satisfaga atendida su parálisis y la verdadera indigencia

de algunos de los comerciantes. Esta verdad quedará demostrada formando un parangón del reparto de lo que tocó a este Comercio en el último empréstito que hicieron a S.M. los Consulados de la Península, con el que ahora se debería formar. Pertenecieron entonces a este Comercio 270.000 reales vellón que repartidos entre todos sus individuos incluso los extranjeros (que oponiéndose al pago, sólo lo hicieron por obligación particular con calidad de reintegro que se les verificó a últimos del año pasado) cupieron a los primeros según sus clases 9.000, 6.000, 4.000, 3.000, 2.500, 2.000 y 1.000 a los más infelices que tal vez no tendrían en sus tiendas efectos de igual valor. Distribuidos pues los 855.413 sobre las mismas bases corresponderían por regla de proporción a los mismos contribuyentes 28.500, 19.000, 12.600, 9.450, 7.500, 6.000 y 3.000 sobre poco más o menos, mientras que según el Padrón del Ayuntamiento las cuotas de los hacendados más pudientes y que tienen rentas muy pingües, no exceden de 1.500 hasta 5.000 reales vellón. A tan crecidas sumas de los comerciantes deben agregarse las de los extranjeros, por decirse de público que el Cónsul de S.M. Británica se halla con órdenes para que los súbditos de su nación no satisfagan contribución alguna protestando en el caso de que se use con ellos la fuerza. Por consiguiente todo debe gravitar sobre los comerciantes españoles que atendidos únicamente al comercio pasivo

disfrutaban muy pocas ventajas, al paso que los extranjeros teniendo en sus manos casi exclusivamente el activo, reportan la mayor parte de sus utilidades. A este gravamen se añade el de lo que deben satisfacer al Ayuntamiento los mismos Comerciantes por el Equivalente de sus propiedades, no puede dejar de conocer V.M. lo insoportable que le es tan exorbitante carga, que forzosa o voluntariamente ha de retraer a muchos de una profesión tan honrosa, tan recomendable en todos tiempos, que deben considerarse como uno de los principales manantiales de riqueza del Estado".

Su oposición a la contribución directa la redondeaban al expresar las dificultades del cálculo de la riqueza individual. En este sentido ponían el dedo en la llaga de la falta de una estadística de la riqueza, principal problema que hizo fracasar los intentos de la "única" Contribución del siglo XVIII o de la que ahora estamos tratando. Pero habría que añadir que las dificultades "técnicas" que aducían los comerciantes eran también políticas y sociales. Ellos mismos, lo acabamos de ver, estaban en contra de la imposición directa. Decían que "Para la formación de este reparto directo no puede partirse de otro principio que del concepto que se forme de la riqueza de los contribuyentes. Y como este está tan sujeto a equivocaciones perjudiciales cuando no a injusticias y arbitrariedades, resultarían muchas quejas, disgustos y otras consecuencias inevitables, que

entorpecerían la exacción y molestarían la Real atención de V.M. con repetidas reclamaciones" ⁽⁸¹⁾.

Los perjuicios que se derivarían de la imposición indirecta en la importación y exportación con el sistema de repartimiento del Equivalente los exponían al decir que "En el día sufren los géneros en ambas consideraciones el seis por ciento de recargo, y por consiguiente para cubrir la cuota actual, sería necesario precisamente el aumento de cuatro con el que resultarían diez. Este impuesto tan excesivo haría desaparecer enteramente el comercio de esta Plaza, sumergiría en la miseria los habitantes de una población que directa o indirectamente subsisten de la industria mercantil, quedaría sin ocupación ni subsistencia el ramo de matrículas de la Marina tan atendida por V.M. y arruinaría enteramente la agricultura por falta de exportación en sus frutos". Además la desventaja comparativa con otros puertos haría ilusorio el privilegio concedido a Alicante para la importación de tabacos de Cuba. De todo ello "no dejaría también de resentirse el Real erario de V.M. sin que pudiese compensarlo el que harían los demás Puertos habilitados, a quienes la naturaleza no ha concedido lo que al de

⁽⁸¹⁾ A.M.A. Cabildos, 1817. Documento citado en la nota anterior.



Alicante." ⁽⁸²⁾.

En segundo lugar, exponían que el Derecho de Puertas cubriría la cantidad que la Intendencia había fijado para la ciudad y su término, habida cuenta del consumo derivado de su nivel demográfico, de la intensidad de las transacciones comerciales vinculadas a su riqueza productiva y de las inmejorables condiciones geoestratégicas de su puerto. Añadían que este sistema evitaría los efectos perniciosos para el comercio y la población ya descritos y resultaría beneficioso para el erario real ⁽⁸³⁾.

Por todo ello, suplicaban a Fernando VII el establecimiento del Derecho de Puertas "cuya contribución

⁽⁸²⁾ A.M.A. Cabildos, 1817. Documento citado en las dos notas anteriores.

⁽⁸³⁾ Según los comerciantes, el gravamen del 6 por 100 sobre un consumo medio de tres reales de vellón diarios de los alrededor de 20.000 habitantes de la ciudad y su término, cubriría aproximadamente la cuota de 1.040.242 reales fijada por la Intendencia.

Por lo que respecta a la situación del puerto y las riquezas del término exponían que "a la prerrogativa que disfruta mucho tiempo hace de ser habilitado por V.M. para el comercio con América, reúne las circunstancias de tener una bahía que es la seguridad y así la de todos los navegantes, que facilita la entrada y salida de los buques sin diferencia de vientos ni direcciones y que por sí y por los pueblos inmediatos que le circuyen a distancia de una, dos, tres, cuatro, y hasta siete leguas suministra con abundancia los preciosos frutos de vinos, aguardientes, jabones, sosas, barrillas, almendrón, cominos, anís, paños y otras producciones necesarias tanto en Europa como en América".

A.M.A. Cabildos, 1817. Documento citado en las tres notas anteriores.

al paso que es la más suave, es también la más segura y la más análoga en un Pueblo donde existen tantos comerciantes y otras gentes que viven (de) la industria, cuya clasificación está sujeta a muchas equivocaciones o arbitrariedades, y en donde hay muchísimos extranjeros que contribuirían por este medio, sin el temor de las competencias políticas que en otros términos podrían suscitarse (y) que lejos de causar el menor perjuicio al Estado resultaría el aumento del Real Tesoro de V.M., la prosperidad de este Pueblo y la felicidad de sus habitantes." ⁽⁸⁴⁾.

Antes de elevar al Rey la petición del Consulado de Comercio, el Intendente ordenó que el Ayuntamiento informase sobre la misma. La respuesta del municipio, del 25 de agosto de 1817, venía a mostrar su conformidad con la solicitud de los comerciantes. No en vano éstos controlaban la Corporación local. El contenido del Informe es del mismo tenor que la Representación y, por lo tanto, favorable al establecimiento del Derecho de Puertas. Con todo merece la pena resaltar algunos de sus extremos que explicitan mejor los argumentos utilizados por el comercio, toda vez que ahora expresaba la opinión oficial

⁽⁸⁴⁾ A.M.A. Cabildos, 1817. Documento citado.



de la institución municipal.

El Informe, después de ponderar las ventajas e inconvenientes de las contribuciones directa e indirecta sobre el comercio, principal actividad económica de la ciudad, con sus efectos de arrastre en su término, se inclinaba por la última. Consideraban la contribución de consumos más justa y proporcionada a la renta del contribuyente confiando en que los tipos de gravamen fueran más altos en los artículos de lujo que en los de primera necesidad. A pesar de ello, y aunque confesaban que el consumidor sufriría algún incremento en el precio de los comestibles, este efecto pernicioso sería compensado con el aumento de puestos de trabajo que se derivaría de la nueva situación. Además, su recaudación sería de más fácil y suave aplicación. En contra de la primera, oponían la "desigualdad" que suponía y la imposibilidad de calcular la riqueza individual ⁽⁸⁵⁾. Por

⁽⁸⁵⁾ En apoyo de los consumos y en contra de la contribución directa partían de la base de que Alicante era "puramente mercantil, pues que de su comercio pende no solamente la subsistencia de la mayor parte de sus moradores, sino también la prosperidad de la agricultura y de la corta industria de su término y contornos", y ponderaban "los inconvenientes y ventajas peculiares a los modos directo e indirecto de repartir los impuestos que los más célebres economistas reconocen (y que) se hacen más sensibles en los Pueblos de esta clase que en otros ninguno. El directo lleva consigo ejecuciones odiosas, y además recae sobre las rentas con mucha desigualdad, porque es imposible sujetar a cálculo la renta individual o verdadera riqueza de los Capitalistas y comerciantes. El indirecto se percibe en cortas (continúa...)

todas estas razones apoyaban la Representación del Consulado pidiendo el establecimiento de los consumos.

Vistos en su conjunto, los dos documentos denuncian la óptica sesgada y clasista con la que la burguesía comercial y sus portavoces en el Ayuntamiento velaban por sus particulares intereses económicos, oponiéndose a los impuestos directos y manifestando su posición favorable a la Contribución sobre los consumos. Se erigían, así, en filantrópicos protectores de unos beneficios generales que conscientemente confundían con sus intereses privados.

⁽⁸⁵⁾ (...continuación)

porciones y lentamente a proporción que el contribuyente se va haciendo de lo que necesita para pagarlo; no escudriña lo que cada uno tiene, ni aumenta la carga de unos con lo que otros dejan de pagar, ni es causa de enemistades y discordias entre los vecinos de un mismo pueblo, ni tampoco de reclamaciones ni apremios".

Insistiendo en los inconvenientes que presentaba el conocimiento de la base impositiva comercial se utilizaba un curioso y falso argumento de comparación con la riqueza agraria, al paso que se confesaba la conveniencia en la ocultación de la riqueza mercantil. A este propósito se afirmaba que "la cantidad y valor de las tierras jamás puede ser un secreto; pero el capital del comerciante lo es casi siempre, y rara vez puede conocerse con una exactitud aproximativa; Está expuesto a variaciones continuas; y una pesquisa de las circunstancias particulares de cada individuo y de las fluctuaciones de su fortuna, sería cuando no imposible, un origen perenne de vejaciones insoportables. Si se obligase a los capitalistas y comerciantes a declarar cada año el estado actual de sus fondos, resultaría la ruina de su crédito y operaciones. Entonces sólo los acaudalados podrían sostenerse, y concentrado el negocio en pocas manos, nacería un monopolio perjudicialísimo a la agricultura, a las artes y al Estado". Añadían que "nada de esto hay que temer en el impuesto indirecto sobre consumos, pues estos generalmente son proporcionados a la renta o lucros individuales de cada contribuyente" y expresaba su confianza en que "estarán sin duda muy aliviados los artículos de primera necesidad que consume el pobre y cargará el mayor peso sobre los de lujo destinados al goce de las clases más acomodadas" de lo que resultaría un sistema proporcionado y justo.

A.M.A. Cabildos, 1817. Informe sobre establecimiento de derecho de Puertas en esta Ciudad y Puerto de Alicante, de 25 de agosto de 1817.

Pero, naturalmente la situación económica del resto de la población les preocupaba menos y las consecuencias de la aplicación de los consumos sobre los Arbitrios municipales, al menos aparentemente, no les intranquilizaba en absoluto. Ni la burguesía en su Representación, a pesar de que se había servido de ellos como uno de los elementos que explicaban la insoportable presión fiscal sobre el comercio, ni con mayor razón el Ayuntamiento, que debía de velar por sus atribuciones y por mantener y acrecentar un nivel de ingresos proporcionado a sus gastos, hacían mención alguna a los mismos. Por lo que veremos a renglón seguido, la Corporación local se arrepentiría casi inmediatamente de haber apoyado los citados Derechos en lo que concernían al sistema de recaudación de los Arbitrios municipales.

En cualquier caso, la solicitud del Consulado de Comercio, avalada y apoyada por la institución municipal, el Intendente y el Jefe de Hacienda de Valencia, fue favorablemente acogida por el rey, que en su Real Orden de 19 de diciembre de 1817, concedió el Derecho de Puertas a la ciudad que entró en vigor el primero de enero de 1818. No obstante, la nueva recaudación no alcanzó su pleno funcionamiento hasta 1820, cuando vencieron los últimos contratos de arrendamiento del anterior sistema de percepción de los Arbitrios.

La consecuencia más evidente del Derecho de Puertas

para el Ayuntamiento fue una notable contracción del producto de los Arbitrios, que en algunos años, llegó a rendir sólo una tercera parte de la cifra alcanzada hasta entonces y que, como se recordará, era el capítulo que proporcionaba la práctica totalidad de sus ingresos. En concreto, los Arbitrios pasaron de 329.132 reales en 1817 a los 268.673 de 1818 y a la cifra aun más baja de 182.400 reales en 1819.

Consecuentemente, el fervoroso apoyo de la institución municipal a los consumos, se tornó inmediatamente en una oposición a los mismos, al menos en materia de Arbitrios, desde el primer año de su establecimiento en 1818 y perduraría hasta principios del siglo XX. Dicho antagonismo con el Gobierno sería común en el Ayuntamiento, independientemente de la ideología absolutista, progresista o moderada, de sus componentes. Ahora bien, estas diferencias políticas tendrían su traducción en la naturaleza de las críticas hacia el Derecho de Puertas, como inmediatamente se verá. De todos modos, conviene ya señalar que la coincidencia básica que subyace en la citada oposición apunta a uno de los aspectos, quizás fundamental, de la problemática centralización-descentralización que informa las relaciones de subordinación de los Ayuntamientos a los Gobiernos centrales, y que perdurará hasta el siglo XX.

En cualquier caso, entre 1818 y 1845 las quejas por

la disminución de los ingresos, que se convirtieron en críticas hacia el Derecho de Puertas y las soluciones que proponía el Ayuntamiento dependieron fundamentalmente de dos variables: de la naturaleza, absolutista o genéricamente liberal, de la institución municipal, y de la titularidad de la administración de la recaudación, es decir la propia Hacienda o la Empresa de Puertas. En general, los Ayuntamientos absolutistas criticaban el efecto perverso que se derivaba del modo de aplicar la ley. Pero no ponían en tela de juicio la legitimidad política de la misma. En cambio, las corporaciones liberales iban más lejos al denunciar el recorte de autonomía político-económica que el Derecho de Puertas suponía. Con relación al tema hay que señalar que entre 1818-1829, la recaudación de los Arbitrios estuvo administrada por la Real Hacienda absolutista, exceptuados los años 1821-1823, en que estuvo en suspenso el Derecho de Puertas. En los períodos 1830-1835 y 1840-1845, la recaudación estuvo en arrendamiento, mientras que la propia Hacienda la volvió a administrar directamente en el período 1835-1839.

La primera de las quejas de las distintas corporaciones absolutistas que se sucedieron entre 1818 y 1829 surgió ya en 1819, al recaudar la Hacienda por los frutos y efectos para embarcar, cuando la ley establecía que los impuestos gravaran exclusivamente los artículos de

consumo. El Ayuntamiento, compuesto mayoritariamente por comerciantes, no podía mantenerse indiferente. Pero la protesta más generalizada, a lo largo del período, venía dada por la disminución en los ingresos de los Arbitrios, producida a su entender por estar administrados por la Real Hacienda, coincidiendo, por otra parte, con otras posiciones del mismo tenor de los Ayuntamientos de Madrid y Cádiz ⁽⁸⁶⁾. Específicamente, las causas procedían de la misma naturaleza de los Arbitrios, que hacía imposible que se recaudasen conjuntamente con los derechos del Tesoro en las puertas de la ciudad. Inevitablemente, su percepción se realizaba en los distintos puntos de venta del casco urbano y era confiada a unos empleados de Hacienda, mal remunerados por otra parte. La solución que proponía el Ayuntamiento era que la Real Hacienda permitiera el arrendamiento de los Arbitrios, aunque su producto ingresara en la Real Tesorería. Porque según la

⁽⁸⁶⁾ En 1818 el Ayuntamiento de Madrid había pedido que no se le aplicasen los Derechos de Puertas porque tenía muchos gastos y sus Arbitrios "no pueden aplicarse a otro ningún uso más que el de su establecimiento por más necesidades y apuros que sufra el Real Erario"; y el Gobernador Subdelegado de Rentas de Cádiz había manifestado en una Exposición que varios partícipes en los Arbitrios querían administrarlos al margen de la Real Hacienda. La respuesta del Gobierno fue la Real Orden del 6 de abril en que se mandaba que se cumpliera "pura e invariablemente el Real Decreto de 26 de enero último según el cual todos los arbitrios se recauden por los empleados de Real Hacienda".

A.M.A. Veredas, 1818.

Corporación, el nuevo sistema de recaudación "ha ocasionado desde su origen una baja considerable de sus valores (de los Arbitrios) que irá en aumento de día en día, como es fácil de demostrar, y dejará dichas rentas en un estado de decadencia que impedirá cubrir las más preciosas atenciones reglamentarias; lo que dimana de la naturaleza de los mismos Arbitrios, que no pudiéndose exigir en unión con los derechos de Puertas, queda fiada su cobranza a unos mercenarios de quienes es fuerza valerse, y a los que no es posible sujetar a una intervención que impida el fraude, si quieren abusar de su encargo, lo que es consiguiente suceda por el corto jornal que disfrutan a proporción de la continua ocupación que les ocasiona sobrecargándose además las rentas públicas con el pago de estos operarios, y sin que influya en contrario de este modo de pensar la circunstancia de tener la Ciudad nombrado Interventor, por que como los adeudos de los Arbitrios se causan no en las Puertas y sí dentro de la Ciudad y en puntos diferentes a un mismo tiempo; mal puede el Interventor llenar sus deberes ni tomar conocimiento que se le ha rehusado por dichos cobradores, hasta del producto diario".

Por todo ello pedían que se les permitiera "continuar subastando en arrendamiento las expresadas rentas y a fin de ejecutarlo con el debido conocimiento espera merecer de V. se sirva de una parte manifestar con individualidad las

reglas que ha adoptado para la exacción de dichos Arbitrios y cada uno de ellos, número de personas empleadas para la cobranza y jornal que se les ha asignado, los parajes en que se causan los adeudos y si a la entrada por las puertas se toman razón de los artículos, géneros, frutos o efectos de que dimanen en términos que este asiento sirva de cargo a los cobradores con todo lo demás que pueda ilustrar esta materia; y de otra que V. penetrado como está de estos antecedentes" lo elevara a la Dirección general de Rentas para que permitiera el arrendamiento en subasta "aunque sea en calidad de entrar los ingresos en Tesorería Real para que la Real Hacienda no sea perjudicada en el 4 por 100 que le pertenece de los que se administran." ⁽⁸⁷⁾.

La oposición a los Derechos de Puertas por parte de las Corporaciones constitucionales entre 1820 y 1823 fue total. Inmediatamente después de la jura de la Constitución de 1812 por Fernando VII el Ayuntamiento pedía la abolición de los mismos. Pero, además de reiterar las quejas del Ayuntamiento perpetuo de forma más clara y con mayor énfasis, denunciaba sin complejos políticos la

⁽⁸⁷⁾ A.M.A. Copiador de correspondencia. Carta del Ayuntamiento al Administrador de Puertas de 12 de febrero de 1820.

verdadera causa de la reducción del producto de los Arbitrios, en varios oficios dirigidos a la misma administración de puertas, al Gobierno Civil y a la Dirección General de Rentas. Según los interventores municipales, a quienes el administrador de los derechos de puertas ponía obstáculos e impedía el desempeño de sus funciones, la clave del problema estribaba en el desinterés que los empleados de Hacienda ponían en su recaudación, dejando a la libertad de los contribuyentes la satisfacción de los Arbitrios municipales, después de haber devengado los Derechos del Tesoro. Asimismo, el Ayuntamiento denunciaba las más que probables prácticas fraudulentas, de apropiación indebida y de malversación de fondos públicos, por parte de las autoridades y de los empleados de la Hacienda, insinuando que también se producían en los impuestos "reales".

Para justificar tales denuncias se basaban en que la intervención municipal había detectado notables diferencias entre los inferiores y falsos ingresos certificados por la Contaduría de Aduanas y los superiores y verdaderos adeudos anotados por la intervención municipal y en que la administración de Puertas, con suma frecuencia, negaba la percepción de algunos Arbitrios cuando la realidad decía lo contrario. Además, el Ayuntamiento denunciaba prácticas fraudulentas en los Arbitrios e insinuaba la posibilidad de que también se

produjeran en los derechos del Tesoro, con el objetivo de preocupar a la Real Hacienda. En este sentido, decían los munícipes, que algunos Arbitrios "no han causado ingreso, entre ellos el derecho de Romana y Barchilla y por el testimonio que se remite ha habido recaudación de estos mismos derechos. Podrá ponerse en duda la mala administración, extravío y excesos en la recaudación de los Arbitrios, ¿Y podrán V.S.S. lisongearse que sea otra la conducta en la recaudación de los demás derechos de la Hacienda Pública que se pagan en las puertas?".

Por todas las razones expuestas se pedía que "se sirvan contener con el castigo, los progresos de la malversación siempre criminal, pero más ahora que en otros tiempos por las grandes necesidades del Estado". ⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁸⁾ En un oficio, la Corporación exponía con detalle las causas de la disminución de sus ingresos en concepto de Arbitrios. Iniciaba el escrito señalando que "A la instalación de este Ayuntamiento Constitucional se halló que casi todas sus rentas consistían en ciertos arbitrios que se recaudaban por los empleados de puertas. Tomáronse nociones de estos productos y se observó que dando antes en arriendo cerca de 300.000 reales apenas resultaba una tercera parte de la recaudación en puertas (...). De antemano tenía esta Corporación un interventor que debiendo acudir a varias puertas no podía estar fijo en ninguna y no era medio a propósito para evitar extravíos. Con todo, la nota del mes de abril que pasó este interventor con respecto al impuesto sobre carnes, excedía en 1.210 reales a la suma que había entrado en Tesorería, según la Certificación (de la Contaduría) (...). El Ayuntamiento no pudo estar pasivo a vista de una diferencia tan notable que venía a ser de una tercera parte poco más o menos, y lo hizo presente al Administrador de Puertas en Comisión D. Rafael de Lezama y es el principio de las desavenencias con él. Atribuyó el defecto a los atrasos de los cortantes; pero resultando incierto este pretexto, escogió el medio de manifestar que se había cubierto la falta y puéstose en Tesorería, más sin expresar el modo ni proceder contra los culpados, a pesar de haber un verdadero crimen en el extravío, y no era bastante el reintegro en (continúa...)

En definitiva, el Ayuntamiento constitucional pedía la recta gestión en la administración de los Arbitrios por parte de la Hacienda y solicitaba su arrendamiento como mejor sistema para aumentar los ingresos, mientras llegaba su principal reivindicación cifrada en la abolición de los Derechos de Puertas, hecho que se produciría a finales de 1820.

Sin embargo, en 1823, el régimen liberal primero de forma contradictoria con sus principios de igualdad, supeditados a sus penurias financieras, y la Restauración absolutista después, por idénticas razones, establecieron

⁽⁸⁸⁾ (...continuación)

asunto tan importante, sobre no constar que se hubiese verificado".

Al no obtener respuesta a sus oficios, el Ayuntamiento decide poner un interventor en cada puerta de la ciudad "medida que incomodó tanto al Administrador Lezama que no los quiso admitir, y dio órdenes a sus subalternos para que no consintieran que estuviesen en la Oficina, ni que se cobraran los derechos municipales, llegando al extremo, en su acaloramiento de dejar a la voluntad de los introductores hasta el pago de los derechos Nacionales, previniendo expresamente que si el Interventor del Ayuntamiento insistía en la cobranza de derechos correspondientes al mismo, fuese asegurado por los dependientes y le diesen cuenta (...). Mientras no ha habido interventores de perenne asistencia, ni se ha pensado en notar defectos, no ha habido inconveniente en la cobranza de los derechos municipales; pero cuando el Ayuntamiento no ha querido encubrir defectos, y procurado una recaudación exacta, ya no deben subsistir aquellos arbitrios o derechos por que están abolidos según dice el Administrador Lezama".

El Ayuntamiento acusaba a dicho Administrador por extralimitarse en sus atribuciones y denunciaba su actitud ante el control municipal de los Arbitrios al decir que "venimos siempre a parar, mal que le pese, en que los arbitrios son buenos sin intervención del Ayuntamiento pero dejan de serlo con esta circunstancia; por que no hay libertad para disponer de la recaudación, cuyos vicios son tan notorios".

A.M.A. Copiador de correspondencia del año 1820.

Oficio del Ayuntamiento a los Directores Generales de Rentas, de 11 de agosto de 1820.

de nuevo la tributación de los consumos mediante el Derecho de Puertas. De nuevo, arreciaron las quejas y protestas por la disminución de los ingresos por Arbitrios y por el incumplimiento de las entregas al Ayuntamiento, que le impidieron hasta pagar a sus empleados, todo lo cual se atribuye, una vez más, a un método que "es por su naturaleza vicioso", por lo que se solicitaba el arrendamiento de los mismos ⁽⁸⁹⁾. En 1824, la falta de respuesta y las acuciantes necesidades económicas, debidas en buena medida a los cuantiosos impagos de la Administración de puertas, llevó a la Corporación a anunciar el arrendamiento de los Arbitrios. Para ello, se basaba en que la restauración del absolutismo suponía un retroceso, en asuntos hacendísticos, a la situación anterior a la reforma de Martín de Garay de 1817 ⁽⁹⁰⁾, como

⁽⁸⁹⁾ A.M.A. Copiador de correspondencia, 1823.

Oficio del Ayuntamiento al Intendente, de 23 de noviembre de 1823.

⁽⁹⁰⁾ En un nuevo escrito, después de señalar que el sistema de arrendamientos no se había puesto en vigor por la oposición del Administrador de la Real Aduana, cuando en un principio se contaba incluso con la aquiescencia de la propia Intendencia, manifestaba "que habiendo caducado los reglamentos de que dimanaba el derecho de Puertas, que en el día sufre, no sólo debió de haber cesado este impuesto, sino que desde que se vió libre del fervor revolucionario, habían debido quedar las cosas en el ser y estado que tenían antes del 30 de Mayo de 1817 (...) hallándose mandado por la Circular de la Regencia del Reino de 9 de Junio del año próximo pasado, expedida durante la Cautividad del Rey Nuestro Señor (que Dios guarde) por el Ministerio de Real Hacienda, que desde el 1º de Julio del mismo año se restableciesen las rentas conocidas con el nombre de Provinciales y equivalentes en donde las hubiese, y las estancadas, gobernándose todas por las leyes (continúa...)

también lo entendía el Real Patrimonio por su participación en ciertos Arbitrios ⁽⁹¹⁾. Esta medida, que no se llevó a efecto por la cerrada oposición del Administrador de Puertas, mostraba, en cualquier caso, la contradicción entre lo que la monarquía absoluta exigía en general, (el sistema de Garay), y la excepción que para su Real Patrimonio estaba dispuesta a consentir.

Sin embargo, las repetidas protestas municipales, por la disminución del producto de sus Arbitrios, obtuvieron sus frutos en 1828 dentro de la política fiscal contrarreformista de López Ballesteros, concediendo el rey una autorización especial al Ayuntamiento para arrendar ciertos Arbitrios, mientras la Hacienda retenía otros en administración, adelantándose así a la Instrucción de Propios y Arbitrios. Los efectos de tal medida se dejaron sentir inmediatamente y de forma ostensible. En 1829 sólo aquéllos arrendados produjeron más que todos los Arbitrios

⁽⁹⁰⁾ (...continuación)

e instrucciones y reglamentos que regían antes de 30 de Mayo de 1817". Por ello la Corporación mostraba su extrañeza en que no se le permitiese la recaudación de sus Arbitrios en base al sistema de arrendamiento.

A.M.A. Correspondencia, 1824. Oficio a la Intendencia, de 30 de enero de 1824.

⁽⁹¹⁾ Hay que recordar, a este propósito, que el Real Patrimonio participaba en los ingresos de determinados Arbitrios municipales, en virtud de la concesión otorgada en el siglo XVIII por el Rey Fernando VI.

en el año anterior y conjuntamente los ingresos de los arrendados y los administrados aumentaron pasando de los 164.709 reales de 1828 a los 317.878 reales de 1829, lo que suponía un incremento porcentual de casi 93 puntos. Bien es verdad que en el mismo año de 1828 el Rey había concedido nuevos Arbitrios a la ciudad. Pero ello no empaña la importancia cuantitativa del hecho ⁽⁹²⁾. No obstante, la Real Hacienda mantuvo los Derechos de Puertas.

Sin embargo, el relativo desahogo financiero municipal sería breve. Por que en 1830, la monarquía absoluta ante la falta de liquidez y la ya crónica situación deficitaria decidió enajenar su función recaudatoria de los Derechos de Puertas en favor de la iniciativa privada. La Real Orden de 15 de febrero de 1830 establecía el arrendamiento de los Derechos reales y de los Arbitrios municipales locales y temporales sobre los consumos a D. Felipe Riera por un plazo de 5 años. En las condiciones de la Escritura de Arriendo General, y por lo

⁽⁹²⁾ El arrendamiento de determinados Arbitrios se concedió por la Real Orden de 28 de agosto de 1828. En 1829 los arbitrios recaudados por la Real Hacienda, incluidos los del Cabildo Eclesiástico y las nuevas concesiones, alcanzaron la cifra de 97.133 reales y los puestos en arrendamiento por el Ayuntamiento supusieron un montante de 220.745 reales. Ambas cantidades sumaban 317.878 reales frente a los 164.709 reales que la Real Hacienda había recaudado durante 1828, lo que suponía una diferencia de 153.169 reales, es decir un 92,99 por 100.

que se refiere a los Arbitrios, se convenía que la Empresa, nombre que recibía el organismo privado, debía de entregar a la Tesorería una cuota fija por los ingresos de tal concepto y ésta los debía de poner a disposición de los Ayuntamientos. Dicha cuota se establecería en base a la media que los Arbitrios hubieran rendido en el quinquenio 1825-1829 y para su cálculo se disponía la intervención de la Contaduría, de la Empresa y del Ayuntamiento ⁽⁹³⁾.

⁽⁹³⁾ Los puntos más destacados de las Condiciones de la Escritura de Arriendo General, dispuesta por la Real Orden de 15 de febrero de 1830 son los siguientes:

1.- La vigencia del arrendamiento incluía el período comprendido entre el día 1 de marzo de 1830 y el último día de febrero de 1835.

2.- En cuanto a la denominación del organismo se decía que "Este arriendo general es una Empresa al cargo de D. Felipe Riera, que se titulará Empresa de los derechos de Puertas".

3.- La Empresa debía de pagar a la Real Hacienda el valor líquido medio que hubieran alcanzado los derechos reales durante el quinquenio 1825-29. Asimismo debía de satisfacer a las Corporaciones y partícipes de los Arbitrios municipales el valor de sus productos de forma similar al método seguido con las Contribuciones reales. Para la formación del quinquenio debían de intervenir Hacienda, a través de su Contaduría, la Empresa y los Ayuntamientos.

4.- La Empresa pagaría el arrendamiento de los Impuestos reales mensualmente y de forma anticipada. En cambio, por lo que respecta a los Arbitrios municipales, cuya exacción debía de contabilizarse separadamente de los Derechos reales, la Empresa se limitaba a entregar su importe total a Hacienda que fijaba su liquidación y distribución a los Ayuntamientos y partícipes a través de las oficinas de Rentas.

5.- La subrogación de la recaudación de Hacienda en la Empresa obligaba a ésta a respetar las tarifas y aranceles establecidos, sin posibilidad de modificación alguna y a llevar a cabo una administración ajustada a las leyes. Pero se le concedía una capacidad de intervención similar a la que tenían los Administradores reales del Derecho de Puertas.

6.- La Empresa quedaba obligada a hacerse cargo de los empleados de Hacienda y a conservar sus sueldos, que podía aumentar pero nunca disminuir. Pero se dejaba a su discreción la distribución de los mismos y la reducción de plantilla. A los empleados que quedasen en paro debía de retribuirles con las dos terceras partes de su sueldo.

Si la privación de su función recaudatoria y la subsiguiente disminución de sus ingresos había levantado quejas del Ayuntamiento ante la Hacienda sin solución de continuidad desde 1818, ahora las protestas se agudizarían por dos motivos. En primer lugar, por la nueva pérdida del arrendamiento de los Arbitrios, que había supuesto una evidente mejora en los ingresos de la Hacienda local y, en segundo lugar, por la gestión que llevaría a cabo la Empresa guiada, lógicamente, por el objetivo de optimizar sus beneficios en detrimento, como se verá, de los caudales municipales. Y ello a pesar de las cautelas que fijaba el Contrato de Arrendamiento General, o quizás precisamente a causa del grado de discrecionalidad que el Gobierno había concedido a la Empresa, en cuyas manos cifraba la solución de sus problemas presupuestarios. Los ingresos del Ayuntamiento por Arbitrios se contraerían desde los 317.878 del año 1829 en que estuvieron arrendados, a los 236.326 reales que recibió el Ayuntamiento de la Empresa a partir de 1830 y hasta 1834.

Las denuncias de diversa índole que el Ayuntamiento formuló ante Hacienda y la misma Empresa se iniciaron, incluso, antes de que ésta empezara la recaudación de los Arbitrios. En su base, estaba siempre el crónico problema de la insuficiencia de sus recursos. Consecuentemente, la principal reivindicación consistió siempre en la devolución de la función recaudadora o, como mínimo, la



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

autorización del régimen de arrendamiento de los Arbitrios.

En primer lugar, el Ayuntamiento denunciaba el procedimiento seguido en la comunicación del inminente arrendamiento general del que había tenido conocimiento a través del representante de la Empresa y no mediante los canales de comunicación oficial, es decir, la Intendencia. Asimismo, ponía en duda el hecho de que, aun siendo la orden de general observancia, pudiera ser aplicada a la ciudad en razón del excepcional privilegio de 1828 que le concedía el arrendamiento de los Arbitrios, ni tampoco a los Arbitrios de los voluntarios realistas que se recaudaban por un método distinto ⁽⁹⁴⁾. No obstante, y como no podía esperarse que fuera de otra manera, la recaudación de los Arbitrios de la ciudad de Alicante fue entregada a la Empresa, cuyo funcionamiento se llevó a cabo cometiendo múltiples irregularidades perjudiciales para la Hacienda municipal y para la sociedad en general y que, consecuentemente, levantaron las protestas de la Corporación.

Resumidamente las denuncias del Ayuntamiento se referían a la formación del quinquenio, a la varias

⁽⁹⁴⁾ A.M.A. Cabildos. Cabildo ordinario de 27 de febrero de 1830.

arbitrariedades en las imposiciones, derivadas, en parte, del establecimiento de la demarcación del casco urbano, y a los contrarregistros. En el primer aspecto, la Corporación denunciaba la injusta e insuficiente cuota fija que debía de recibir por los Arbitrios, resultado de la parcialidad con la que se habían calculado las medias del quindenio entre la Contaduría y la Empresa, sin la intervención del Ayuntamiento, tachándola por lo tanto de ilegal. A lo que agregaban el incumplimiento en la entrega de las cantidades que le correspondían por los Arbitrios.

En efecto, un mes después de haberse puesto en vigor el nuevo sistema de recaudación el Ayuntamiento se quejaba al Intendente y al arrendador Riera de que no había recibido cantidad alguna por los Arbitrios, hecho que según la Empresa se debía a que la Contaduría no le había comunicado lo que debía de pagar. Ante la falta absoluta de fondos pedía que se le entregara una cantidad equivalente a lo que rendían los Arbitrios cuando estaban arrendados o, como mínimo, algún adelanto.

No habiendo recibido ni respuesta ni anticipos, un mes después el Ayuntamiento elevaba una Representación al Rey denunciando el incumplimiento del contrato por parte de la Empresa porque no hacía los libramientos mensualmente a la Tesorería, solicitaba la autorización para el arrendamiento de los Arbitrios y pedía que, mientras tanto, la Empresa cumpliera con sus compromisos.

La respuesta a la primera petición fue negativa. Pero en cuanto a la segunda, la Dirección General de Rentas contestó, al mismo tiempo que lo hacía al Ayuntamiento de Cartagena por los mismos motivos, que había oficiado a la Empresa para que pagara y creía que "probablemente se habrá verificado, cuando no ha habido resultados".

Sin embargo, y aunque la Empresa se comprometió a entregar a partir de este momento y con carácter provisional hasta que se formara el quinquenio la cantidad de 17.194 reales mensuales, con la rebaja del diez por ciento para Hacienda en concepto de cobranza, a primeros de julio, es decir 4 meses después, el Ayuntamiento no había ingresado nada. Por ello pedía la formación urgente de los quinquenios.

Entre 1830 y 1834 se asistió a una larga, sorda y agria lucha entre el Ayuntamiento por una parte y la Empresa y la Contaduría por otra, entorno al cálculo de la cuota de los Arbitrios, que por lo demás salpicaba otros extremos que se exponen en este mismo apartado. Las desavenencias fueron absolutas. La cuota anual quedaría unilateralmente congelada a partir de 1831, en contra del Ayuntamiento y sin su intervención, en 236.326 reales correspondiéndole a cada mes 19.693 reales. Pero la disputa continuaría hasta prácticamente el final del período del arrendamiento general. En 1834 y después de varias propuestas, el Ayuntamiento calculaba que en un año

común del período 1825-29, los Arbitrios habían rendido 360.744 reales, lo que suponía 30.062 reales mensuales, mientras que la Empresa y la Contaduría calculaban, respectivamente, 206.328 reales anuales y 17.194 reales mensuales y 63.203 reales al año y 5.267 reales al mes ⁽⁹⁵⁾.

Pero las críticas de mayor calado se referían a la actuación arbitraria de la Empresa, que en su afán por obtener beneficios, se extralimitaba en su capacidad estrictamente recaudadora cambiando y aumentando los gravámenes. Este hecho significaba una competencia impositiva ilegal de la que resultaban múltiples perjuicios para el consumidor que experimentaba una mayor presión fiscal. Sin embargo, este incremento contributivo no redundaba en beneficio de la Hacienda municipal ni, por lo tanto, en los servicios que ésta podía prestar al contribuyente. Así la acusaban de exigir distintos tipos de gravámenes a los mismos artículos de consumo, de incluir en la recaudación Arbitrios que según el

⁽⁹⁵⁾ A.M.A. Copiador de correspondencia, de los años 1830-1834.

A.D.P.A. Cuentas municipales, años 1830-1835. Cuentas Municipales: Representación al Rey, de 16 de junio de 1830.

Ayuntamiento no lo eran, como el de la nieve ⁽⁹⁶⁾, o de introducir variaciones al alza en las medidas de capacidad de ciertos artículos como el vino, so pretexto de evitar fraudes ⁽⁹⁷⁾. Pero las críticas más adversas se derivaban de las dobles imposiciones sobre un mismo artículo en diversas vertientes. Entre ellas destacan la doble imposición sobre un mismo artículo, caso de las harinas y

⁽⁹⁶⁾ Por lo que se refiere al Arbitrio de la nieve, en 1830 la Corporación eleva una Representación al Rey, y escribe a la Intendencia y a la misma Empresa, manifestando que los arrendadores de este Arbitrio, encargados del alumbrado público, amenazaban con abandonar el servicio porque la Empresa se negaba a entregarles su rendimiento total a pesar de haberlo convenido con el Ayuntamiento, alegando aquélla que se trataba de un Arbitrio más. En su defensa, éste se excusaba en el carácter no municipal de este Impuesto, afirmando que su exacción era producto de un acuerdo de todos los vecinos para subvenir a esta necesidad. Además denunciaban un recargo en este Arbitrio. La investigación abierta para averiguar el origen de este gravamen por parte de la Intendencia, puso de relieve su naturaleza municipal, como ya sabemos, la irregularidad con la que se había llevado su contabilidad y el hecho de que el Ayuntamiento había estado cobrando de más desde su establecimiento. La Empresa se quedó con su recaudación y sólo se consiguió rebajar el gravamen.

A.M.A. Copiador de 1830.

A.D.P.A.. Cuentas Municipales de 1830.

⁽⁹⁷⁾

La alteración en la medida del vino había consistido en aumentar a 80 arrobas castellanas por 100 cántaros, cuando la ley establecía 75 arrobas por 100 cántaros. El pretexto de la Empresa que radicaba en su desconfianza hacia los introductores de vino era contestado por el Ayuntamiento en un escrito al Intendente, con el argumento de la presunción de inocencia y decía que "los errores se enmiendan luego que se encuentran y los perjuicios que causan los subsana la buena fe de los contratos, sin que puedan formar derecho a su continuación la práctica errónea, inveterado abuso, o equivocada inteligencia, porque de otro modo sería dispensar más consideración a los intereses particulares que a los del pueblo contra todo buen principio político y de administración".

A.M.A. Copiador de correspondencia, diciembre de 1833.

los granos ⁽⁹⁸⁾, la gravación del consumo y el tráfico del mismo producto y la satisfacción simultánea del impuesto directo por predios rústicos y del indirecto sobre el consumo aplicados a los contribuyentes de los barrios extramuros de la ciudad. La problemática creada en torno a las dos últimas dobles imposiciones se produjo en función de la falta de asignación de la demarcación del casco urbano. Esta se fijaría en 1833 mediante un acuerdo entre Hacienda y la Empresa y marginando a la Corporación local e incluirían a los arrabales de la ciudad.

El litigio entre el Ayuntamiento y la Empresa por los distintos conceptos que tenían del territorio que debía de

(98)

A finales de 1832, el Ayuntamiento se quejaba al Intendente por la doble imposición que la Empresa aplicaba a la harina y a los granos, alegando que así lo practicaba la Corporación en anteriores períodos, según la información que le había suministrado la Contaduría para la formación del quinquenio. El Ayuntamiento recordaba que en virtud de la Real Instrucción de 10 de noviembre de 1824 para la administración y recaudación de los Derechos de Puertas, a la que se debía de sujetar la Empresa, se preveía que ningún producto, fruto ni efecto estuviera gravado más de una vez, ni por Derechos reales ni por Arbitrios municipales. Y específicamente se refería a las harinas fabricadas con granos y semillas que ya hubieran devengado su impuesto correspondiente. Y si el Ayuntamiento había desconocido la ley o había tolerado la doble exacción por parte de sus arrendadores, ello no justificaba la continuación de dichas prácticas y añadía que ello "no puede establecer regla que faculte a la empresa su sucesora para la continuación de un abuso en perjuicio de los contribuyentes, con gravamen de los consumos de la población y contravención de las Reales Instrucciones que gobiernan. Cualquiera otra máxima contraria es ajena de la buena fe y destructora de la justa equidad en razón a que perpetuaría los abusos, y apadrinaría la estafa y perfidia de los exatores de contribuciones, que deben acreditar la pureza, rectitud e integridad en el manejo de los intereses que se les ha confiado".

A.M.A. Copiador de correspondencia, diciembre de 1832.

abarcar la imposición de los Consumos arrancó ya en 1830. En efecto, una Resolución de la Dirección General de Rentas del día primero de noviembre de 1830, basada en el Informe que para la formación de los quinquenios le había pasado la Contaduría, autorizaba a la Empresa a recaudar los Arbitrios municipales y los Derechos reales en los barrios extramuros. En contra de su aplicación el Ayuntamiento argüía que las Reales Ordenes de 30 de julio de 1830 y de 7 de agosto del mismo año fijaban respectivamente los concretos impuestos sobre el Consumo y su aplicación exclusiva en en el casco urbano, hasta tanto no estuviese establecida la demarcación. Por esta razón, desde 1831 el Ayuntamiento había manifestado sus dudas acerca del radio de aplicación de los Consumos y había pedido que la Empresa cumpliera el Convenio de arrendamiento, según el cual se gravaba el consumo y no las transacciones comerciales.

En 1833 la Hacienda y la Empresa, de forma unilateral y sin contar, una vez más, con el Ayuntamiento, habían establecido el radio de circunscripción de los Consumos, incluyendo los arrabales. El Ayuntamiento protestó ante la Dirección General de Rentas, basándose en que la ya citada Instrucción de 1824 encargaba a una Junta de Autoridades, con la participación de la Corporación local, la fijación de la demarcación y de la tarifa de precios de los artículos de consumo, que incluían los impuestos, para

coniliar los intereses de las Haciendas central y municipal y los de los contribuyentes. El Ayuntamiento ponía en conocimiento de Rentas que ya se habían producido quejas y reclamaciones por la doble imposición de la Contribución general sobre los predios rústicos y los Consumos, contraviniendo de esta manera las normas de 1817 y 1824, ya que el Derecho de Puertas se estableció precisamente para subrogarse del Equivalente. Se producía, pues, una alteración en la naturaleza de las Contribuciones de puertas y una invasión de la soberanía real, conculcando la Real Instrucción general de Rentas de 16 de abril de 1816 que decía que "Las contribuciones concedidas por mi Soberana Autoridad, ninguna se creará aún con el nombre de Arbitrios, ni se alterarán las establecidas (...) sin que mi Real Voluntad se haga entender por el Secretario del Despacho de Hacienda". Denunciaba, además, que este ilegal aumento de la presión fiscal se trasladaba sobre los precios finales de los productos, produciéndose una carestía insoportable, mientras la Hacienda municipal y el bienestar ciudadano no se beneficiaban en absoluto.

Finalmente, el Ayuntamiento denunciaba el nuevo sistema de administración y recaudación instituido por el nuevo representante de la Empresa, el francés Carlos de Fonvielle, consistente en el establecimiento de los contrarregistros, es decir una doble revisión con sus

empleados de resguardo para reforzar la vigilancia sobre los productos que se introducían en la ciudad o salían de ella. A juicio del Ayuntamiento eran ilegales, extralimitándose, de nuevo, la Empresa en las atribuciones concedidas a los visitadores de Puertas, y además obstaculizaban el libre tráfico de mercancías. Una vez más la Corporación salía en defensa de los intereses de la Hacienda local pero también de los del comercio de donde procedían la mayoría de sus componentes ⁽⁹⁹⁾.

En el mismo año 1833, las alteraciones relativas a las harinas y al vino fueron desautorizadas por la Dirección General de Rentas y costaron el puesto al administrador de la Empresa Alejandro de la Torre. Sin

(99)

En su denuncia al Intendente, el Ayuntamiento definía los contrarregistros como "una especie de puestos en los portales de las casas inmediatas a los fielatos, para que repitiesen sin excepción el reconocimiento de toda introducción y extracción. Llámense revisiones estas paradas o puestos fijos". Afirmaba que esta medida suponía una extralimitación en las atribuciones de la Empresa y entorpecía el libre tráfico de mercancías, protegido por el rey, a quien no sería grato "que a pretexto de evitar la defraudación en sus rentas reales, que todos estamos obligados a vigilar y perseguir, se perjudique a sus vasallos con repetidos reconocimientos en evitar distancias de unos a otros sin omitir la segunda y hasta la cuarta introducción (...) que deteriora e inutiliza el género, particularmente los frutos del país y los comestibles. Además de esto, por una contradicción de buen principio se obliga al público a que sirva a la Empresa haciéndole conductor de cédulas de un fielato a otro y se ha extendido la voz de que están prevenidos los revisores que si algún introductor se negase a entregar en la revisión aquel documento que recibe en el fielato, se le incomode hasta el caso de echarle la carga al suelo".

Terminaba diciendo que no debía permitirse que "un pueblo entero sufra vejaciones y agravios y el comercio perjuicios irreversibles al capricho de un particular arrendatario".

A.M.A. Copiador de correspondencia. Representación al Intendente, de 30 de enero de 1833.

embargo, las demás protestas cayeron en saco roto. El Tesoro sacrificaba el bienestar de la Hacienda municipal en aras de la alianza de intereses que mantenía con la Empresa.

Por ello mismo, en 1834 el Ayuntamiento elevó una Exposición a la Reina y, ante su silencio, otra al Gobernador civil, en la que se quejaba del decadente estado de sus rentas atribuible a la Empresa. Lógicamente, insistía en la petición de la administración y recaudación de sus Arbitrios y ponía de relieve las cuantiosas cargas que soportaba la ciudadanía y los pocos beneficios que obtenía ⁽¹⁰⁰⁾. El Informe que el Gobernador encarga a la Contaduría, para verificar el estado de las finanzas municipales y analizar la responsabilidad que la Empresa tenía en el mismo, abrió una agria polémica entre ésta y el Ayuntamiento que, entre otros extremos, pone de relieve

(100)

En su Representación al Gobernador civil, el Ayuntamiento comunicaba que "la Empresa del derecho de puertas desprendiéndose de la ocupación que indebidamente y so color de una contrata que abiertamente la resistía, hubiese dejado a disposición del Ayuntamiento los arbitrios municipales para que arrendándolos en subasta, según lo estaba, se consiguiera llenar con los rendimientos que por este sistema producirían las cargas municipales, lo que no puede verificarse con la corta cantidad que a buena cuenta del Quinquenio está satisfaciendo". Y añadía que esperaba que convenciese a la Reina manifestando que "ahora más que nunca es de desear el efecto de tan justa declaración sin la cual el pueblo satisface cuantiosos arbitrios y no se consigue el fin a que se les destina".

A.M.A. Copiador de correspondencia, de 1834

la maraña en la que se desarrollaron las Cuentas municipales hasta, al menos, la Revolución liberal.

En su Informe, el Contador coincide con el Ayuntamiento en la apreciación de la insuficiencia de sus recursos para los gastos corrientes y constata, asimismo, las elevadas deudas contra la Corporación, fundamentalmente a la Hacienda, y en definitiva el déficit crónico de la Hacienda municipal. Pero hasta aquí llegaban las coincidencias, porque la Contaduría responsabilizaba de la situación financiera no tanto a la Empresa como, principalmente, a la mala administración municipal, que había operado con una deficiente contabilidad, con descuido de sus ingresos e incremento de los gastos inútiles. Además, acusaba a la Corporación de negligencia en la realización de las cuantiosas deudas a su favor, procedentes de primeros y segundos contribuyentes que cuantificaba en 341.312 reales y que el Ayuntamiento había declarado como fallidas; también la acusaba de estafa, apropiación indebida y malversación de fondos públicos. Y añadía que, por ello, Hacienda había amenazado con la intervención del Ayuntamiento. En resumen, a su juicio no se debía de conceder la administración de los Arbitrios a



la Hacienda municipal ⁽¹⁰¹⁾.

Por su parte, el Ayuntamiento se defendía a través de un oficio que remitía al Gobernador civil, en el que expresaba su estado financiero. En el mismo manifestaba que la causa de la insuficiencia de sus recursos y de las crecidas deudas no era atribuible a la gestión municipal, sino a la ininterrumpida inestabilidad que habían sufrido los Arbitrios, casi su único sostén, desde finales del siglo XVIII. Añadía que "aún estaba reservado otro acaecimiento perjudicial a estas rentas, la Contrata del Derecho de Puertas" que había disminuido sustancialmente sus ingresos. Por ello insistían -ahora basándose en el Real Decreto de 10 de febrero de 1833 que según su

(101)

La opinión del Contador era que "la administración de estos fondos por el Ayuntamiento lejos de producir buenos efectos, sólo ha sido causa de que viniesen mal administrados los ramos puestos a su cargo y de consiguiente abrumados de débitos enormísimos y difíciles a desempeñarse, tolerando la mayor impunidad personas que bajo todos conceptos deben considerarse como estafadores de los susodichos caudales los que cubiertos con la apatía, poco cuidado, tolerancia e inutilidad del Ayuntamiento en cumplir con sus obligaciones se han servido de las rentas públicas como propias usurpándose sus rendimientos". Además, el Contador se preguntaba y se respondía a la vez: "¿Cuál han sido los resultados de su administración?: expedientes mal instruidos, remates hechos sin las correspondientes formalidades y seguridades, pagos no cobrados, créditos descuidados y débitos no pagados, y sólo si se notan en las cuentas, que lejos de cuidar de las entradas, se han ido sucesivamente aumentando las partidas de gastos extraordinarios invirtiendo enormes sumas en objetos y atenciones de ostentación y no de precisa necesidad, a los que se habrían debido anteponer con preferencia las comunales obligaciones y estatutos para los que fueron aplicados".

A.M.A. Copiador de correspondencia. Informe de la Contaduría al Gobernador civil, de 26 de abril de 1834.

interpretación dejaba expedita la solución del problema- en la petición de la administración y recaudación de los Arbitrios. Finalmente, se defendía de las acusaciones de la Contaduría a la que calificaba de parcial, la denunciaba por su animadversión y lenguaje prepotente y la hacía corresponsable de los delitos hipotéticamente cometidos por tolerarlos. Para la Corporación no había habido malversación sino escasez de recursos y los fallidos eran realmente fallidos.

Literalmente, el Ayuntamiento manifestaba en su Oficio que se hallaba "a la verdad embarazado al resolverse a dar la debida contestación a este cúmulo de improprios, ya porque cree descender en ello de su dignidad y decoro, y ya también porque le es desconocido y repugnante el lenguaje de la osadía y del descomedimiento, aunque sea en propia y justa defensa. La Contaduría creyó sin duda al anunciarse así, que hablaba de la Corporación ignorante y débil de alguna Aldea, a quien le fuera fácil insultar a su placer, porque reconociéndose a su dependencia, acallará los estímulos de la delicadeza y pundonor para comprar su seguridad ulterior por medio del homenaje de un cobarde silencio. Los individuos del Ayuntamiento a quienes se ha dirigido esta indecorosa censura, ni la merecen ni pueden tolerarla por sí, ni por sus antecesores, porque no pueden transigir vagamente con el sentimiento de su propio decoro, ni

rendir parias a los errores y arbitrariedad de un funcionario público que ha substituído al solemne e impasible lenguaje de la ley el torpe dialecto de la injuria y de la calumnia" ⁽¹⁰²⁾.

En otro orden de cosas, e independientemente de las protestas del Ayuntamiento por los estragos que la Empresa producía en sus ingresos, tampoco el Consulado de Comercio se hallaba conforme con los Derechos de Puertas así establecidos que juzgaban duros y depresivos para sus actividades económicas. Desde 1830, y coincidiendo con las pretensiones de la Corporación local de modificar los Derechos de Puertas, estudiaban su sustitución. Su alternativa no era la Contribución directa (por algo se habían inclinado por los Derechos de Puertas en 1817), puesto que según su parecer supondría una carga superior a los gravámenes vigentes que incluían también el Subsidio de comercio. Por ello, el comercio había presentado al Rey

(102)

A.M.A. Copiador de correspondencia. Oficio del Ayuntamiento al Gobernador civil, de 28 de abril de 1834.

En una Exposición a la Reina del 4 de agosto del mismo año quejándose de la actitud del Contador, el Ayuntamiento expresaba que al fin y al cabo dicha institución municipal era "una Corporación popular, y su origen justifica por sí sólo que cuenta con el voto público, de cuyo privilegio se halla privada la Contaduría".

A.M.A. Copiador de correspondencia. 1834.

una alternativa de imposición indirecta en todos los puertos, bien fuera sobre la importación extranjera o colonial general, o específica sobre cada uno de los productos, que cubriera los rendimientos de los consumos ⁽¹⁰³⁾.

En cualquier caso, la respuesta del Gobierno a la solicitud del Ayuntamiento fue, no solamente no conceder la recaudación de sus Arbitrios, sino que influido por las acusaciones contenidas en el Informe de la Contaduría, intervino sus gastos a través de Gobierno civil ⁽¹⁰⁴⁾. Una nueva petición en el mismo sentido, basada en la Ley para el arreglo de los Ayuntamientos de 1835, tampoco fue atendida.

En 1835, estando próxima la finalización de la contrata del arrendamiento del Derecho de Puertas, por la Real Orden de 16 de enero el Gobierno volvía a hacerse cargo de la recaudación de los consumos en las ciudades y puertos habilitados. El 11 de febrero del mismo año

(103)

La Representación del Consulado de Comercio al Rey terminaba manifestando que las medidas propuestas acabarían "dejando de este modo libre al comercio de las trabas que han acabado con él y aliviando a los vecinos en la baja que ha de seguirse".

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1830.

(104)

La intervención se produjo en virtud de la Real Orden de 10 de noviembre de 1834.

obligaba a la Empresa a realizar las deudas que tuviera pendientes a favor de los Ayuntamientos. El de Alicante no percibió jamás los 118.190 reales adeudados.

La recaudación de los Arbitrios de nuevo por la Hacienda central fué aún más perjudicial para la Hacienda municipal de lo que lo había sido mientras la gestionó la Empresa. De los 236.326 reales anuales de 1834 se pasó a 219.791 en 1835 y a 210.617 en 1836, como consecuencia de la gestión de Hacienda. La insuficiencia de los recursos municipales sufrió un proceso de agravamiento, habida cuenta de la disminución de los ingresos y de la expansión del gasto vinculado a las nuevas atenciones que debía de cubrir el Ayuntamiento liberal. En consecuencia, las bajas que experimentaban los ingresos, que la Corporación atribuía fundamentalmente a la recaudación de los Arbitrios por Hacienda, produjeron nuevas quejas del municipio. Este acusaba al Gobierno liberal de ser tanto o más insensible a los problemas de la Hacienda municipal que el Gobierno absolutista, por su desidia o mala fe, y amenazaba, inútilmente por cierto, con querellarse contra el Ministerio de Hacienda.

En resumen, denunciaban a las instituciones liberales de ser responsables de un estado de desorganización general que, en último término, era la causa de los males

que experimentaba el Ayuntamiento ⁽¹⁰⁵⁾. En concreto, a juicio del Ayuntamiento, la disminución de los ingresos era atribuible, entre otras causas, a la pérdida de ciertos Arbitrios impuestos sobre los artículos de comer, beber y arder, consecuente al proceso de introducción de la libertad de mercado ⁽¹⁰⁶⁾ y al embargo de Propios por la Real Bailía. Pero fundamentalmente la achacaba a la recaudación de los Arbitrios por la Hacienda. El

(105)

En un oficio a la Diputación Provincial solicitando la recaudación de los Arbitrios, el Ayuntamiento constataba "la dolorosa anomalía de que si bajo el régimen feroz del sanguinario Calomarde alguna que otra vez el Gobierno superior aparentó oír los clamores del vecindario, desde la muerte del Señor Fernando VII hasta hoy (...) ni una sola respuesta han obtenido las penetrantes quejas de esta Municipalidad, harta de promesas y escarmentada de desengaños (...). El mismo Gobierno que sordo a los clamores de su pueblo, ha desatendido la voz de la justicia, nada ha tardado en resolver con manifiesta contradicción de las leyes y por una perjudicial excepción las reclamaciones particulares, hollando las atribuciones de la Municipalidad, despreciando las consideraciones a que se juzga acreedora y convirtiendo los fondos comunes en patrimonio de la intigra (el nombramiento del Contador Titular interino)".

Añadía el escrito que "desde entonces (1835, año en el que Hacienda recaudó nuevamente los Arbitrios) fue continua la decadencia (de los ingresos por Arbitrios) y el curso progresivo de esta ha aumentado su celeridad desde la desaparición del régimen absoluto. ¡Fenómeno inconcebible!". Y subrayaba que "bajo cualquier aspecto que este sistema particular se considere no se entreve otra cosa que una precisa consecuencia de la desorganización general. Mantener en práctica una medida nada conforme con la religiosidad de que deben invertirse todas las que emanan de un Gobierno, despojar al Pueblo de su propiedad particular, perjudicando al mismo tiempo los intereses del Estado, es cosa inconcebible pero que se realiza".

A.M.A. Copiador de correspondencia de 1836. Oficio a la Diputación Provincial de 31 de agosto.

(106)

La libertad de compra-venta en dichos artículos que sustituía a los monopolios o abastos municipales se estableció por los Reales Decretos de 28 de septiembre de 1833 y 20 de enero de 1834.

Ayuntamiento denunciaba los constantes cambios en los gravámenes sobre los mismos artículos y las arbitrarias variaciones en las cantidades que la Corporación recibía de la Tesorería, siempre inferiores a las establecidas en el aún provisional quinquenio, según el cual había liquidado la Empresa ⁽¹⁰⁷⁾. A mayor abundamiento, los agobios gubernamentales por el conflicto carlista se traducían, a menudo, en órdenes de la Intendencia de no entregar cantidad alguna al Ayuntamiento ⁽¹⁰⁸⁾. Además, la Corporación acusaba de negligencia a Hacienda que, aún conociéndolas, no cortaba las evidentes prácticas fraudulentas en los géneros que se introducían en los depósitos exclusivamente para su almacenaje y posterior venta fuera de la ciudad, pero que, sin embargo, eran consumidos en la misma, no satisfaciendo, por lo tanto,

(107)

En un oficio al Subdelegado de Rentas, el Ayuntamiento le recordaba que "las cantidades que se prefijó en virtud de un quindenio, en que salió bien perjudicado el Ayuntamiento, fue una asignación efectiva que a este se señaló y no un mero guarismo abstracto cuando hubiese de refluir en su beneficio y concreto sólo en caso de perjudicarlo. El Ayuntamiento debe percibir religiosamente lo que le está asignado".

A.M.A. Copiador de correspondencia. 14 de diciembre de 1835.

(108)

Ordenes de la Intendencia en 1836 y 1838.

los Arbitrios correspondientes ⁽¹⁰⁹⁾. Finalmente, el Ayuntamiento protestaba por los gastos de recaudación de Hacienda a los que se añadían los sueldos de los interventores que el municipio se había visto obligado a establecer.

La contracción de los ingresos ponía al Ayuntamiento en el brete de no poder hacer otra cosa que mantener "existente" la institución y no poder atender ni a los gastos corrientes ni, como era su deseo, suministrar a la sociedad los servicios que juzgaba imprescindibles. Mucho menos, satisfacer las deudas que por contribuciones de diversa índole tenía contraídas con Hacienda, además de los perjuicios que la misma experimentaba en los porcentajes que recibía sobre el capitidismuido producto de los Arbitrios. Y todo ello a pesar de su convencimiento de la suficiencia de las contribuciones que satisfacía el vecindario. Para el Ayuntamiento, el vigente sistema de recaudación significaba una desviación de sus recursos que

(109)

El mismo Subdelegado de rentas reconocía que "los productos de estos derechos (Arbitrios) y de los Reales no son en mucho proporcionados a los consumos de la población" y que entre las causas explicativas estaba el insuficiente control de los depósitos.

A.M.A. Copiador de correspondencia, 23 de agosto de 1836.

no beneficiaba a nadie y perjudicaba a todo el mundo ⁽¹¹⁰⁾. Sin embargo, y como se explicará más adelante, este método constituía ciertamente una desviación de los ingresos municipales perjudicándolos de forma similar que al contribuyente, pero contrariamente a lo que creía el Ayuntamiento, con él la Hacienda salía beneficiada. Al

(110)

En una Exposición al Ministro de la Gobernación en la que el Ayuntamiento pedía, una vez más, la recaudación de los Arbitrios, manifestaba que los gastos corrientes, los servicios de instrucción pública, beneficencia, ornato público y las deudas a Hacienda no se podían cubrir. Añadiendo que "una vergonzosa bancarrota será tal vez la terminación del progresivo y rápido descenso que se experimenta por el sistema adoptado (...) siendo lo más doloroso que la población está satisfaciendo las sumas que bastarían a llenar las atenciones presentes, a establecer mejoras de primera necesidad de que absolutamente se carece; sin que la Real Hacienda reporte la menor ventaja (...) y esta Corporación de quien tanto el Pueblo esperaba, se encontraría en el tristísimo conflicto de dejar ilusorias las esperanzas de sus gobernados, atrayéndose, aunque injustamente, los vituperios que recayeron sobre el Ayuntamiento perpetuo".

A.M.A. Copiador de correspondencia. Exposición del Ayuntamiento al Ministro de la Gobernación, de 7 de enero de 1836.

En otra Exposición del mismo tenor dirigida al procurador en Cortes por Alicante D. Joaquín Avargues, el Ayuntamiento insistía, entre otros extremos, en los perjuicios que la disminución del producto de los Arbitrios reportaba al vecindario en general y al Tesoro en particular, al tiempo que acusaba al sistema de recaudación de constituir una desviación de los recursos municipales. En relación a estos temas decía que "el Gobierno de S.M. que al ensayar el actual método de recaudación esperaba obtener algún sobrante para las atenciones del Estado, puede con facilidad imponerse de los perjuicios que del mismo se han seguido. En ninguno de los meses (...) ha bastado la recaudación para poder entregar al Ayuntamiento la cantidad que le está designada y resultando un notable detrimento a la población, se ha privado a aquél de las mayores cantidades que hubieran ingresado en la Real Hacienda y Caja de Amortización por el 15 por 100 que perciben sobre los productos totales de los arbitrios. Si se agrega a estas demostraciones aritméticas la consideración del objeto con que se crearon tales prestaciones, y que el desviarlas a otras diferentes no fue una medida del Sabio Gobierno que dichosamente ha recuperado la Nación Española", esperaban que el procurador influyera para la consecución de la petición.

A.M.A. Copiador de correspondencia. Exposición de 10 de enero de 1836.



menos en parte.

La crónica insuficiencia en sus recursos, agravada por este sistema de recaudación, explica que el Ayuntamiento, que había dejado de estar intervenido en 1835 ⁽¹¹¹⁾, insistiera en la devolución de esta función hacendística, incluso estudiando con el Consulado la propuesta transaccional ofrecida por el Gobernador civil de establecer un encabezamiento de los Derechos reales y disponer de los Arbitrios municipales, que no se llevó a efecto ⁽¹¹²⁾. A partir de 1836, la Corporación, ahora constitucional, reforzaría dicha pretensión en base a su representatividad y en la exigencia de la aplicación

(111)

El día 3 de noviembre de 1835 el Ayuntamiento solicitaba al Gobernador la recuperación de la facultad municipal para formar los Presupuestos ordinarios y extraordinarios y para decidir el gasto. En el escrito se reconocía que la intervención "no debió tener otro origen que las sospechas de mal uso que los Ayuntamientos anteriores pudieran haber hecho de sus caudales, pues que siendo excepcional para el de esta Ciudad, seguramente el comportamiento de sus individuos hizo en concepto del Gobierno necesaria esta medida. El actual Ayuntamiento elegido por el voto de sus conciudadanos (...) se cree en el caso de no verse defraudado de las atribuciones que le concede el Real Decreto en virtud del cual se halla instalado. Por él, le está como a todos los de la Nación, concedida la formación de presupuesto y manejo con arreglo a los mismos de los caudales que le pertenecen y continuar sugetando a la designación de V.S. los pagos que hayan de verificarse, es lastimar en lo más íntimo la delicadeza de los que le componen, considerarles no acreedores al concepto que sus representados tienen formado de ellos y que V.S. ha tenido a bien confirmar". La petición fue atendida en virtud de una disposición de la Diputación Provincial de 4 de noviembre de 1835.

A.D.P.A. Cuentas municipales de 1835. Legajo 351.

(112)

A.M.A. Cabildos, 1835. Oficio del Gobernador civil al Ayuntamiento.

estricta de la recuperada legalidad liberal, por lo que a las atribuciones de las Haciendas locales se refería.

En este sentido la insistencia municipal consiguió que el Ministerio de la Gobernación aprobara la Real Orden de 27 de diciembre de 1836 en la que disponía que el Ministerio de Hacienda se aviniera a conceder la recaudación al Ayuntamiento de Alicante. Pero la respuesta de Hacienda fue el decreto de 17 de enero de 1837 en el que recordaba la estricta observancia del decreto de 26 de enero de 1818.

En vista de ello, en 1837 el Ayuntamiento elevó una Exposición al Congreso. Según la Corporación, la pérdida de la recaudación de sus Arbitrios rebasaba el aspecto pernicioso que causaba en la Hacienda municipal y pasaba a convertirse en un problema de índole general que afectaba a la credibilidad del régimen representativo. A renglón seguido señalaba la progresiva pérdida de su autonomía política y económica, uno de cuyos hitos más significativos había sido el establecimiento del Derecho de Puertas, en régimen de administración por Hacienda o por el sistema de arrendamiento. Su resultado, un empobrecimiento de las Haciendas municipales y una desviación de la aplicación de sus ingresos en favor de Hacienda. Lamentaba el pertinaz silencio con que el Gobierno había contestado a las reiteradas peticiones de recaudación de los Arbitrios para superar la precaria

situación de los servicios municipales. Y denunciaba la ilegalidad del Ministerio de Hacienda al hacer prevalecer, con una sesgada interpretación, la Ley de 1818 sobre la restablecida legalidad liberal, que atribuía a las Haciendas municipales la administración y recaudación de sus recursos. Concluía que el sistema de recaudación vigente, privando de fondos a los Ayuntamientos, a la par que no mejoraban las finanzas de la Hacienda, se había convertido en un obstáculo para el asentamiento del régimen de libertades porque impedía que la sociedad pudiera percibir las mejoras que aquél debía de proporcionar, no obstante satisfacer muchas cargas. En consecuencia, el Ayuntamiento persistía en la ya conocida reivindicación.

En la citada Exposición, la Corporación municipal analizaba su progresiva pérdida de atribuciones, la desviación de sus recursos y consecuentemente su paulatino empobrecimiento diciendo que "desde últimos del siglo pasado principió el Gobierno a desviar la sagrada aplicación de estos caudales y poco a poco lo ha hecho hasta el 35 por 100 (sumando todas las contribuciones) absorbiendo de este modo cuanto los Pueblos creyeron deber satisfacer para procurarse los objetos de que carecía. No bastaba que los Gobiernos absolutos desconociendo el principio de propiedad hubiesen cometido actos de esta Naturaleza. Se consideraba aún a los Pueblos poco pobres

para ser esclavos y era necesaria la Instrucción de 26 de Enero de 1818 para privarles de la recaudación, gravarles con un 10 por 100 e inhabilitarles para obrar el bien".

Ahora bien, desde que Hacienda había recuperado la recaudación en 1835, los efectos habían sido más perniciosos que mientras estuvo arrendada, por que no se había tenido en cuenta que "los Empleados de la Hacienda no son los de un particular". Y se preguntaban "¿Qué estímulo puede ofrecer a los representantes de este vecindario ver los establecimientos de Beneficiencia próximos a cerrarse, todas las calles sin empedrado, el alumbrado público en abandono, los Caminos destruídos, la instrucción primaria reducida a dos Maestros con 60 reales de dotación mensual cada uno, y lo que es más doloroso, no poder conservar las obras y otros objetos edificados en tiempos que se suponen menos civilizados que el presente?".

Al Ayuntamiento le parecía comprensible que los Gobiernos absolutos no remediasen los males. Pero no entendía que, no obstante restablecida la legalidad constitucional, que atribuía a las Corporaciones locales la administración y recaudación de los Propios y Arbitrios, el Ministerio de Hacienda les negara su solicitud, amparándose en la normativa de 1818, que hacía prevalecer sobre el Artículo 321 de la Constitución y al Artículo 27 de la ley de 3 de febrero de 1823. Se notaba

así, "una contradicción manifiesta entre suponer no se priva a los Ayuntamientos de administrar sus Arbitrios y prevenir se continuase satisfaciendo el 10 por 100 de administración". Además se hacía caso omiso al Artículo 322 de la Constitución que disponía que los Arbitrios se administrarían de forma similar a los Propios, y éstos no se recaudaban por la Real Hacienda.

La Exposición terminaba solicitando la devolución de la recaudación de sus Arbitrios porque, además de provocar el empobrecimiento de las Haciendas locales, el sistema no mejoraba la situación de la Hacienda central "tan lastimosamente destrozada". Además, el Ayuntamiento estaba "penetrado de lo mucho que los Pueblos se interesarían en el sostén del sistema de libertad si experimentasen mejoras que tan de cerca le tocan, que de justicia les pertenece y que sólo por obtenerlas se están sacrificando en la actual lucha". ⁽¹¹³⁾.

Mientras tanto, el Ayuntamiento, ante los

(113)

A.M.A. Copiador de correspondencia. Exposición del Ayuntamiento al Congreso, de 18 de marzo de 1837.

decrecientes ingresos y las negativas gubernamentales, se vió obligado a establecer interventores en las puertas y a solicitar arcas separadas para los distintos impuestos, para controlar mejor las cantidades de los Arbitrios y evitar el fraude. Pero el Ministerio de Hacienda hizo imposible que estos funcionarios municipales cumplieran con su labor ⁽¹¹⁴⁾.

Las repetidas y generales protestas por estos obstáculos hicieron que se promulgara la Real Orden de 17 de enero de 1837, restablecida la legalidad liberal, por la que se disponía el estricto cumplimiento por parte de Hacienda del Derecho de Puertas de 1818. De este modo, se insistía en la independencia de los Arbitrios municipales respecto de los impuestos generales, y en la entrega de su producto íntegro, así como el derecho a la intervención local. No obstante, la realidad desdiría tales propósitos.

(114)

Se ha señalado ya que la principal fuente de fraude radicaba en los depósitos. Hacienda prohibió a los interventores municipales que fiscalizaran los géneros que se introducían en los depósitos, en teoría para quedar almacenados y no consumidos en la ciudad, o los que se extraían de los mismos.

A.M.A. Copiador de correspondencia. Oficio del Ayuntamiento al Subdelegado de Hacienda, de 2 de marzo de 1837.

Sin embargo, las desgracias de la Hacienda municipal se incrementarían con el Real Decreto de 23 de mayo de 1839 que concedía el arrendamiento de la recaudación de los Arbitrios al empresario D. José Safont, por un período de tres años y que debía de iniciarse a partir del mes de junio. En su virtud el arrendador debía de entregar a Hacienda 590.000 reales anuales, de los cuales el Ayuntamiento recibiría 200.000 reales por el mismo período de tiempo en concepto de Arbitrios. Los beneficios para el arrendador serían de unos 200.000 reales anuales. El mero conocimiento público de tal convenio produjo una protesta general por parte de los gremios, la Junta de Comercio y, naturalmente, del propio Ayuntamiento, llegando a realizarse huelgas y a crearse problemas de orden público a las que probablemente no serían ajenas la Corporación y la Junta de Comercio.

La protesta elevada al Ayuntamiento por los gremios, probablemente inducida por la misma institución, pertenecía a los toneleros, mareantes, sastres, carpinteros, zapateros, guarnicioneros, embaladores, cerrajeros y cirujanos. Invariablemente manifestaban que "tal medida M.I. Señor, no es otra cosa sino reproducción de la Ominosa empresa de puertas que se estableció con los auspicios del feroz Calomarde, y que finó a la par que el despotismo, que a toda costa debemos repeler con energía y resistencia, porque las Leyes del Reino, holladas en el

presente caso autorizan para ello a todo Español. Este contrato que clandestinamente se ha celebrado a la sombra de la obscuridad y de un agio reprobado, privará seguramente de recursos a la Nación, convirtiéndose los sudores de todo un pueblo en patrimonio de un especulador ambicioso" ⁽¹¹⁵⁾.

La Corporación municipal buscó la solidaridad del Ayuntamiento de Madrid y elevó reiteradas exposiciones de quejas a diversas autoridades ⁽¹¹⁶⁾, en las que

⁽¹¹⁵⁾ El escrito de protesta de los gremios, en A.M.A. Cabildos, 29 de mayo de 1839.

Además de esta protesta, se produjeron otras alteraciones. En un oficio del 17 de junio de 1839 dirigido al Intendente el Ayuntamiento le comunicaba "otro incidente de más perentoria importancia aumenta el conflicto de la Municipalidad.(...) en el día de hoy han amanecido cerrados todos los establecimientos de la Playa. Este acto general espontáneo e imprevisto, ha conmovido los ánimos de toda una población esencialmente mercantil; y las clases menesterosas se hallan en el estado que es consiguiente a la falta de trabajo. Las personas influyentes están también disgustadas con el arriendo; y la tranquilidad pública en un estado poco satisfactorio. La Municipalidad colocada al frente de una población en que se consideran resentidos los ánimos y los intereses de las personas de todas las categorías y opiniones (subrayado en el original), no está en el caso de exponerse a un lance de consecuencias más terribles cuando las causas son generales".

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1839.

⁽¹¹⁶⁾

A lo largo del año 1839 y principios de 1840, el Ayuntamiento elevó escritos de protesta y Exposiciones a la diputación Provincial, al Intendente, a los diputados en las Cortes Joaquín María López, José Guillem y Gras, Vicente Santonja e Ignacio Puigmoltó, al ministro de la Gobernación, a la Reina gobernadora y finalmente al mismo Congreso.

A.M.A. Copiador de correspondencia de 1839-40.

En el escrito dirigido al Ayuntamiento de Madrid se decía que habían elevado diversas exposiciones a la Reina Gobernadora, "pero como los esfuerzos aislados suelen, por más que se apoyen en la justicia, estrellarse contra la intriga, y considerando a V.E. en igual o parecido caso,
(continúa...)

reiteradamente protestaban por la ilegal usurpación de la función recaudadora, que disminuía sus ingresos, y solicitaban su devolución. Concretamente, denunciaban que el arrendamiento adolecía del vicio de clandestinidad, porque no se trataba propiamente de una subasta pública sino de una adjudicación directa. Abundaban en que este hecho constituía un ilegal ataque al derecho de propiedad municipal y un desvío de sus fondos, a tenor de la Ley de 3 de febrero de 1823 y la Real Orden de 17 de enero de 1837, sin que ni tan siquiera se hubiera permitido la participación del Ayuntamiento en la formación de los quinquenios. Sin embargo, la medida, que no tan sólo era perjudicial para la Hacienda local sino también dañosa para los contribuyentes sobrecargados de impuestos, no favorecía a la Hacienda. El único beneficiario era el arrendador a costa de especular con los Arbitrios municipales, convirtiendo un bien público en propiedad

⁽¹¹⁶⁾(...continuación)

creo conveniente dirigirse a V.E. para que si lo estima así se sirva manifestarle hasta qué punto está resuelta esa corporación a practicar sus gestiones en el particular o si alguna peculiar circunstancia le colocan fuera del círculo de los agraviados".

A.M.A. Copiador de correspondencia. Oficio al Ayuntamiento de Madrid, de 18 de junio de 1839.

privada ⁽¹¹⁷⁾. El Ayuntamiento proponía alternativamente, caso de que el Gobierno insistiera en el arrendamiento, que la recaudación quedara en manos del comercio de la ciudad.

Ante el silencio de las autoridades, el municipio decidió la continuación de sus interventores, cuya labor fue prohibida por la Intendencia ⁽¹¹⁸⁾. Esta, no obstante, y ante la protesta generalizada, se vió obligada a aplazar el inicio del arrendamiento por Safont, y ordenó que la

(117)

Las referencias al enriquecimiento especulativo del arrendador son múltiples. Anecdóticamente cabría destacar el convencimiento con que el Ayuntamiento expresaba tal sospecha cuando en un oficio de protesta al Intendente manifestaba que la Corporación "no puede mirar con una fría y criminal aquiescencia que se disponga de estos objetos en beneficio de especuladores que acrecentando maravillosamente sus fortunas, edifican suntuosos palacios con las ruinas de los pueblos".

A.M.A. Copiador de correspondencia. Oficio al Intendente, de 15 de junio de 1839.

(118)

En un escrito de protesta al Intendente por la prohibición de la función interventora en los Arbitrios, el Ayuntamiento se preguntaba: "¿Pero esta confianza (en las leyes) ha de inclinarse a depositar en manos de un usurpador autorizado, el fruto de los sudores del pueblo sin medios con qué reclamar la justa indemnización a que tiene derecho?. Si es cierto que al Ayuntamiento se le da cuanto le pertenece (surayado en el original), si para que esto se realice nada se promete especular al Sr. Safont con los arbitrios Municipales, si el Gobierno de S.M. así lo cree, ¿Qué medio más a propósito para patentizar estos extremos, que la intervención solicitada? ¿Pudiera acaso ponerse mejor freno a la maledicencia?. Negarse, pues, a ello es desposeer de los medios de reclamación, es agregar la violencia a la injusticia. ¿Con qué autoridad se derogan leyes justas sancionadas por la costumbre? ¿No ha intervenido hasta hoy el Ayuntamiento? ¿No se previene en el contrato con Safont la continuación de los reglamentos? ¿No se halla en estos permitida la intervención a los partícipes y sus fondos a salvo de toda desviación que pudieran experimentar en la distribución de las rentas?."

A.M.A. Copiador de correspondencia. Oficio al Intendente, de 17 de junio de 1839.

recaudación continuara en manos de los empleados de Hacienda.

La respuesta del Ministerio de Hacienda a la solicitud del Ayuntamiento vino dada por la Real Orden de 7 de junio de 1839. En ella se constataba que el Intendente había suspendido la ejecución del arrendamiento por la oposición del Ayuntamiento y Junta de Comercio secundados por la Diputación Provincial. Añadía que puesto que el contrato no perjudicaba al Ayuntamiento, su oposición se debía de explicar porque el Gobierno no lo había concedido a los comerciantes residentes en Alicante, al haber presentado su oferta fuera de plazo. Acusaba al Intendente de dejación de autoridad y le ordenaba que entregara inmediatamente la recaudación a Safont, recurriendo, si fuera necesario, a la ayuda del Ejército y no permitiendo que interviniera ninguna institución civil ⁽¹¹⁹⁾.

(119)

La Real Orden citada ratificaba la legalidad del Convenio e insinuaba la existencia de intereses particulares vinculados directa o indirectamente al Ayuntamiento, que como se recordará estaba controlado por la burguesía comercial, "porque no alterando el arrendamiento la esencia de la Administración, ni los derechos establecidos en las respectivas tarifas, es presumible que sólo el interés privado vea en el contrato la mayor dificultad de burlar la vigilancia del arrendatario y de eludir el pago de los legítimos derechos; que el arrendamiento concertado con Safont es un medio de recaudar los derechos de la Hacienda pública que el Gobierno puede adoptar cuando así conviniere a los intereses de aquella, porque ninguna Ley le liga a que precisamente haya de celebrar estos contratos por medio de subastas".

(continúa...)

La Corporación municipal reaccionó elevando una Exposición al Congreso de los Diputados en la que reiteraban su petición y acusaban al Gobierno liberal de ser más arbitrario aún que los absolutistas ⁽¹²⁰⁾. El

⁽¹¹⁹⁾ (...continuación)

Con respecto a la acusación de adjudicación directa y la marginación de los comerciantes de la ciudad que finalmente habían optado por presentar plicas, el Ministerio de Hacienda precisaba que "el Gobierno no tuvo por conveniente admitirla en razón a que estaba ya pendiente el contrato general; y este hecho puede ser la causa principal de las gestiones (que ha hecho el Ayuntamiento) (pues) que de los antecedentes que S.M. ha tenido a la vista aparece que los individuos a cuyo nombre se hizo aquella proposición, son miembros de corporaciones existentes en aquella Capital; y tal vez resentidos de la inadmisión invoquen los intereses del pueblo para eludir los efectos de un contrato que les priva fomentar los exclusivamente propios".

La importancia que el Gobierno concedía a este convenio se ponía de manifiesto cuando ordenaba al Intendente el contundente cumplimiento de este contrato "con el que se encuentra íntimamente enlazada la subsistencia de los Ejércitos de operaciones" y concluía manifestando que "se deje expedita, sin dilación ni pretexto alguno, la Autoridad económica del Intendente, sin que ningún funcionario ni corporación civil se mezcle en las cuestiones ajenas de sus atribuciones".

Otra Real Orden de 3 de septiembre del mismo año confirmaría el contenido de la anterior.

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1839.

⁽¹²⁰⁾

En la Exposición al Congreso, el Ayuntamiento reiteraba las protestas ya conocidas, a las que añadía el agravio comparativo que suponía que a algunas ciudades que estaban en el mismo caso, como Valencia, se les hubiese permitido la recaudación de sus Arbitrios. Y se preguntaba: "¿Qué fatalidad pues, ha de ser bastante influyente para que desentendiéndose el Gobierno de las Leyes y de la conveniencia pública se haya obstinado tanto en despejar a este Ayuntamiento de tal atribución, pretextando ser perjudicial la mano de los arrendadores, y ahora revista a D. José Safont de la cualidad de único arrendatario con facultades omnímodas para el nombramiento y destitución de empleados?. Si el Gobierno cree insuficiente para el rendimiento de productos la Administración por empleados de la Hacienda pública; si esta esta fatalidad le indica como provechoso el sistema de arriendo por personas particulares, ¿habrá cosa más justa y más conforme a equidad, que cometer esa facultad misma al público, sin ofrecerle la triste perspectiva de ver que un especulador extraño absorba las sumas que satisface para sus necesidades locales?. Hasta la Empresa de D. Felipe Riera celebrada bajo la dominación de Calomarde, jamás el Despotismo había dejado de respetar el útil principio de que estos arbitrios pertenecían a los pueblos; y comparando épocas, resaltará más la arbitrariedad de un Gobierno que debiendo su (continúa...)

proceso de discusión en esta institución permitió un nuevo aplazamiento en la aplicación de la contrata. Y como fruto de las gestiones de los diputados con Hacienda y Safont, se llegó a un preacuerdo que retomaba una propuesta de 1830, consistente en el establecimiento de un derecho módico sobre el tráfico de mercancías en sustitución de los consumos. Mientras que el Ayuntamiento se quedaría con la recaudación de los Arbitrios o como mínimo podría intervenirlos. De este modo, además, el arrendatario podría empezar a reintegrarse de los anticipos hechos a Hacienda ⁽¹²¹⁾. Sin embargo, este arreglo no se llevaría a

⁽¹²⁰⁾ (...continuación)

existencia al sistema representativo, ni aún siquiera ha concedido, como lo hizo el absoluto, intervención al Ayuntamiento en la graduación del quindenio".

"Este acto ha consumado la ruína de una población abrumada de sacrificios y colocado al Ayuntamiento en el caso de no poder hacer frente a las necesidades del vecindario, no obstante de satisfacer más de lo que necesita para ello".

A.M.A. Copiador de correspondencia. Exposición al Congreso, de 6 de septiembre de 1839.

⁽¹²¹⁾

En una Exposición al Ministro de la Gobernación el Ayuntamiento defendía esta propuesta afirmando que "el derecho módico en cuestión es más productivo al Erario; y la conveniencia de su tarifa se comprueba entre otras razones con que habiendo quedado reducida la población de esta Capital por la segregación de gran parte de su término a diez y ocho mil almas, de las cuales sólo catorce mil habitan en el casco y arrabales; y siendo por otra parte uno de los puntos destinados a surtir el interior del Reyno, su comercio es puramente de tránsito, y éste cien veces mayor que el consumo de los géneros atendidos al derecho módico".

A.M.A. Copiador de correspondencia. Exposición al Ministro de la Gobernación, de 11
(continúa...)

efecto y a principios de 1840, y después de varios escarceos entre el Ayuntamiento por una parte y Hacienda y el arrendatario por otra, a propósito del derecho de intervención y de la formación del trienio, que no quinquenio como se contemplaba en principio, perjudicial para el Ayuntamiento, se llegó a un inevitable concierto "amistoso", desfavorable a la Corporación ⁽¹²²⁾. De manera que, con ocho meses de retraso, se inició el arrendamiento. Sin embargo, en principio y para evitar más suspicacias en el Ayuntamiento y otros colectivos, la

⁽¹²¹⁾ (...continuación)
de noviembre de 1839.

⁽¹²²⁾

Ante la inevitabilidad del inicio del arrendamiento del Derecho de Puertas, el Ayuntamiento trataba de soslayar al máximo los efectos perjudiciales de tal acto. Por eso se resistían a dejar la intervención de los Arbitrios y comunicaba al Intendente que "sólo a la fuerza se separarán de las Puertas de la Ciudad los empleados que tiene en las mismas; trance que si llega será el complemento de un despojo de que hasta hoy no tiene ejemplo la Administración Española y un tributo que la Municipalidad satisfará al pueblo que la ha honrado con su confianza".

Por lo que respecta a la cantidad que el Ayuntamiento debía de percibir del arrendatario, quedaba fijada en 21.250 reales mensuales netos, deducidos el 10 por 100 de gastos de administración y el 5 por 100 de amortización de la Deuda pública. El Ayuntamiento mostraba su disconformidad habida cuenta de que la cifra se había calculado como media del trienio 1835, 1836, 1837, años de turbulencias políticas y bélicas por las incursiones carlistas en el sur del País Valenciano, que habían registrado una minoración evidente en los ingresos municipales. A este propósito recordaban que el mismo Gobierno "tiene manifestado en las Cortes (que) las rentas se han resentido de un modo lamentable" y se preguntaban que "en una guerra civil, cuando el Gobierno y las Autoridades combatidas en mil diversos sentidos apenas pueden hacer otra cosa que evitar el desquiciamiento de la sociedad, ¿podrá la Administración pública ser vigorosa cual se requiere, o tendrá la indispensable necesidad de resentirse de las circunstancias y ceder a la fuerza de las mismas?". Añadía el escrito que desde 1838 se habían incrementado los ingresos y de este efecto saldría beneficiado Safont pero no el Ayuntamiento.

A.M.A. Copiador de correspondencia. Oficio al Intendente, de 3 de enero de 1840.

recaudación corrió a cargo de los empleados de Hacienda, como una especie de personal al servicio de la empresa privada recaudadora, y sufragados por ésta.

Pero las protestas por la pérdida de la función recaudadora y consecuente disminución de los ingresos, también atribuible al fraude en los depósitos, que Hacienda era incapaz de atajar, prosiguieron. Ahora claramente apoyadas por la Diputación Provincial, que denunciaba la ilegalidad de la privación de la recaudación, la excesiva presión fiscal, el déficit municipal y ponía en duda la honradez de los recaudadores de Hacienda ⁽¹²³⁾. Además, las quejas se reproducirían por

(123)

Al remitir al ministro de la Gobernación una Exposición del Ayuntamiento pidiendo la devolución de la recaudación, que hacía suya, la Diputación preguntaba: "¿Puede decirse que el Ayuntamiento administra los arbitrios, si otra mano los arrienda? (...) ¿Qué le queda pues al Ayuntamiento de la administración sino sólo la inversión de lo que recibe?". Y señalaba que, no obstante, los Arbitrios sufrían "dos gravámenes, el de la intervención y el de la recaudación, a que por ninguna Ley están sujetos. Hay otro inconveniente legal para que la Hacienda recaude los arbitrios. Escrito está en la ley que los perciba directamente el Depositario nombrado por el Ayuntamiento (y sin embargo) entran en la Hacienda Nacional y esta cobra el 10 por 100 de administración. Es pues evidente que el Gobierno sin despojar al Ayuntamiento de sus atribuciones no puede arrendar los arbitrios municipales ni cometer su recaudación a los empleados de Hacienda. Aún cuando la ley no fuese tan explícita, la conveniencia pública exige imperiosamente se deje al Ayuntamiento la recaudación de los arbitrios".

Constataba la disminución de los ingresos que producían "un enorme déficit" que no se podía cubrir sino por repartimiento "recurso bien triste en las actuales circunstancias en que la Ciudad se ve oprimida con una contribución extraordinaria de guerra, además de las ordinarias y del insostenible gravamen de los derechos de puertas". Precisaba que el repartimiento sería impolítico e irrealizable. "Impolítico, porque el vecindario conoce que si el 10 por 100 que de sus arbitrios percibe la Hacienda pública, se aplicase a las necesidades de la Municipalidad, no tendría que sufrir una doble carga. Irrealizable, por la penuria de estos habitantes, producida por la

(continúa...)

la inobservancia por parte de Hacienda de la ley de 15 de agosto de 1841 que, entre otras disposiciones, prevenía que ciertos Arbitrios Propios y exclusivos de los pueblos fueran administrados y recaudados por sí mismos. En este caso figuraban las pesas menores, que no obstante, seguía recaudando Hacienda.

Sin embargo, los continuos lamentos de los Ayuntamientos obtendrían un eco favorable del Gobierno durante la Regencia de Espartero. Dentro de su política fiscal progresista, el ministro de Hacienda Mendizábal suprimió el Derecho de Puertas mediante el Decreto de 26 de mayo de 1843. Por esta norma se devolvía a las Haciendas locales sus atribuciones económicas de administración y recaudación de los Arbitrios. Se prevenía que éstos se establecerían en base a nuevas tarifas, ajustando su producto total al nivel de los gastos

⁽¹²³⁾ (...continuación)

languidez de su Comercio, por la esterilidad de sus campos dimanada de una larga sequía y por la exorbitancia de sus impuestos".

Finalizaba el escrito insinuando la falta de honradez de los recaudadores de Hacienda, que perjudicaba también al Tesoro: "Si el Ayuntamiento administrase sus arbitrios, tendría el Gobierno un comprobante seguro de los valores de aquellos. Hágase la prueba y se tocarán los resultados".

A.D.P.A. Cuentas municipales. Legajo 345. Escrito de remisión de la Diputación Provincial de una Exposición del Ayuntamiento al Ministro de la Gobernación, de 26 de abril de 1841.

municipales ⁽¹²⁴⁾. En base a este Decreto, el Ayuntamiento de la ciudad realizó, de acuerdo con el Intendente, un "Reglamento para la recaudación de los Arbitrios municipales" ⁽¹²⁵⁾.

Pero la alegría apenas duró dos meses. Porque un Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 30 de julio de 1843, una vez desplazado del poder Espartero, restableció el Derecho de Puertas, enajenando en Hacienda una vez más, las atribuciones económicas de los Ayuntamientos ⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²⁴⁾

El Decreto de 26 de mayo de 1843 suprimía los Derechos de Puertas, que serían sustituidos por un "sistema general de impuestos nacionales que el Gobierno tiene proyectado para presentarlo a su deliberación (de las Cortes) en los primeros días de la próxima legislatura". Suprimía asimismo todos los Arbitrios sobre los géneros y efectos extranjeros y ultramarinos, que quedarían sujetos a los Aranceles provisionales que contemplaba la ley de 9 de julio de 1841. Pero se hacía una excepción con los Arbitrios locales destinados a los gastos de los Ayuntamientos, al conservar provisionalmente los establecidos sobre la carne, vino, aguardientes, licores, aceite, vinagre y jabón. Las Corporaciones locales debían de presentar nuevas tarifas sobre los artículos de consumo, procurando que los ingresos por estos conceptos nivelara los gastos municipales, calculándolos en base al último quinquenio. Finalmente se prevenía que puesto que se entregaba la gestión de los Arbitrios, los Ayuntamientos debían de correr con los gastos de administración y recaudación.

⁽¹²⁵⁾

Este Reglamento tiene fecha de 11 de junio de 1843.

A.M.A. Copiador de correspondencia. 1843

⁽¹²⁶⁾

La Junta Superior Auxiliar de la provincia de Alicante anunciaba en 12 de agosto del mismo año que "Habiendo acordado la Excelentísima Comisión de Gobierno de la misma en 30 de julio último retablecer en su Capital los Derechos de Puertas suprimidos por el impremeditado decreto del Ministro Mendizábal, esta Junta, oyendo el ilustrado parecer de los señores Comisionados por el comercio y ayuntamiento de esta ciudad, se ha penetrado de lo necesario de

(continúa...)

La problemática en torno a los Derechos de Puertas y sus efectos en las Haciendas municipales se cerró, durante este período histórico, con la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, de los moderados, expresión de la reforma fiscal de Món-Santillán. En ella se establecía, entre otras disposiciones, la Contribución indirecta general sobre los consumos de especies determinadas, conservaba el Derecho de Puertas y retenía la recaudación en manos de Hacienda. Como se puede observar, la ley liberal-moderada de Món-Santillán mantenía sustancialmente las determinaciones de la absolutista Real Orden de Martín de Garay de 1817-18, por lo que se refería a las Haciendas municipales. La Hacienda pública continuaba privando a las Haciendas municipales de su atribución económica de administración y recaudación de sus Arbitrios. Consecuentemente las protestas continuarían.

La privación del Ayuntamiento de su función recaudadora en general, y la concesión de dicha función por la Real Hacienda a la iniciativa privada en

⁽¹²⁶⁾ (...continuación)

esta medida y de las indisputables ventajas que presenta sobre cualquier otro sistema que provisionalmente pudiera adaptarse".

B.O.P.A. Número 978, de 16 de agosto de 1843.

particular, produjo un largo período de graves fricciones entre ambas administraciones a las que no faltaron acusaciones de cohecho y favoritismo contra Hacienda, o de desconfianza de ésta con respecto a la honradez y claridad en las Cuentas de los ediles. Una de las reiteradas peticiones del Ayuntamiento al Gobierno central para salir de su crónico déficit, fue la devolución de esta función hacendística, que en su opinión mermaba gravemente sus fondos al recaudar menos de lo previamente calculado debido a la ineptitud e irregularidades prácticas de la Empresa de Puertas y le amputaba uno de sus fundamentales signos de autonomía. En conclusión, se puede afirmar que los insuficientes recursos de los que dispuso, en general, el Ayuntamiento de Alicante en la etapa 1800-1845 de una forma continuada y más o menos regular, consistían en unos Arbitrios intervenidos desde 1818 por la Real Hacienda a través de la Empresa de Puertas; unos débiles bienes de Propios reducidos además a pura anécdota al final del período, habida cuenta de su embargo por el Real Patrimonio y varios Censos y Vales reales de escasa o nula rentabilidad. Con todo, los ingresos se debían de rebajar por varios conceptos. En primer lugar, los Arbitrios se rebajaban en un 10 por 100 en virtud de los gastos derivados de la administración de los mismos. En segundo lugar, también los Arbitrios estuvieron gravados en unos porcentajes que llegaron hasta casi al 20 por 100 con

destino a la Caja de Amortización y otras contribuciones estatales. Finalmente, todos los ingresos, Propios y Arbitrios, estaban sujetos a los gastos de la Depositaria municipal que se embolsaba un 1,5 por 100. De modo que el total líquido quedaba minorizado significativamente con respecto al total bruto. La insuficiencia meridiana de los recursos municipales para el nivel de gastos generó un déficit permanente.

I.6.- LOS GASTOS (1800-1845)

I.6.1.- Estructura y análisis administrativo de los gastos.

Si, como se ha visto, la estructura y la composición de los ingresos registraron escasas variaciones entre 1800 y 1845, no se puede decir lo mismo de los gastos. Estos experimentaron mayores innovaciones al compás de los cambios jurídico-políticos que se sucedieron a lo largo de esta etapa final de transición de los Ayuntamientos del Antiguo Régimen a los liberales. Consecuentemente y, en líneas generales, se constata el abandono de ciertas partidas del gasto correspondientes a necesidades de una sociedad típicamente absolutista y la asunción por parte

del Ayuntamiento liberal de determinadas cargas presupuestarias derivadas de nuevos objetivos y funciones públicas. En esta línea se produce una reorganización y diversificación en las partidas del gasto. Algunas permanecerán nominalmente pero perdiendo parte de las funciones que se le atribuían anteriormente; otras cambiarán de denominación o asumirán más funciones con igual nombre y, por último, se agregarán a determinados capítulos subsistentes ciertas funciones que recogerán parte de las ya existentes y se crearán nuevas partidas destinadas a nuevas aplicaciones con carácter ya permanente.

La discontinuidad en los sucesivos regímenes desde 1800 a 1845 hace inexcusable poner de manifiesto dos modelos de estructura del gasto. Una correspondiente a los años comprendidos entre 1800 y 1835 en que estuvo vigente plenamente el régimen absolutista, con las excepciones de los breves períodos liberales de 1812-1814 y 1820-1823, y la otra que se desarrolla entre 1837 y 1845, con una concreción crecientemente liberal. Dentro de este segundo comportamiento del gasto municipal se puede matizar un período de transición entre la Hacienda municipal absolutista y la liberal, que comprende los años que transcurren entre 1837 y 1839 y otra ya plenamente liberal a partir de 1840-45. Con algún retoque en la denominación orgánica del gasto con respecto a 1845 se puede considerar

que el año 1846 marcará la casi definitiva transición hacia la estructura del gasto del modelo liberal que permanecerá prácticamente fija hasta el año 1923.

Mientras estuvo en vigor el régimen absolutista la estructura orgánica del gasto del Ayuntamiento estaba formado por las siguientes partidas: 1) Salarios; 2) Réditos de Censos ; 3) Festividades, y 4) Gastos ordinarios y extraordinarios y Gastos ordinarios y extraordinarios "alterables".

En el primer capítulo se incluían los gastos corrientes de todos los empleados del Ayuntamiento: sueldos de las distintas autoridades, personal de administración, vigilancia, seguridad, mantenimiento, médicos y comadronas y maestros. Los réditos de Censos consistían en unas pensiones que el Ayuntamiento pagaba para el establecimiento de los niños expósitos, para el Hospital de San Juan de Dios y otros Censos de particulares. En cuanto a las festividades, predominantemente religiosas, se trataba de los gastos con que el Ayuntamiento estaba obligado a sufragar a la Iglesia en virtud de las leyes absolutistas del siglo XVIII. También figuraban a algunas festividades de carácter civil. El capítulo de los denominados gastos ordinarios y extraordinarios y el de los de igual calificación pero con el carácter de alterables comprendían todos los demás gastos. De ellos, los que

alcanzaban más importancia eran los destinados al pago de las contribuciones reales en concepto de contribución propiamente dicha, de escaso relieve, y las imposiciones que sufrían los Propios y Arbitrios y las cantidades destinadas a la Real Caja de Amortización de vales reales, con una entidad mucho mayor. Desde 1812 hasta 1815 este apartado incluye también los suministros que el Ayuntamiento proporcionó al Ejército. De todos modos estos gastos, en general, no empezaron a satisfacerse con regularidad, con la excepción del período 1812-1817, hasta 1827 por lo que después se dirá al analizar las deudas municipales. También figuraban como subagregados de los gastos extraordinarios de mayor relieve las obligaciones del Ayuntamiento con el Patrimonio Real y la dotación del Cabildo Eclesiástico, asuntos a los que ya se ha hecho referencia a propósito de los ingresos. Como en el caso de las contribuciones reales, estas obligaciones que no se satisficieron con regularidad hasta la segunda mitad de los años Veinte, serán también tratadas en el capítulo de las deudas. El resto de las partidas de este capítulo del gasto lo formaban un cajón de sastre donde tenían cabida todas las demás aplicaciones de los ingresos, como las obras de reparación, cuidado de fuentes, alumbrado, gastos menudos, gastos de imprenta, gastos de la cárcel, gastos de pleitos del Ayuntamiento, gastos de los voluntarios realistas o de la milicia urbana, de refacción y

alojamiento, de beneficencia, maestros de primeras letras y de latinidad, obras públicas y otros gastos difícilmente clasificables.

La misma configuración de este extenso capítulo del gastos da una idea bastante fehaciente de dos cosas. Primera, de la escasa racionalidad y la suma discrecionalidad, al menos contemplado el tema desde posiciones liberales, en la distribución de los ingresos destinados a este apartado. Y la segunda, el hecho de que capítulos tan importantes para el crecimiento económico, como la educación, las obras públicas o la misma beneficencia, que manifiesta además el grado de sensibilidad y de justicia social de un régimen político, figuraran en este apartado, y con escaso Presupuesto, junto a partidas como la de los premios a los cazadores de animales dañinos. Por lo demás, este capítulo de gastos ordinarios y extraordinarios no guardó ninguna uniformidad a lo largo del período. Bien es verdad que, en algunos casos, ello puede poner de manifiesto una cierta determinación política de racionalizar los gastos. Pero las más de las veces no se descubre ningún criterio de racionalidad, sino más bien lo contrario; más concretamente se descubren intentos de enmascarar los gastos en beneficio de los intereses del Ayuntamiento absolutista.

Estas circunstancias obligan al investigador a tener

que rastrear los datos económicos correspondientes a la aplicación del gasto desde una perspectiva funcional y económica en varios apartados de la clasificación orgánica que presenta la documentación. A título de ejemplo, los gastos de educación aparecen tanto en el capítulo de los sueldos del Ayuntamiento como en los gastos ordinarios y extraordinarios, o incluso en los alterables. Debido a la problemática descrita respecto a este capítulo del gasto, se ha tratado de plasmar en el cuadro correspondiente una clasificación que está a caballo entre la naturaleza orgánica y funcional y económica, atendiendo tanto a la importancia cuantitativa de las magnitudes como a su significado cualitativo, con el objetivo de realizar un estudio comparativo a largo plazo de la participación porcentual de algunas partidas significativas. En el apartado de "otros" se incluyen todos los gastos singulares de más difícil clasificación.

El segundo modelo en la estructura del gasto municipal sufrió los sobresaltos consecuentes a la intermitencia de los períodos liberales de 1808-1812 y 1820-23, iniciando una andadura más serena a partir de 1836-1839, para consolidarse casi definitivamente a partir de 1845. Se ha mencionado ya en páginas anteriores las atribuciones legales y económicas que la Constitución de 1812 concedía a los Ayuntamientos. En su virtud y a impulsos de la legislación liberal, los Ayuntamientos

iniciaron un proceso de asunción de nuevas cargas correspondiendo a las necesidades que demandaba la sociedad. Desde el punto de vista de la gestión económica se pone de manifiesto en la documentación una voluntad política en racionalizar el gasto, suprimiendo una serie de organismos autónomos creados para diversas funciones y que cortocircuitaban el control completo del municipio en la recaudación y distribución de sus caudales. Así como la supresión de algunos oficios Propios del Antiguo Régimen, como el de contador, cuyas funciones debía de desempeñar el secretario del Ayuntamiento. Además, con ello el Ayuntamiento ahorraba gastos.

Por lo que se refiere al primer aspecto, en Alicante existían dos organismos de este tipo. La Junta de obras del muelle, creada en 1803, y la Junta de Arbitrios para la fortificación de la ciudad, creada en 1809. En ambos casos y ante la común negativa de las Juntas, en 1812 el Ayuntamiento solicitaba su disolución al Comandante General del Reino de Valencia amparándose en sus competencias en obras públicas y en la no competencia de esos organismos para establecer contribuciones.

Ante la resistencia que oponía la Junta de fortificación a su disolución, el Ayuntamiento manifestaba que entre las Juntas y Corporaciones que la Constitución de 1812 contemplaba, no se hallaba aquélla y que en todo caso los Arbitrios destinados a cubrir estos gastos, como

obra pública que era, debían de estar a su cargo. Asimismo, la Corporación municipal argumentaba que el establecimiento de nuevas contribuciones es un "derecho privativo de la soberanía, esto es, de las Cortes, y no de otro aún del Rey." Si se entendían estas exacciones como Arbitrios, eran competencia de la entidad local, así como las obras públicas, "por más que ahora se nos disfrace y revista del carácter de intervención, sin ser justa, por que preguntaremos también donde establece la Constitución las intervenciones fuera de los Ayuntamientos". Ante la acusación de la propia Junta de fortificación relativa a que el Ayuntamiento quería entender en arquitectura militar, éste contestaba que no deseaba ni podía "trazar baterías, murallas, torres ni castillos; trata sí, y quiere y querrá ahora y siempre saber quién pide dinero a los vecinos, para qué lo pide, y en qué lo invierte, pues la segunda de sus atribuciones es la seguridad de las personas y bienes (subrayado en el original) de los vecinos (...) y el extraer un dinero que se dice préstamo a la fuerza y violencia como lo ha hecho la Junta (ahora intervención) con apremios Militares es atentar contra los bienes de los vecinos y un obrar muy ajeno del espíritu de la Constitución, que el Ayuntamiento no puede mirar con indiferencia." Finalmente el Municipio aducía el ahorro que se produciría con el cese del Secretario de la Junta, con cuyos emolumentos, de 700 reales mensuales, se podría

pagar a más de 120 peones ⁽¹²⁷⁾. Después de varios forcejeos, las atribuciones de estos organismos serían asumidas en adelante por el Municipio.

Por lo que se refiere al oficio de Contador, también el Ayuntamiento en 1812 solicitaría su supresión a las Cortes argumentando que según la Constitución su función debía de ser desempeñada por el Secretario municipal y se encontraría ahora con la oposición del mismo Contador, apoyado por el Corregidor ⁽¹²⁸⁾. Las Cortes contestaban a la Corporación en el sentido de que siguiera el Contador hasta que se reformaran las Ordenanzas Municipales. Pero el regreso del Absolutismo no lo permitió. Durante el Trienio liberal se repetiría el mismo fenómeno. Finalmente, y después de repetidas solicitudes del

(127)

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1812-1813. Petición del Ayuntamiento al Comandante General del Reino de Valencia para el cese de la Junta de Arbitrios para la fortificación de la ciudad, de 24 de octubre de 1812.

(128)

En su Exposición a las Cortes generales, el Ayuntamiento aseguraba que la existencia de este oficio sólo se justificaba por el interés en "disfrutar un sueldo crecido a muy poca costa y podría aplicarse a objetos interesantes (y que) el Ayuntamiento (...) no puede hacerse responsable de los sueldos que se suministran" (por tal concepto).

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1812-14. Exposición del Ayuntamiento a S.M. las Cortes Generales, de 31 de agosto de 1812.

Ayuntamiento para la supresión de este oficio, que entre 1834 y 1835 desencadenaría un agria disputa entre la Corporación y la Contaduría, en 1836 se abolió definitivamente este oficio.

Durante el Trienio Constitucional, el Ayuntamiento liberal se esforzaría en realizar una asignación de recursos acorde con su ideología e intereses, proponiendo una nueva tabla de gastos que suprimía capítulos obsoletos y establecía aumentos en salarios, obras públicas, beneficencia, salud pública y educación. Característicamente, en el mes de enero de 1821 el Ayuntamiento presentaba a la Intendencia una nueva tabla de gastos en la que se priorizaban las partidas que facilitarían el crecimiento económico y la justicia social, a la par que solicitaba nuevos Arbitrios para su financiación. No hubo respuesta. Nuevamente en enero de 1823 el Ayuntamiento oficiaba a la Diputación comunicándole su buena disposición "acerca de la exactitud que deben observar en el cumplimiento de sus funciones como otra de las atribuciones que consigna la ley a las Municipalidades recomienda y estrecha dicha Autoridad las obras públicas con especialidad los caminos, la educación, la salud pública y la beneficencia, que como objetos de continua vigilancia previene no disimulará la menor falta. El Ayuntamiento conoce muy bien el abandono que sufren tan recomendables objetos y cuan dignos son de que se fomenten

y atiendan con proporción y cual corresponde a una Capital Puerto de Mar de la mayor Plaza de Armas" pero no disponía de fondos para ello⁽¹²⁹⁾.

Precisamente por la escasez de recursos y la brevedad del período, tales pretensiones quedaron frustradas en su aplicación. La estructura del gasto, pues, permanecería prácticamente inalterada.

Pero a partir de 1836 la estructura del gasto experimenta una mayor diversificación en función de la paulatina asunción por parte del Ayuntamiento liberal de un mayor número de funciones públicas, a la par que la anulación de ciertas partidas vinculadas a necesidades propias del Antiguo Régimen. En este sentido son significativas las palabras pronunciadas por el primer Gobernador civil con motivo de la constitución de la Diputación. Entre otros extremos, manifestaba las asignaciones prioritarias que la filosofía política y económica liberal estimaba convenientes para un proceso de crecimiento económico, resaltando el papel que en este modelo debían de desempeñar los Ayuntamientos en la financiación de las infraestructuras, la educación y la

⁽¹²⁹⁾ A.M.A. Copiador de correspondencia, 1821, 1822, 1823.

beneficencia. En este último caso tanto desde el punto de vista ético "consecuencia del estado social", como de "promoción del espíritu de asociacionismo que permitiría unas condiciones más adecuadas para el desarrollo industrial. Al mismo tiempo, abogaba por la supresión de ciertos gastos pertenecientes a los Ayuntamientos absolutistas y criticaba los abusos en los sueldos de los cargos municipales. Pero consciente de las resistencias y obstáculos que la propia Diputación y los Ayuntamientos encontrarían en este camino, juzgaba imprescindible crear "nuevas costumbres conformes con las nuevas instituciones" a través de la educación y la beneficencia ⁽¹³⁰⁾.

⁽¹³⁰⁾ En su discurso, el Gobernador manifestaba que "Ese vasto litoral, esas producciones tan ricas y tan apreciadas en el norte de Europa; esos fabricantes que por sí solos y sin ningún apoyo han elevado varias manufacturas a un grado de perfección increíble, reclaman de justicia nuestra protección y desvelos; y piden de necesidad comunicaciones y salidas."

"Pero si estos grandes objetos necesitan tiempo y fondos considerables para su establecimiento, hay otros que no están en este caso y que sin embargo ejercen una influencia singular en la prosperidad pública. Tal es la instrucción primaria, que por desgracia se halla abandonada en toda la provincia y particularmente en la capital. Y también la beneficencia, que por una fatalidad inconcebible no está establecida en un país de tantos recursos, con ofensa de la humanidad y de la moral pública. La ignorancia y la inmoralidad son la peste de un estado: esta provincia se resiente del influjo de ambas: pero en los fondos municipales hallará esta Corporación las municiones necesarias para hacer la guerra a estas dos plagas."

"Los ayuntamientos creados sobre una base electiva y popular, no han correspondido, por la mayor parte a su origen, ni a las benéficas intenciones de S.M.. La intriga tuvo mucha parte en las elecciones y los elegidos en vez de ser el escudo, suelen ser el azote de los pueblos. Hay algunos poseídos de un furor frenético por *dominar* y *poseer*: imitando a los perpetuos y aún excediéndolos, por lo mismo que son temporales. En los nuevos presupuestos municipales tendrá esta corporación mucho que castigar: hay gastos aprobados en otro siglo por el antiguo Consejo
(continúa...)

En este mismo año el Ayuntamiento, atendiendo al impulso de la Diputación y también por convencimiento propio, al formar su Presupuesto ponía de manifiesto la desoladora situación de la ciudad en los ramos de educación, alumbrado público, el surtido de aguas, la conservación de los edificios públicos, las oficinas municipales, los salarios de los empleados municipales, la cárcel, y la beneficencia, proponiendo un incremento sustancial en sus respectivas asignaciones. Asimismo, suprimían y reducían algunas partidas existentes hasta este momento. La Corporación sin embargo era consciente del déficit que resultaría de aplicar este Presupuesto de gastos. Pero insistía en que era su obligación.

El aliento reformista del Ayuntamiento se ponía de manifiesto en el Proyecto de Presupuesto de 1836 al describir la situación de algunas funciones municipales significativas, tanto desde el punto de vista económico

⁽¹³⁰⁾ (...continuación)

de Castilla, que deben caducar enfrente de las nuevas instituciones: y hay *gallardías* de los nuevos concejales que no están en armonía con los severos principios de un Gobierno representativo."

"El orden y la economía son una mina inagotable, pero nuestras costumbres lo resisten: es necesario, pues, crear nuevas costumbres conformes con las nuevas instituciones: ningún resorte mejor que la instrucción y la beneficencia."

A.D.P.A. Cuentas municipales. 1836. Discurso del Gobernador civil de Alicante, Ramón Noboa, de 11 de enero de 1836.

como desde la perspectiva de la justicia social.

Con respecto a la educación se decía que "se halla hasta el último extremo desatendida, sin escuelas ni aún de primeras letras, carece la juventud de unos establecimientos en donde con la ilustración y la moral se forman verdaderos ciudadanos". Añadía que "la experiencia tiene acreditado que proveer las plazas de maestros en personas de antiguas rutinas, poca instrucción y de métodos desechados por los nuevos adelantos, es procurarse un medio de infundir errores y malograr el tiempo que lo niños empleen en el estudio. Pero no pueden obtenerse hombres de algún mérito sin que este sea debidamente recompensado". Se proponía el establecimiento de dos escuelas públicas sólo para niños necesitados, rechazándose los niños de padres pudientes. Con todo, llama la atención la discriminación en los haberes que se proponían para los maestros de niños (4.380 reales anuales) y los de las maestras de niñas (1.500 reales anuales). Además la justificación de esta última enseñanza se manifestaba con las siguientes palabras: "La enseñanza de niñas no debe tampoco desatenderse. Esta mitad del género humano destinada a hacer la felicidad del hombre, debe ser modesta, prudente, laboriosa y culta. El medio más a propósito para conseguir estos objetos, son las casas de enseñanza, que bajo la dirección de maestras de honrado vivir, son escuelas de moral". En otra parte del



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

documento se exigía que las maestras "al menos sepan leer y escribir".

En lo tocante a los obras y ornato público, se exponía las múltiples necesidades en el alumbrado, surtido de agua, nivelación de las calles y restauración y construcción de edificios públicos.

En relación a la beneficencia se lamentaba el ruinoso, ineficiente e insuficiente estado de los establecimientos y el injusto trato que se recibía. Se proponían medidas tendentes a paliar, al menos, esta situación, habida cuenta de los limitados ingresos con los que se contaba.

La Corporación, después de poner de manifiesto la absoluta necesidad de los gastos que se proponían, concluía diciendo que si se aprobaban "tal vez sea esta la primera en que Alicante haya tocado los resultados de un Gobierno libre y de una municipalidad que si falta de suficiencia es abundante en celo. Es obligación y es propósito de los que la componen mirar más que por los suyos, por los intereses del pueblo; la más rígida economía les conduce en sus tareas y los comprobantes de todo justificarán la religiosidad de las inversiones. Sacados del seno de sus ocupaciones domésticas y colocados al frente de las públicas, sólo tratan de remediar ahora los males que antes lloraban. Saben que la obra no puede pronto terminarse; pero estando también persuadidos de que

más cuesta crear que concluir; quieren dar vida al pueblo para que los que en sus destinos les sucedan, hallen menos obstáculos que los que ahora se han presentado." ⁽¹³¹⁾.

Esta propuesta de Presupuesto no obtuvo ninguna respuesta por parte de la Diputación.

Pero el impulso reformista citado se plasmaría en el Presupuesto de 1837 con una estructura del gasto que se mantendría prácticamente invariable hasta 1839, conservando partidas pertenecientes a la etapa anterior como los alterables, las festividades, los Censos, la Pensión de los niños expósitos, la dotación y atrasos del Cabildo Eclesiástico, los salarios los gastos "ordinarios", la Milicia Nacional y la Pensión de la Real Bailía. Pero a ellos se añadirían capítulos nuevos como el de las obras públicas, Diputación, profesores de educación, policía urbana y de utilidad pública, guardas y peones camineros, guardia municipal, alamedas y refacción y otros gastos.

Finalmente, entre 1840 y 1845 se estabilizaría la estructura del gasto típicamente liberal. Así en la

⁽¹³¹⁾ A.M.A. Cartas escritas, 1836.

clasificación orgánica del Presupuesto de 1845 se distinguía entre gastos "Obligatorios" (del Ayuntamiento, Quintas, Profesores de educación, Profesores facultativos, Guardas y peones, Conservación y reparación de obras públicas, Policía urbana y gastos de utilidad pública, Cargas, funciones y gastos de beneficencia, Milicia Nacional y Diputación), gastos "Voluntarios" (Obras de nueva construcción) e "Imprevistos". En 1846 se introducirían ligeras modificaciones en el cuadro de gastos con respecto a 1845, quedando fija la clasificación orgánica hasta 1923.

I.6.2.- Los gastos totales y el análisis económico y funcional por partidas

Se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior la estructura del gasto correspondientes a diferentes coyunturas políticas. Se procederá ahora a exponer los gastos totales y a realizar un análisis cuantitativo de las distintas partidas del gasto, resaltando al mismo tiempo algunas de las líneas maestras que configuraron la evolución de las mismas a lo largo del período estudiado, así como su significado económico y funcional.

Los datos respectivos a los gastos aparecen reflejados en los cuadros VIII, IX, X, XI, XII y gráfico



III.

Los gastos totales en valores corrientes entre 1800 y 1845 ascendieron a 10.863.432 reales. El Ayuntamiento absolutista gastó, entre 1800 y 1835, 8.020.848 reales, mientras que durante la etapa liberal que transcurre entre 1836 a 1845, se gastaron 2.842.584 reales, lo que supone un incremento medio porcentual a favor de esta última de 27,6 puntos. El hecho de que para el período 1800-1811 no se disponga de deflatores obliga a analizar la composición del gasto específico por partidas sólo en valores corrientes. A partir de 1812 se analizarán los gastos en valores corrientes y constantes. Entre 1800 y 1811 el gasto total fue de 2.126.318 reales y los porcentajes que alcanzaron las distintas partidas son los siguientes. Más de la mitad de los ingresos se invirtieron en sueldos (53,5 por 100), 0,2 por 100 en Censos, 1,1 por 100 en contribuciones, 1,3 por 100 en beneficencia, 1,1 por 100 en educación y más de la tercera parte (38,7 por 100) en "otros gastos".

Entre 1812 y 1845, período para el que sí se dispone de deflatores, las cifras de los gastos en valores corrientes son los siguientes. Los gastos totales alcanzaron los 8.737.114 reales, de los cuales 5.894.530 durante el período absolutista de 1812-1835 y 2.842.584 entre 1836 y 1845. En cualquier caso, el comportamiento del gasto entre 1800 y 1835 registró una tónica similar.

En el período 1836-1845, el gasto experimentó un incremento del 15,7 por 100 con respecto a la etapa 1812-1835.

Los gastos totales en valores constantes entre 1812 y 1845 ascendieron a 8.867.952 reales de vellón. El subtotal desembolsado por el Ayuntamiento absolutista entre los años 1812 y 1835 supuso 5.394.576 reales, mientras que desde 1836 a 1845 la Corporación liberal se gastó 3.473.375 reales. Por lo tanto, los gastos medios anuales pasaron de los 224.774 reales en el período absolutista a los 347.337 reales en la etapa liberal, lo que supone una expansión notable del gasto cifrada en un incremento porcentual medio de 54,5 puntos.

El análisis por partidas del gasto arroja los siguientes resultados. El Ayuntamiento destinó 3.213.586 reales al capítulo de sueldos entre 1812 y 1845. Es decir más de una tercera parte, el 36,2 por 100 del total de gastos. Durante el período absolutista se invirtieron 2.077.045 reales, con una participación porcentual del 38,5 en este tramo temporal, mientras que los sueldos del Ayuntamiento liberal alcanzaron la cifra de 1.136.540 reales y una respectiva participación que descendió al 32,7 por 100. Pero con relación a la etapa absolutista los gastos de este capítulo se incrementaron en una media del 31,3 por 100 en la época liberal. Además de las mejoras que supuso este aumento para el mejor funcionamiento

municipal y por tanto en la mejor atención a la ciudadanía, hay que tener en consideración que la composición concreta de este capítulo varió sustancialmente entre la época absolutista y la liberal. En la primera un 40 por 100 iba destinada a los sueldos de los cargos "perpetuos", mientras que en la segunda estos cargos desaparecieron, y se racionalizaron y dignificaron los haberes de los empleados del Ayuntamiento ⁽¹³²⁾. Por otro lado, los retrasos en el pago de los haberes de los empleados, que en el período absolutista llegaron a alcanzar el año y medio, se redujeron considerablemente a partir de la década de los años Cuarenta. Pero en cualquiera de las dos etapas las reclamaciones de los empleados municipales por su escasez de recursos fue permanente. Finalmente, el cajón de sastre que suponía este capítulo en la clasificación administrativa

⁽¹³²⁾ Los sueldos anuales de reglamento de los principales cargos municipales durante el absolutismo eran los siguientes: Corregidor: 15.058 reales

Alcalde Mayor: 4.417 "

Contador: 8.800 "

Escribano: 6.023 "

Regidor: 1.204 "

Maestro de Capilla: 3.763 "

Por contra, un alguacil ordinario cobraba 752 reales y un barrendero 451 reales. En cambio, durante el período liberal un alguacil cobraba 1.440 reales y el Secretario del Ayuntamiento, que había sustituido en sus funciones al Contador, era retribuido con 8.000 reales.

A.M.A. Cuentas municipales, (1800-1835).

absolutista, que como ya se ha apuntado incluía gastos de diversa naturaleza, se fue clarificando con el liberalismo, traspasando gastos específicos a sus correspondientes partidas. Concretamente dentro de los gastos del Ayuntamiento se empezó a diferenciar entre sueldos y gastos de Secretaría.

Por los Censos el Ayuntamiento pagó 59.051 reales durante todo el período, es decir, un 0,7 por 100 del total de gastos. De los 9.336 reales durante el absolutismo, el 0,2 por 100, se pasó a los 49.714 reales de la etapa liberal, un 1,4 por 100, registrándose un incremento medio del 1.177 por 100 entre esta última y la anterior. Este aumento no se debió al hecho de que el Ayuntamiento se cargara con más Censos, sino que en el segundo período se hicieron efectivos con regularidad y se satisficieron los atrasos.

Por lo que respecta a las Festividades, mayoritariamente de tipo religioso, el Ayuntamiento destinó 262.844 reales, un 3 por 100 del total de gastos. Pero sus valores absolutos descendieron de los 226.372 reales entre 1812-1835, el 4,2 por 100, a los 36.472 del resto del período, un 1,1 por 100. Por lo tanto entre la etapa absolutista y la liberal estos gastos registraron un decremento medio del 61,3 por 100. Un matizado anticlericalismo liberal, la escasez de recursos municipales y un deseo de aumento de la productividad,



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

explican el fenómeno ⁽¹³³⁾.

El capítulo de las Contribuciones municipales al Tesoro por distintos conceptos alcanzó la cifra de 1.127.680 reales, el 12,7 por 100 de los gastos, entre 1812 y 1845. De ellos, 541.294 reales en el período absolutista, el 10 por 100, y 586.385 reales durante el liberalismo, el 16,9 por 100. Entre una etapa y otra se verificó un incremento medio del 160 por 100. Dos factores fundamentalmente explican este aumento. El alza en los tipos de imposición, y la regularidad con que se satisficieron tanto las cargas corrientes anuales como los cuantiosos atrasos provenientes de la etapa absoluta, a partir del liberalismo. La importancia cuantitativa y el significado de estas aportaciones municipales a la Real Hacienda aconseja analizar con un cierto detenimiento esta partida del gasto. Pero habida cuenta de que durante el

⁽¹³³⁾ Las festividades religiosas que ayudaban a conformar la cohesión social del régimen absoluto, fueron puestas en tela de juicio por el Régimen y el Ayuntamiento liberal. Así, la Real Orden de 15 de mayo de 1822, al constatar la existencia de múltiples fiestas de tipo religioso y profano que impedían el trabajo, establecía que sólo permanecerían en adelante las festividades del Corpus, de la Constitución y la del patrono de cada pueblo.

Por su parte, en 1836 "persuadido el Ayuntamiento de que estos dispendios que únicamente sirven para aumentar el fausto en el culto, no pueden contribuir al sostenimiento de la Religión; de que el Pueblo tienen otras necesidades a que atender en preferencia; y de que la frecuente asistencia de la Corporación al Templo la distrae del servicio público, ha dejado sólo las dos Funciones siguientes", Corpus Christi y San Nicolás, el patrono de la ciudad.

A.M.A. Cabildos, Proyecto de Presupuesto para 1836.

período absolutista este capítulo se satisfizo muy escasamente y que incluso al final del período histórico contemplado se seguía debiendo sumas considerables por este concepto, se ha creído conveniente su tratamiento en páginas posteriores destinadas a analizar las deudas en favor y en contra del Ayuntamiento.

La llamada Pensión a la Bailía o Real Patrimonio le costó al Ayuntamiento la cifra total de 138.871 reales a lo largo del período, un 1,6 por 100 del total de gastos. De ellos, 75.125 reales, el 1,4 por 100, entre 1812 y 1835, y 63.746 reales entre 1836 y 1845, el 1,8 por 100. El incremento porcentual medio de este capítulo en la etapa liberal superó en 103 puntos al período absolutista. La presión del Real Patrimonio, que llegó a embargar determinados bienes municipales a partir de 1829, explica el aumento registrado. Pero como en el caso de las contribuciones, la cuantía y el significado político de este capítulo del gasto, hacen recomendable su análisis en un posterior apartado dedicado al endeudamiento municipal.

La denominada dotación del Cabildo Eclesiástico obligó al Ayuntamiento a aplicar 448.132 reales entre 1812 y 1845, un 5,1 por 100. Durante el régimen absolutista se invirtieron 326.181 reales, el 6 por 100 y 121.950 reales durante el régimen liberal, el 3,5 por 100. En este caso se registra un decremento porcentual medio entre la primera y la segunda etapa de 10,3 puntos. Este hecho se

explica, fundamentalmente, a que entre 1827 y 1834, gracias a la concesión de Arbitrios específicos para sufragar estos gastos, se pagaron parte de los atrasos debidos y se regularizaron los pagos anuales con mayor regularidad ⁽¹³⁴⁾. Como en los casos de las Contribuciones al Tesoro y de la Pensión del Real Patrimonio, y por las mismas razones, el capítulo del gasto del Cabildo Eclesiástico se tratará con mayor detalle en páginas posteriores.

La partida de Beneficencia y otros gastos sociales como la Sanidad ⁽¹³⁵⁾, alcanzó un total de 200.980 reales hasta 1845, un 2,3 por 100 de todos los gastos. Entre 1812

⁽¹³⁴⁾ La Pensión al Cabildo Eclesiástico, estuvo en vigor desde 1772, año de su establecimiento, hasta 1840. La ley de 14 de agosto de 1841 creando la Contribución general de culto y clero, la subsumiría.

⁽¹³⁵⁾ Los antecedentes de esta partida durante la Edad Moderna se hallan en la Novísima Recopilación, que en su Libro VII reglamentó la mendicidad involuntaria y la atención a lacerados y deformes por parte de las Juntas de Caridad. Asimismo se establecían las Casas para niños expósitos y se contemplaban los hospitales, hospicios y Casas de Misericordia para la atención educativa y sanitaria.

Durante el siglo XIX y hasta 1845, la legislación sobre la materia, fundamentalmente de tipo liberal, se inició con la Constitución de 1812. En su Artículo 321 confiaba los establecimientos citados a los Ayuntamientos. La primera Ley de Beneficencia que se promulgó en enero-febrero de 1822 reservaba también estas funciones a los poderes públicos. Pero la Instrucción general para los subdelegados de Fomento de 30 de noviembre de 1833, además de permitir la atención domiciliaria, se inclinaba por la parcial privatización de este servicio público. La Real Orden del Ministerio de Fomento de 26 de marzo de 1834 fijaba a los subdelegados del ramo como la máxima autoridad en la materia en sus respectivas demarcaciones, al tiempo que establecía la financiación de los gastos de beneficencia local a cargo de los Ayuntamientos y los de los establecimientos provinciales a cargo de las Diputaciones.

y 1835 se invirtieron 79.647 reales, el 1,5 por 100 de este tramo histórico, y 121.332 reales desde 1836 hasta 1845, el 3,5 por 100. Durante la etapa liberal se registró un incremento porcentual medio de 265 puntos con respecto al período absolutista. Este hecho se explica básicamente por la regularidad en el cumplimiento de los gastos en este capítulo, y por la mayor sensibilidad social y claridad en los planteamientos de una política económica que tendría efectos favorables para el crecimiento económico, asumidas tanto por el Gobierno como por el Ayuntamiento.

El comportamiento de los gastos municipales en Instrucción pública se acompasó a los cambios legislativos sobre la materia y a las disponibilidades efectivas en sus recursos. Por lo que respecta a los primeros, las normas sobre la educación pública de la primera mitad del siglo XIX, tenían sus antecedentes en la legislación ilustrada del último tercio del siglo XVIII. Mientras estuvo vigente el absolutismo se realizaron algunos intentos de reforma del sistema educativo que incluía cambios en los contenidos de las materias, modos de acceso al cuerpo docente y racionalización de su financiación. En este sentido hay que destacar el Nuevo Método de la Enseñanza Pública de 1807 y sus equivalentes de 1815 y 1816, y la creación de las Casas de educación para los jóvenes nobles en 1815.

Concluído el Trienio liberal, la Administración absolutista seguiría con sus reiterados ensayos. Así la Real Orden de 13 de marzo de 1824 restablecía la Junta de Ministros para la formación de un Plan General de Estudios para las Universidades y Escuelas Públicas, creada en 1815 e interrumpida por la "rebelión de 1820", que tenía como objetivo explícito acabar con "la insubordinación, la impiedad (que atropellaban) nuestra religión santa". En 1825 se establecería el Plan y Reglamento General de Escuelas de primera educación, se crearían las Juntas de Escuelas y se prohibiría la enseñanza privada, sospechosa de liberalismo. Pero en definitiva y por lo que respecta a la Instrucción Primaria, pero no sólo ella, el absolutismo no se preocuparía de aumentar los escasos recursos municipales que sostenían esta función pública. Las instituciones privadas, especialmente la Iglesia y las fundaciones, ocupaban el lugar de la Administración. El Antiguo Régimen se servía de la educación, exclusivamente, como instrumento para mantener la ortodoxia política y moral.

A partir de 1832, con la creación del Ministerio de Fomento, que incluía entre sus atribuciones la Instrucción pública, y sobre todo desde 1834, con la Instrucción para el régimen y Gobierno de las Escuelas de primeras letras del Reino, se iniciaría una tímida transición hacia posiciones ideológicamente más templadas. Pero los

limitados recursos seguirían siendo insuficientes.

Durante los períodos liberales, en cambio, la educación, en general, y la Instrucción primaria, en particular, fueron objeto de atención preferente, al menos en teoría. El Informe Quintana de 1813, inspirado en la Constitución de 1812, establecía la generalidad y gratuidad de la enseñanza que correría a cargo de los poderes públicos. El Decreto de las Cortes de 29 de junio de 1821 que aprobaba el Reglamento General de Instrucción Pública, aunque reservaba para el Estado la autoridad máxima en este ramo y daba prioridad a la pública, autorizaba la enseñanza privada y establecía los tres niveles clásicos de Enseñanza Elemental o Primaria, el Bachillerato o Secundaria y la Terciaria, Superior o Universitaria.

El primer grado se impartiría en "escuelas públicas de primeras letras" y sería financiada por los Ayuntamientos. En el mismo año de 1821 y como manifestación del interés liberal por la Instrucción Primaria, las Cortes autorizarían nuevos Arbitrios municipales para este menester y en 1822 se permitiría a los Ayuntamientos cobrar por la enseñanza Primaria privada. Después de la interrupción absolutista -la Década ominosa- del Régimen liberal, a partir de 1836, el liberalismo trataría de reponer los principios de generalidad y gratuidad en la Enseñanza Elemental, crearía

organismos especializados como las Juntas de Instrucción Primaria, reformaría los contenidos de los programas dirigiéndolos hacia objetivos de ampliación científica y neutralidad ideológica y reglamentaría las oposiciones para el acceso a la función docente (Plan de Instrucción Primaria de 1838). Pero la escasez de recursos municipales limitaría en gran medida estos fines ⁽¹³⁶⁾.

En cualquier caso, el Ayuntamiento de Alicante invirtió 210.581 reales, un 2,4 por 100, a lo largo de todo el período. De ellos, 98.277 reales hasta 1835, el 1,8 por 100 en este tramo y 112.303 reales, el 3,2 por 100, entre 1836 y 1845. Pero como en el caso anterior, también aquí se experimenta un ascenso en la participación porcentual media de 174 puntos. Y también son similares aquí las mismas causas explicativas anteriores.

Las Obras públicas ⁽¹³⁷⁾ alcanzaron la cifra total de 398.664 reales entre 1812 y 1845, el 4,5 por 100 del total. Durante el régimen absolutista se invirtieron

⁽¹³⁶⁾ Véase Esteve (1991) y Núñez (1992).

⁽¹³⁷⁾ El capítulo de las Obras públicas con tal denominación abarcaba sólo algunas obras específicas en la estructura del gasto del municipio absolutista. El resto de las partidas de este ramo aparecían bajo diversa denominación. Con la llegada del liberalismo las Obras públicas fueron adquiriendo un perfil más concreto e incluyeron todos los gastos vinculados a las mismas como las obras de reparación, conservación y fomento del arbolado y de las alamedas, puentes y caminos, fuentes y cañerías. Además, hay que contar también el capítulo de las "Obras de nueva construcción" que formaban parte de los gastos "voluntarios".

70.077 reales, el 1,3 por 100 de este período y durante el régimen liberal 328.587 reales, el 9,5 por 100. El fuerte incremento porcentual medio de 1.025 puntos de la etapa liberal con respecto a la absolutista se explica, tanto por el abandono en que se tuvo a este ramo durante buena parte de ésta última, como por las razones aducidas en el caso de la Beneficencia y la Instrucción pública.

Finalmente, el otro de los grandes capítulos del gasto, junto con el de sueldos, lo constituye el que hemos denominado "otros", por las razones ya aludidas. En esta partida el Ayuntamiento invirtió un total de 2.807.561 reales entre 1812 y 1845 lo que supone un 31,5 por 100 del total de gastos. La Corporación municipal absolutista aplicó 1.891.217 reales, el 35,1 por 100 de este período, mientras que el Ayuntamiento liberal se gastó 916.343 reales, lo que se corresponde con un 26,4 por 100. En este caso, el moderado incremento porcentual medio de 16,3 puntos que se registra en este último período con respecto al absolutista se debe fundamentalmente a una mayor racionalización en la clasificación administrativa de la generalidad de los gastos, que se ubican en partidas específicas, vaciando por lo tanto este gran cajón de sastre. Por ello merece la pena analizar algunos de los epígrafes de este capítulo en las etapas en que estuvieron en vigor, tanto por la importancia cuantitativa que alcanzan, aunque no

individualmente considerados sino junto con otros gastos ya vistos de naturaleza similar, como por su significado político.

Entre 1823 y 1835 el Ayuntamiento tuvo que sufragar los gastos de los Voluntarios Realistas y Milicia Urbana ⁽¹³⁸⁾ y los de Refacción, Alojamiento y Bagajes ⁽¹³⁹⁾. Los primeros alcanzaron una cifra total de 45.430 reales, lo que suponía un 2,5 por 100 sobre el total de "otros" gastos y un 1,4 por 100 sobre todos los gastos del período. Los de Refacción y Alojamiento contabilizaron 78.676 reales, un 4,3 por 100 y un 2,4 por 100 respectivamente. La suma de estos gastos alcanzó la cifra de 124.106 reales durante este subperíodo absolutista, equivalente a un 6,7 por 100 de los "otros" gastos y un 3,7 por 100 del total de los gastos.

Por su parte, durante la etapa liberal que transcurre entre 1836 y 1845, el Ayuntamiento tuvo que hacer frente, entre otros, a los gastos de la Milicia Nacional ⁽¹⁴⁰⁾, de

⁽¹³⁸⁾ La Milicia Urbana durante el año 1834.

⁽¹³⁹⁾ Los gastos de Refacción, Alojamiento y Bagajes procedían de años anteriores, aunque no se empezaron a hacer efectivos hasta 1828. Eran unos privilegios de los que gozaban las fuerzas armadas, financiados por los Ayuntamientos y particulares, consistentes en el suministro gratuito de algunos artículos alimenticios, de edificios y de pertrechos, respectivamente. De los tres, el de Refacción continuaría durante la etapa liberal.

⁽¹⁴⁰⁾ Esta institución fue creada por la Constitución de 1812 aunque su puesta en funcionamiento no se produjo hasta el Trienio liberal. En 1822 una Ordenanza regulaba su organización más
(continúa...)

la Refacción y de la Diputación. En el primer agregado se invirtieron 146.321 reales, un 16 por 100 del capítulo de "otros" y un 4,2 por 100 del total de gastos de este período. En Refacción se gastó la Corporación 171.129 reales, el 18,7 por 100 y el 4,9 por 100 respectivo. Finalmente la contribución, o "contingente", al sostenimiento de la Diputación supuso 157.274 reales, lo que representaba un 17,2 por 100 y un 4,5 por 100 correspondiente. Entre los tres agregados el Ayuntamiento aplicó 474.724 reales durante este tramo histórico, lo que supone un 51,8 por 100 de "otros" gastos y un 13,7 por 100 del total de gastos. Se han expuesto hasta aquí los datos cuantitativos del gasto, tanto desde el punto de vista global como por partidas, atendidas en su vertiente de la clasificación administrativa. Interesa, ahora, examinar su significado económico y funcional, aspecto que nos permitirá interpretar tanto la importancia que tuvo la aplicación del gasto para retrasar, mantener o acelerar el crecimiento económico, como desentrañar las líneas

⁽¹⁴⁰⁾ (...continuación)

característica. Desde este momento el Cuerpo siguió las vicisitudes de la lucha del régimen liberal contra el absolutismo, recibiendo diversas denominaciones como Milicia Urbana, Guardia Nacional, Voluntarios de la Libertad, de la República, etc. De hecho desapareció en el último tercio del siglo XIX, una vez estabilizado, más o menos, el Régimen liberal.

maestras de los intereses y sensibilidades sociales y políticos ⁽¹⁴¹⁾. También en este apartado se sigue el criterio de subdividir el período 1800-1845 en dos subetapas correspondientes al Ayuntamiento absolutista y al liberal y se exponen los resultados totales de cada partida a lo largo de toda esta etapa histórica, los subtotales de cada subperíodo, la participación porcentual de cada capítulo en el subtotal de cada subetapa y la variación porcentual media de un tramo temporal respecto

⁽¹⁴¹⁾ En páginas anteriores se ha expuesto ya la conveniencia de analizar los ingresos y los gastos tanto desde el punto de vista administrativo u orgánico como económico. Pero en el caso de los gastos, además, es sumamente necesario estudiarlos desde la vertiente funcional. Una vez más Comín (1994, pág. 31) apunta al respecto que las clasificaciones citadas no "revelan cuánto dinero se gasta el Estado en atender sus cometidos. (...) Por eso sirve la clasificación funcional, que ordena los desembolsos del estado según las finalidades a las que sirven, con independencia de la unidad administrativa que gestiona los fondos y de su significación económica. El criterio finalista permite tantas clasificaciones funcionales como aspectos de la actividad estatal quieran destacarse". También en este caso es obligado aplicar tal criterio en el análisis de los gastos municipales.

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que tanto en la clasificación administrativa como en la funcional, habida cuenta de la naturaleza de las cifras disponibles, sobre todo por lo que a la época absolutista se refiere, pero no sólo a ella, se han tenido que realizar cálculos propios agregando y desagregando capítulos y epígrafes de las partidas de la clasificación orgánica.

La clasificación económica se ha realizado sobre los gastos corrientes y agrupándolos en 3 categorías: 1) Gastos en bienes y servicios corrientes (Censos, Festividades, Contribuciones, Bailía, Cabildo Eclesiástico, Obras públicas y Otros); 2) Sueldos y salarios o gastos de personal (del Ayuntamiento, de maestros y otros) y 3) Prestaciones sociales (Beneficencia y Sanidad). En la clasificación funcional se han seguido las pautas del citado autor respecto del gasto convencional y se ha atendido a los siguientes apartados: 1) Servicios de carácter general (Sueldos de los cargos y empleados del Ayuntamiento, Censos, Festividades, Contribuciones, Bailía, Cabildo Eclesiástico, gastos de la Diputación, Refacción, Alojamiento, Bagajes y Otros); 2) Seguridad ciudadana (Voluntarios realistas, Milicia urbana, Milicia nacional); 3) Protección y promoción social (Beneficencia y Sanidad); 4) Producción de servicios públicos de carácter social (Instrucción primaria) y 5) Producción de bienes públicos de carácter económico (Obras públicas).



del otro.

Desde la vertiente económica, de los 8.867.952 reales gastados por todos los conceptos por el Ayuntamiento entre 1812 y 1845, se invirtieron 4.844.140 reales (54,6 por 100) en bienes y servicios; en gastos de personal se gastaron 3.424.167 reales (38,6 por 100); a las prestaciones sociales se destinaron 200.980 reales (2,3 por 100) y en el capítulo de inversiones se desembolsaron 398.664 reales (4,5 por 100). Desglosando los gastos durante el período absolutista y el liberal se observan los siguientes resultados. La Corporación municipal destinó a bienes y servicios 3.069.528 reales (56,9 por 100) entre 1812 y 1835 y 1.774.611 reales (51 por 100) en el resto del período, lo que supone un incremento porcentual medio del 38,7. Los gastos totales en personal ascendieron a 2.175.323 reales (40,3 por 100) entre 1812 y 1835 y 1.248.844 reales (36 por 100) en el período liberal, registrándose un incremento porcentual medio de 37,8 puntos. Las prestaciones sociales se repartieron entre los 79.647 reales (1,5 por 100) durante el absolutismo y los 121.332 reales (3,5 por 100) durante el liberalismo, con un incremento porcentual medio de 265,6 puntos. Por su parte, las inversiones alcanzaron la cifra de 70.077 reales (1,3 por 100) en el Antiguo Régimen, frente a los 328.587 reales (9,5 por 100) desde la Revolución liberal. El incremento porcentual medio fue



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

de 1.025 puntos.

Si nos atenemos a la perspectiva funcional del gasto, el total de 8.867.952 reales aplicados entre 1812 y 1845 se distribuyeron de la siguiente manera. En servicios de carácter general se invirtieron 7.616.170 reales (85,9 4 por 100); en seguridad ciudadana 441.556 reales (5 por 100); en protección y promoción social 200.980 reales (2,3 por 100); en producción de bienes públicos de carácter social 210.581 reales (2,4 por 100) y en la producción de bienes publicos de carácter económico 398.664 reales (4,5 por 100).

La distribución de estos gastos durante el período absolutista y desde el establecimiento del Régimen liberal arroja los siguientes resultados. En servicios de carácter general se consumieron 5.022.468 reales (93,1 por 100) entre 1812 y 1835 y 2.593.702 reales (74,7 por 100) desde 1836 hasta 1845, con un incremento porcentual medio del 23,9 por 100. A la seguridad ciudadana le correspondió 124.106 reales (2,3 por 100) en el primer período y 317.450,6 reales (9,1 por 100) en el segundo, con un incremento porcentual medio de 513 puntos. En protección y promoción social se invirtieron 79.647 reales (1,5 por 100) durante el período absolutista y 121.332 reales (3,5 por 100) durante el liberal, con un incremento porcentual medio de 265 puntos. La producción de bienes públicos de carácter social alcanzó la cifra de 98.277 reales (1,8 por

100) en 1812-1835 y 112.303 reales (3,2 por 100) en 1836-1845, con un incremento porcentual medio de 174,3 puntos. Y la producción de bienes públicos de carácter económico supusieron 70.077 reales (1,3 por 100) durante el primer período, y 328.587 reales (9,5 por 100) durante el segundo, con un incremento porcentual medio de 1.025 puntos.

I.6.3.- El impacto social y económico de la asignación presupuestaria de los gastos.

Los datos empíricos de la aplicación de los ingresos entre 1800 y 1845 en este Ayuntamiento permiten poner de manifiesto unos rasgos en el impacto social de los gastos, lo que indirectamente implica una determinada política de redistribución de la renta, y una concreta incidencia en el proceso de crecimiento económico. Independientemente de que se tomen en consideración los valores corrientes como que se analicen en términos reales. Asimismo la coincidencia se reproduce en el estudio orgánico, económico y funcional de los gastos. Si bien ya hay que adelantar que el comportamiento del gasto fue ligeramente distinto en los períodos 1800-1835 y 1836-1845.

La inmensa mayoría de los gastos entre 1800 y 1835

se consumieron en sueldos, contribuciones a la Real Hacienda, fuerzas de seguridad de tipo cívico-militar (Voluntarios realistas, Milicia urbana, gastos de Refacción, Alojamiento y Bagajes) y transferencias al Real Patrimonio y al Cabildo Eclesiástico. Un análisis social nos muestra palmariamente que los grupos e instituciones beneficiados en la aplicación de los ingresos en esta subetapa fueron los estamentos vinculados al Antiguo Régimen. Los cargos, oficios y empleos municipales perpetuos, fuerzas de seguridad para mantener el régimen político absolutista con sus correpondientes prebendas y las instituciones feudales como la Real Bailía, la Iglesia, con las subvenciones directas e indirectas como las festividades religiosas (que también contribuían a sostener la cohesión de la sociedad estamental) y sobre todo la Real Hacienda. En otras palabras, la mayor parte de los ingresos municipales se destinaban a objetos externos al intrínseco interés municipal o, si se quiere, a funciones que no reportaban beneficio alguno al contribuyente de la Hacienda local.

En cambio, y podríamos decir que lógicamente desde la perspectiva ideológica absolutista, quedaban casi absolutamente desatendidas funciones más propias del Ayuntamiento. En efecto, los gastos en educación, en beneficencia y en obras públicas, eran más bien "tolerados" por la Corporación municipal absolutista en

una especie de inercia formal. De modo que las capas sociales populares que sostenían el peso mayoritario de los impuestos salían ampliamente perjudicadas, o no beneficiadas, de esta modalidad en la redistribución de la renta. En menor medida, la misma burguesía comercial que reclamaba mayores y mejores infraestructuras, se beneficiaba comparativamente menos que los estamentos privilegiados.

A partir de 1836, con la desaparición paulatina del absolutismo, los grupos sociales y las instituciones vinculados al mismo irían perdiendo peso en las asignaciones presupuestarias. Las partidas de los gastos corrientes y de personal continuaron siendo las de mayor participación en el total de los gastos y la de seguridad cívico-militar, con sus exenciones contributivas, se acrecentó. Y aumentaron mucho más los gastos destinados a la Hacienda Pública. Sin embargo, con relación al subperíodo anterior de 1800-1835, se registró un espectacular, aunque a tenor de las quejas del Ayuntamiento, insuficiente incremento en la atención a la educación, beneficencia y obras públicas, congruente con un política del gasto de tipo liberal. De modo que en este subperíodo, la distribución del gasto registró una reorientación más ajustada a las verdaderas necesidades de la ciudadanía, que en todo caso no quiebra de forma muy significativa la tónica que se seguía desde principios de

la centuria. Porque bien es verdad que (habida cuenta del establecimiento de un marco político parcialmente representativo) los gastos corrientes, de personal y de seguridad se realizaban atendiendo más a la efectividad y sentido de la ética burguesa que no a la estamental, basada en las prebendas arbitrarias. Pero lo que los estamentos privilegiados y algunas instituciones del Antiguo Régimen dejaron de percibir, fue compensado por las mayores cantidades que el municipio tuvo que transferir a la Hacienda Pública, que exigió de forma más intransigente que durante el absolutismo, y obtuvo, no sólo las contribuciones corrientes, sino los crecidos adeudos acumulados desde principios de la centuria. Consecuentemente, una parte significativa de los recursos municipales continuaría atendiendo a necesidades externas a los intereses de la ciudad, si se tiene en consideración que a los gastos para la Hacienda habría que añadir aquellos gastos de seguridad cívico-militar que, lógicamente, deberían haber sido costeados por la Administración central, al no tratarse de funciones de protección o seguridad estrictamente municipales.

De todas maneras, se puede afirmar que en relación con el primer tercio del siglo XIX, la distribución del gasto presupuestario fue menos arbitraria e injusta. De modo que el pueblo en general si no se beneficiaba más, al menos no salía tan perjudicado. Pero tampoco se puede

hablar de efectos homogéneamente beneficiosos para todas las capas sociales, porque el espectacular incremento que registró el capítulo de las obras públicas fue un logro sobre todo de la burguesía comercial que, como ya se dijo, reclamaba insistentemente mejoras en la infraestructura de los transportes terrestres. Ahora bien, la afirmación de que la estructura del gasto era económica y funcionalmente improductiva y socialmente injusta, se puede mantener para el período 1800-1845. No obstante, si hasta 1835 las instancias causantes de esta modalidad perversa en la realización del gasto, y objetos por lo tanto de las críticas municipales, habían sido los estamentos e instituciones del Antiguo Régimen, a partir de 1836 serían los gastos destinados a la Hacienda Pública los que concitarían, con mayor acritud, las críticas y la oposición del Ayuntamiento. Sobre todo, teniendo en consideración que mientras los gastos aumentaban, los ingresos no lo hacían de forma idéntica porque los Arbitrios requerían necesariamente la autorización del Gobierno. El déficit tenía, por tanto, una naturaleza estructural.

Durante el absolutismo, la incidencia del gasto sobre el proceso de crecimiento económico quedaba al margen de los intereses municipales. Las cifras así lo confirman, por más que, de tarde en tarde, el Ayuntamiento afirmara tímidamente lo contrario. Desde la llegada del

liberalismo, en cambio, se dieron los primeros pasos para asignar parte de los recursos en este sentido. Aunque se mostraron insuficientes.

I.7.- LAS DEUDAS EN CONTRA Y A FAVOR DEL AYUNTAMIENTO

Se han descrito y analizado hasta aquí los ingresos, los gastos y el déficit municipal entre 1800 y 1845. Sin embargo, para tener una idea más cabal de las finanzas del Ayuntamiento en el citado período, y hacer un balance global de las mismas, convendrá estudiar el capítulo de las deudas que se generaron a favor y en contra de esta institución.

I.7.1.- Las deudas a favor del Ayuntamiento. Los deudores primeros y segundos contribuyentes.

Las deudas en favor del Ayuntamiento en primeros y segundos contribuyentes, como ya se apuntó en páginas anteriores, merecen una atención especial tanto por la importancia que alcanzan las cantidades registradas en Alicante, como por el persistente interés que la Corona le prestó a través de las sucesivas disposiciones que dictó para hacer efectivo su reintegro. Las deudas de primeros

contribuyentes eran las que procedían de impagos de arrendadores de impuestos municipales y las de los segundos contribuyentes las que dimanaban las cantidades retenidas por las autoridades o funcionarios concejiles, probablemente invertidas en negocios privados ⁽¹⁴²⁾.

La importancia que adquirió este capítulo de las Cuentas municipales se manifiesta tanto en la insistencia con que se trata el tema en todas las normas jurídicas ya consideradas, como en la promulgación de algunas disposiciones más específicas. De este tenor son la Orden General de 25 de septiembre de 1769 acerca del "Modo de proceder al pago y reintegro de las cantidades debidas a los Propios y en los expedientes que se hicieran contenciosos", en la que se prevenía a los Intendentes a que "ante los efugios y medios de que usan los Ayuntamientos, Juntas municipales y deudores", procedieran a los apremios y embargos de los bienes de los deudores o

⁽¹⁴²⁾ La Novísima Recopilación se refería a los primeros como "restos o rezagos de arrendamientos de Propios, pensiones, censos u otros de esta clase"; los segundos se producían "por alcances contra Mayordomos, Depositarios u otras personas a cuyo cargo hubiese estado la cobranza de algunas rentas, o de caudales que se hayan cobrado e invertido en usos propios de los Concejales, gobernantes o dependientes de los Ayuntamientos y Juntas" (de Propios y Arbitrios).

Novísima Recopilación. Libro VII. Título XVI. Ley XXXVII, que comprende la Real Orden de 31 de enero de 1793 y la Real Orden de 18 de diciembre de 1804, acerca de las Previsiones a las Justicias y Juntas de los pueblos para la formación y presentación anual de las cuentas de sus Propios en las Contadurías de Provincia.

de los cargos responsables de los reintegros. O las circulares del Consejo de 14 de julio de 1776 y 4 de julio de 1786, que ordenaban a los Intendentes a visitar los pueblos de su jurisdicción y les señalaba la forma de proceder contra estos deudores. Disponían asimismo que en el caso de embargo de bienes, éstos debían de ser administrados o arrendados por las Juntas de Propios y Arbitrios, con la participación de los mismos deudores, hasta que con su producto se satisficieran sus deudas. La incautación de bienes quedaba reservada a la Corona ya que las cantidades eran conceptuadas como deudas a la Hacienda Real.

Probablemente debido al hecho de que toda esta normativa específica no lograba los objetivos perseguidos, la monarquía insistía en sus intenciones y matizaba los procedimientos, atemperando o endureciendo las condiciones para hacer efectivos los pagos. En esta línea cabría considerar dos disposiciones aún más directamente relacionadas con este tema, como son la Orden de 15 de enero de 1771, que recomendaba a los Intendentes que procedieran contra los deudores primeros contribuyentes con moderación, concediéndoles plazos que se estimaran "proporcionados a evitar su ruina sin perjuicio de los Propios, con las fianzas correspondientes"; y la Orden de 18 de enero de 1785 que ordenaba a las Justicias y Juntas que en el cobro de los débitos "procedan con más rigor

respecto de los segundos contribuyentes, que retienen en su poder indebidamente el caudal cobrado y embolsado perteneciente a los Propios y Arbitrios; y que hallando dificultad en su pago por el estado de dichos deudores, formalicen escrituras a plazos oportunos, para evitar su ruina."

Todo este torrente de disposiciones, en el caso del Ayuntamiento de Alicante, no logró que las abultadas deudas reflejadas en sus Cuentas, se hicieran efectivas de forma completa ni aún significativa. Las presiones de la Hacienda, absolutista o liberal, para que se hicieran efectivos estos débitos, fue continua durante el período 1800-1845. Su objetivo era no tanto ayudar a solucionar el déficit municipal, cuanto lograr que los Ayuntamientos pudieran pagar las contribuciones estatales. Para conseguirlo, la Real Hacienda amenazaba con el embargo de los bienes de las autoridades municipales, a las que acusaba de tolerancia e incluso connivencia con los deudores. Así, la Contaduría absolutista o la Diputación liberal detectaban en todas las Cuentas y en todos los Presupuestos respectivamente, "reparos" o irregularidades acerca de los débitos a las arcas municipales por estos conceptos. Y en aras de clarificar las Cuentas y facilitar el cobro de las cantidades adeudadas, las autoridades liberales establecían que en los expedientes municipales se distinguiera entre partidas fallidas, de difícil cobro

y las realizables ⁽¹⁴³⁾.

Por su parte, el Ayuntamiento se defendía invariablemente con el argumento de que se trataba de partidas fallidas o de imposible satisfacción y que constituían capítulos puramente nominales en sus efectos prácticos, contabilizándose simultáneamente en los

⁽¹⁴³⁾ Aunque la denuncia de estos débitos y las consecuentes amenazas por su no satisfacción, por parte de Hacienda o de la Contaduría o Diputación, son prácticamente anuales, a continuación se exponen algunos casos.

En las notas del finiquito de las cuentas de 1817, el Contador principal amenazaba diciendo que la Corporación quedaba como responsable "a la satisfacción de derechos atrasados por que sólo su tolerancia o contempORIZACIÓN puede ser causa de no tener efecto; de lo que igualmente serán comprendidos en la misma responsabilidad y a los daños y perjuicios que resulten el Depositario, Síndico o Personero".

A.D.P.A. Cuentas municipales, año 1817.

Por su parte, la Diputación de la provincia de Valencia, que incluía las comarcas meridionales del País Valenciano, en 1821 mandaba una Circular referida al caso en la que decía que "Los Ayuntamientos absolutistas han llegado a olvidar enteramente uno de sus principales deberes" y los liberales apenas habían hecho nada "contra los particulares que sin título justo retienen sumas que forman en parte el patrimonio común de los pueblos". Proseguía diciendo que se había hecho una interpretación errónea e interesada del Decreto de las Cortes de 31 de octubre de 1820, que dejaba en suspenso los apremios de Hacienda contra los Ayuntamientos. Pero no se refería a las deudas a favor de las Corporaciones. Por que "¿Cómo era posible que la sabiduría y justicia que brillan en las determinaciones de las Cortes quisieran comprender en aquella gracia al arrendatario, que habiendo reportado las utilidades que puede haberle proporcionado una finca de Propios, ha dejado de satisfacer el precio; al Depositario que ha distraído los fondos de su principal objeto empleándolos en usos propios; al capitalista que no ha satisfecho las pensiones y en una palabra, a cualquiera otros que retengan lo que pertenece a aquellas rentas?". La Circular terminaba manifestando que se procedería contra los deudores, fiadores o miembros de las Corporaciones. Mientras tanto se privaría a los deudores de su derecho de voto y elegibilidad en las parroquias.

Circular de la Diputación de la Provincia de Valencia, de 10 de mayo de 1821.

La Diputación de Alicante prevenía en su Circular de 17 de marzo de 1835 la distinción entre los fallidos, las partidas de difícil cobro y las realizables.

capítulos correspondientes de los ingresos y de los gastos ⁽¹⁴⁴⁾. Probablemente la Hacienda central no carecía de razones para lanzar las acusaciones contra el Ayuntamiento. Pero no es menos cierto que si, excepcionalmente, la Corporación trató de hacer efectiva alguna deuda, se encontró con la implícita oposición de la Justicia y la Intendencia, en un hecho que puede presumirse sólo como el resultado de un entramado de intereses corruptos entre algunos deudores y las autoridades superiores ⁽¹⁴⁵⁾.

⁽¹⁴⁴⁾ Por su parte el Ayuntamiento contestaba con la siguiente "satisfacción" a los "reparos" de la Contaduría a las cuentas de 1805: "Los deudores de dichas cantidades fallecieron muchos años hace y aunque se procedió judicialmente para el cobro de lo que se hallaran debiendo y se les vendieron sus bienes en pública subasta que no alcanzaron a cubrir las deudas ni las de sus fiadores; en cuyos términos nada resta que hacer y debiendo mirarse como incobrables semejantes partidas cree la Junta conveniente se omita su explicación en las cuentas sucesivas para la mayor claridad, reservándose la Junta, sin embargo de cuanto va dicho, no perder de vista y gestionar, si conveniere, para el cobro contra quien hubiese lugar".

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1805. Legajo 65.

En 1813, y ante las presiones de la Intendencia, el Ayuntamiento alegaba que aún siendo irrealizables las deudas, "sin embargo se hace expresión en las cuentas anuales por una formalidad indispensable, en los oficios de cuenta y razón sobre hallarse prevenido por esa Intendencia se practique así dándose entrada por salida".

A.M.A. Cartas escritas, 1813.

⁽¹⁴⁵⁾ En 1828 el Ayuntamiento abrió un expediente contra el regidor Francisco Coderch, arrendador del Arbitrio de pesos y pesas menores y cuya familia lo había sido ininterrumpidamente desde principios de siglo, salvo el período liberal, por sus deudas como segundo contribuyente. El magistrado no admitió a trámite el expediente. El Ayuntamiento lo remitió a la Intendencia, que también lo devolvió, manifestando que las acciones ejecutivas se debían de sustanciar en los juzgados ordinarios. En la documentación posterior no se halla rastro de este asunto. Pero en las Cuentas sigue apareciendo esta deuda.

(continúa...)

Al final del período histórico considerado, es decir en 1845, el Ayuntamiento afirmaba que no existían deudas por estos conceptos ⁽¹⁴⁶⁾. Pero la realidad de las Cuentas lo desmiente. Las deudas, que se arrastraban desde 1761, en 1845 alcanzaban los 433.403 reales corrientes. De ellos, 375.067 reales pertenecientes a primeros contribuyentes y 58.336 reales correspondientes a segundos contribuyentes. Probablemente las deudas por este último concepto debieron de ser mayores, pero la opacidad de las Cuentas no permite cuantificarlas con exactitud.

En cualquier caso, de su existencia se extraen, al menos, dos consecuencias. En primer lugar, se trataba de cantidades que si hubieran ingresado en las arcas municipales habrían reducido su déficit. Y, en segundo lugar, la constatación, por una parte, de unas prácticas fraudulentas en las contribuciones municipales, y por otra, la existencia de unos comportamientos continuados de apropiación indebida y malversación de fondos públicos y

⁽¹⁴⁵⁾ (...continuación)

A.M.A. Cartas escritas, 1828.

⁽¹⁴⁶⁾ El Ayuntamiento certificaba en 20 de noviembre de 1845 que "no se han encontrado en las dependencias de la Corporación, antecedentes por los cuales consten que existan débitos en primeros o segundos contribuyentes a favor de los fondos comunes".

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1845.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

consecuentemente de una corrupción entre los cargos del Ayuntamiento.

I.7.2.- Las deudas en contra del Ayuntamiento

El déficit municipal era una, sino la más importante, de las características de la Hacienda municipal de esta ciudad entre 1800 y 1845. Se ha apuntado ya que si esta variable no fue mayor se debió, entre otras cosas, a que el Ayuntamiento no satisfizo ni completamente ni con regularidad varios capítulos del gasto destinados a la Hacienda Real, a la Bailía y al Cabildo Eclesiástico. De haberlo hecho, la situación deficitaria hubiera alcanzado cotas absolutamente insoportables y la misma existencia de esta administración pública hubiera corrido el peligro de no atender a ninguna de sus funciones propiamente municipales. Por otra parte, aunque es cierto que el Ayuntamiento no saldó todas las deudas con las citadas instituciones, éstas se valieron de diversos procedimientos para detraer una buena parte de los recursos municipales desde mediados los años Veinte y sobre todo a partir del período liberal, por lo que respecta a la Hacienda Pública. Llegando incluso, como veremos, al embargo de los bienes municipales. En cualquier caso y en valores corrientes, de los 3.324.856

reales que la Hacienda municipal debía de haber transferido a las citadas instituciones entre 1800 y 1845, entregó 1.653.129 reales. La deuda acumulada en 1845 ascendía de este modo a los 1.671.727 reales, lo que supone una deuda media anual de 36.341 reales.

El peso de las deudas significativas y las cantidades satisfechas por estos conceptos, se pueden observar en el cuadro XIV.

Se procederá a continuación a poner de manifiesto las grandes líneas de la evolución de estas cargas municipales que se convirtieron en deudas y los litigios que se produjeron entre el Ayuntamiento y dichas instituciones, hecho que delata el trasunto político existente.

I.7.2.1.- Las deudas por contingentes de Propios y Arbitrios: las contribuciones a Hacienda. Evolución histórica y análisis cuantitativo.

Antes de introducirnos en este apartado convendrá hacer algunas consideraciones preliminares en orden a una exposición más clara. En primer lugar, las servidumbres impositivas que debieron de sufrir los Propios y Arbitrios a favor de la Hacienda pública, que las aplicó a diversos capítulos del gasto, fueron numerosas, onerosas y de distinta naturaleza. En segundo lugar, se debe de hacer notar que la normativa que regulaba estas contribuciones

era deliberadamente ambigua en su formulación e interpretada partidista y magnánimamente por el Gobierno en beneficio del Tesoro, al prevenir generalmente las contribuciones sobre los Propios pero aplicarlas también sobre los Arbitrios. En tercer lugar, aunque en sus inicios las cargas sobre los Propios y Arbitrios se establecieron con un carácter eventual, de ahí la denominación de "contingentes", se fueron consolidando como permanentes y en la documentación aparecen, desde la década ominosa, bajo el nombre genérico de "contribuciones establecidas". Y en cuarto y último lugar, desde un punto de vista genérico se pueden considerar o bien como unos gravámenes inherentes a los ingresos municipales, disminuyendo por tanto los totales, y/o como una de las partidas del gasto local. Ahora bien, habida cuenta de que la principal carga de los caudales municipales con respecto a Hacienda, los distintos tantos por ciento sobre los Propios y Arbitrios para amortizar la deuda del Estado, no se satisfizo con regularidad desde finales del siglo XVIII hasta 1828, y aún así no se saldaron todos los atrasos ni se pudo cumplir con las obligaciones totales de cada anualidad, se podría considerar como una partida de la deuda municipal. Evidentemente, no se trata de deuda por créditos concedidos, sino generada por atrasos.

Los orígenes más inmediatos de los porcentajes que el Tesoro detraía de los caudales municipales durante la

primera mitad del siglo XIX se encuentran en el último tercio de la centuria anterior. Su establecimiento se halla íntimamente relacionado con las necesidades de la Corona derivadas del problema de la deuda. Hacienda puso en vigor varios medios para detraer una parte cada vez mayor de los fondos municipales. En este sentido, la Real Cédula del Consejo de Castilla de 29 de mayo de 1792 disponía, entre otros asuntos, que el sobrante de los Propios y Arbitrios, una vez cubiertos los gastos establecidos en los reglamentos, se destinara a la amortización de los Valesreales emitidos entre 1780 y 1792 (147).

Pero la persistencia del irresoluto problema de la Deuda explica que la Corona pasara a considerar a los Ayuntamientos desde entidades subsidiarias en el arreglo del déficit estatal a organismos obligados a contribuir a solucionar este problema. En esta línea se inserta el real Decreto de Carlos IV de 12 de enero de 1794, que

(147) La Real Cédula prevenía que el sobrante de Propios y Arbitrios, una vez cubiertas las cargas de reglamento, "se empleará por ocho años en la extinción y recogimiento de los Vales Reales, creados en los años de 1780, 1781 y 1782; a menos que no ocurra hambre u otra plaga, y urgente necesidad pública, que haga indispensable aplicar a ella con preferencia a los mismos fondos, en cuyo caso podrá retardarse más tiempo la extinción". La misma ley, una vez más, insistía en la necesidad de hacer efectivas las deudas de plazo vencido de los primeros y segundos contribuyentes, con destino a la consolidación de la Deuda.

establecía una contribución del 10 por 100 del producto de Propios y Arbitrios con carácter permanente, hubiera o no hubiera sobrantes, con el mismo objetivo ⁽¹⁴⁸⁾. Esta nueva contribución fue objeto de sucesivas puntualizaciones legales, con el objetivo todas ellas de asegurar su percepción por parte de una monarquía obsesionada, y con razón, por la necesidad de recursos. Así, la Real Orden de 26 de febrero de 1794 disponía, entre otros extremos, la prioritaria exigencia de dicho tributo sobre otros conceptos del gasto ⁽¹⁴⁹⁾. Además, otra norma de 1795, prohibía la inversión del producto de esta Contribución en cualquier otro fin distinto del fondo de amortización creado para la extinción de los Vales reales ⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁸⁾ Decía la orden que "aunque al tiempo que se trató en mi Consejo de Estado de establecer el fondo de Amortización se tuvieron presentes las disposiciones que comprende la real cédula de 29 de Mayo de 1792, acerca de la extinción con el sobrante de propios y arbitrios, pareció que sería más conforme a la igualdad y justicia retributiva, con que todos los pueblos deben concurrir a las cargas públicas, la contribución de un diez por ciento del producto de todos los Propios y Arbitrios del Reino, tengan o no sobrante".

⁽¹⁴⁹⁾ Esta ley también prevenía la venta de los granos disponibles del Ayuntamiento para sufragar este gravamen real, en el caso carecer de efectivos con los que poder hacer frente; el apremio a los deudores de las arcas municipales; o que los pueblos, en última instancia, utilizaran "otros medios prudentes y suaves para verificar la contribución, con tal que no sea el de repartimiento entre vecinos". Finalmente establecía que las Corporaciones locales que no disponían ni de Propios ni de Arbitrios y que para cubrir sus gastos recurrían a los repartimientos, quedaban exentos de esta Contribución real.

⁽¹⁵⁰⁾ A propósito de la utilización de la recaudación del 10 por 100 por parte del Intendente de Burgos en la construcción de la nueva fortaleza de Pancorbo, Carlos IV dictó la Real Orden de 24 de julio de 1795, prohibiendo la inversión de este 10 por 100 en cualquier otro gasto.

En vista de que la normativa emanada hasta el momento no surtía los efectos deseados y los recursos seguían siendo insuficientes, el 7 de marzo de 1798 un Real Decreto ordenaba que sin perjuicio del 10 por 100 citado, se ingresara inmediatamente en la Caja de Amortización la mitad de todos los sobrantes de Propios y Arbitrios que existieran en toda la Monarquía, en calidad de Censo redimible con un interés del 3 por 100, con la garantía de ser pagada por los mismos fondos de dicha Caja. Para una hipotética tranquilidad de los Ayuntamientos, la orden contemplaba la devolución inmediata de las cantidades entregadas a la Caja, en el caso de urgente necesidad por parte de alguna entidad local. Finalmente, la Pragmática de 30 de agosto de 1800 consagraba el contenido de la disposición anterior, pero ahora con carácter permanente y no puntual. Y aumentaba la cuota de contribución al 19,5 por 100, que se mantendría hasta 1813, privatizando, por otra parte, la función recaudadora de esta contribución, que dejaba en manos de unos Comisionados de amortización

(151) .

(151) Por la misma disposición se creaba la "Comisión gubernativa de Consolidación de vales y Cajas de extinción y descuento", dependiente de la Real Caja de Amortización.

La contribución del 19,5 por 100 era el resultado de la suma del 10 por 100 sobre Propios
(continúa...)

El régimen liberal doceañista, por el Real Decreto de 3 de julio de 1813, devolvería el gravamen a su estado primitivo del 10 por 100, con destino al Crédito Público, que sustituía a la Caja de Amortización ⁽¹⁵²⁾. Pero la vuelta del Absolutismo lo incrementaría al 20 por 100, con el mismo fin ⁽¹⁵³⁾. Además, la instalación del Derecho de Puertas en 1817-18, establecería un 10 por 100 sobre los Arbitrios municipales, en concepto de recaudación por Hacienda. La naturaleza de esta detracción, evidentemente, era distinta a las anteriores. Pero los efectos sobre los ingresos locales eran similares. El restablecimiento del régimen liberal en 1820 favoreció de nuevo a las Haciendas municipales, rebajando la contribución al 10 por 100

⁽¹⁵¹⁾ (...continuación)

y Arbitrios; un 2 por 100 "con título de Casa del Consejo", que en 1801 se destinaría a los abastos de Madrid; y un 7,5 por 100 de aumentos. A estos porcentajes la ley prevenía la mitad de los sobrantes del producto de Propios y Arbitrios, que nunca tuvo lugar, por razones obvias.

Por otra parte, siguiendo cierta tradición y al mismo tiempo como precedente de la gestión de ciertos recursos tributarios, la monarquía privatizaba la recaudación de estas contribuciones. El Ayuntamiento debía de depositarlas en la propia casa del Comisionado y no en la Tesorería de la Intendencia. En este caso el primer comisionado fue Francisco Peyrolón y Compañía, de Valencia, para pasar a desempeñar después dicha función Juan Cassou y Compañía, de Alicante.

⁽¹⁵²⁾ El Crédito Público, destinado a solventar el problema de la Deuda, se creó por Decreto de las Cortes de 3 de septiembre de 1811. El Reglamento para su gobierno y dirección se establecería por el Decreto de 15 de diciembre de 1813. La restauración del absolutismo, no obstante, mantendría el Crédito provisionalmente, por la Real Orden de 13 de octubre de 1815. Durante el Trienio constitucional, por el Decreto de las Cortes de 15 de julio de 1822, se suprimiría el Crédito, que sería sustituido por una Oficina general de la liquidación de la Deuda.

⁽¹⁵³⁾ Real Orden de 5 de agosto de 1818.

exclusivamente sobre los Propios, aplicada a sufragar los gastos de las Diputaciones y establecimientos de Beneficiencia y no al Tesoro ⁽¹⁵⁴⁾.

Por otra parte, la supresión del Derecho de Puertas conllevó también la de los gastos de recaudación de Hacienda. En cambio, los Ayuntamientos debían de hacer frente a la contribución directa por sus bienes de Propios. La nueva restauración del Absolutismo restableció la Caja de Amortización e incrementó nuevamente la contribución al 20 por 100 en 1824, para cubrir las necesidades generales del Estado y no sólo la amortización de la Deuda, al que se añadió un 1 por 100 en 1828 y un 5 por 100 en 1829 exclusivamente sobre los Arbitrios y oficios enajenados con el mismo objetivo ⁽¹⁵⁵⁾. Por otro

⁽¹⁵⁴⁾ Según el Artículo 44 de la Ley de 23 de febrero de 1823 por la que las Cortes abolieron todas las prestaciones de los fondos municipales para las necesidades del Estado.

⁽¹⁵⁵⁾ La Caja de Amortización y la constitución del Gran Libro de la Deuda consolidada y la contribución del 20 por 100, se establecieron por el Real Decreto de 4 de febrero de 1824. El aumento del 1 por 100 iba destinado al pago de los sueldos de los médicos directores de los baños del Reino. Por Real Decreto de 31 de diciembre de 1829 e Instrucción de 29 de julio de 1830, se gravaban con un 5 por 100 los Arbitrios y los oficios enajenados.

Los valimientos de los oficios enajenados constituían una forma más de conseguir ingresos por parte de la Corona, que por Real Decreto de 5 de noviembre de 1799 estableció una Comisión del Valimiento de estos oficios que centralizaba su recaudación. Por el Decreto de las Cortes de 1 de junio de 1822 se reintegrarían estos oficios a la Corona, compensando a los interesados por las cantidades desembolsadas en su adquisición, con títulos de la Deuda. La Real Orden de 15 de diciembre de 1823 los restablecería. Pero a estos ingresos se venía a añadir ahora la Contribución del 5 por 100 sobre dichos oficios. En el caso de este Ayuntamiento había tres. El del Síndico Procurador General, el de fiel almotacén y el de Alguacil, creados en 1748 y 1769. En 1830 y según la Corporación no producían ningún beneficio, puesto que sus funciones eran desempeñadas por los regidores y el alguacil cobraba el sueldo señalado en el Reglamento, por lo que protestaban
(continúa...)

lado, el restablecimiento del Derecho de Puertas impuso de nuevo el 10 por 100 de recaudación. Además, en 1824 se restableció la contribución de "frutos civiles" sobre todas las rentas y propiedades, incluidos los Propios de los Ayuntamientos ⁽¹⁵⁶⁾. En 1834 se suprimió el 1 por 100 ⁽¹⁵⁷⁾, quedando la Contribución de nuevo en un 20 por 100 hasta 1845. Durante el período definitivo de la Revolución burguesa entre 1836 y 1845, y a pesar de las protestas municipales, esta carga permanecería inalterable, salvo el año 1840 en que fruto de la política progresista, se suprimiría ⁽¹⁵⁸⁾.

⁽¹⁵⁵⁾ (...continuación)
por la Contribución señalada.

¹⁵⁶ Por el Real Decreto de 16 de febrero de 1824, se restableció esta antigua contribución instituida en 29 de junio de 1785. Decía el preámbulo del Real Decreto que el descuido, la mala inteligencia y el abandono de este tributo, eran las causas de su escaso rendimiento. Ahora se pretendía que fuera más productivo, "si el celo e inteligencia de los empleados en mis Reales rentas se ejercitan en darla la perfección de que por su naturaleza es susceptible". A ello se añadía que el impuesto era más equitativo y justo que otros, al gravar las propiedades y no a los arrendadores o colonos. La contribución consistía en un 4 por 100 de los alquileres de casas y un 6 por 100 de las rentas de la tierra, censos y enfiteusis, derechos reales y jurisdiccionales y se establecería en base a las declaraciones de los propietarios. En general se puede decir que los "frutos civiles" gravaban sólo a los Propios, pero no a los Arbitrios municipales. Pero su aplicación produjo litigios entre los Ayuntamientos y Hacienda, por la distinta interpretación que unos y otra daban a la naturaleza de los Propios y Arbitrios.

⁽¹⁵⁷⁾ Real Orden de 26 de noviembre de 1834.

⁽¹⁵⁸⁾ A pesar de las reiteradas peticiones de los Ayuntamientos en orden a suprimir el 20 por 100 de Propios y Arbitrios o de aclarar su vigencia, la Real Orden de 30 de diciembre de 1837, prevenía la inalterabilidad de la Contribución. Los progresistas la suprimieron por Decreto de las Cortes de 2 de noviembre de 1840.

Se ha dicho que de todas las cargas que por concepto de contribuciones sufrían los caudales de los pueblos, las principales estaban vinculadas a los distintos porcentajes con destino a la amortización de la Deuda del Estado. Y también que, desde finales del siglo XVIII hasta 1828, no se pagaron con regularidad. Naturalmente, las presiones de Hacienda para hacer efectivos los pagos y las explicaciones del Ayuntamiento para justificar sus débitos, en base a sus insuficiencias financieras, llenan este período. En 1797 ante las presiones del Intendente para que se hicieran efectivas las contribuciones que no se pagaban desde 1795, ordenando al mismo tiempo que el Ayuntamiento buscara créditos, éste contestaba que ni tenía fondos ni encontraba a ningún prestamista que quisiera adelantar cantidad alguna. La Corporación satisfizo una mínima cantidad recurriendo al fondo de pósitos, con la autorización de Godoy ⁽¹⁵⁹⁾.

Al iniciarse la centuria el Ayuntamiento debía

⁽¹⁵⁹⁾ A.M.A. Cartas escritas, 20 y 26 de junio de 1797.

En 1804, una Real Orden de 8 de junio prevenía el reintegro a los pósitos de las cantidades extraídas. El Ayuntamiento contestaba al Director General de Pósitos del Reino que lo cumpliría en las cantidades que había sacado unilateralmente para sus gastos. Pero no en aquéllas que habían sido autorizadas para satisfacer las contribuciones.

A.M.A. Cartas escritas, 1804.

120.000 reales por contribuciones. Entre este año y 1820 Hacienda prosigue con las coacciones para que se presenten las Cuentas y se realicen los créditos a favor del Ayuntamiento de los deudores primeros y segundos contribuyentes para pagar las contribuciones y amenaza con la cárcel a los alcaldes y concejales ⁽¹⁶⁰⁾. Pero ahora, además, las presiones se ejercen por parte de los comisionados de amortización. El Ayuntamiento contesta que no dispondrá de fondos hasta que no se le concedan nuevos Arbitrios, que tenía solicitados varias veces, y pedirá que se le condonen las deudas, o que se le aplacen los vencimientos, o que se le contabilice los suministros realizados durante la guerra, o que se admitan los Vales reales para la satisfacción de las contribuciones. La respuesta de Hacienda será en general invariablemente negativa, salvo en la problemática cuestión de los

⁽¹⁶⁰⁾ Las amenazas de cárcel se materializaron en los casos de los alcaldes de las partidas del término municipal de Alicante, Sant Joan y Mutxamel.

suministros ⁽¹⁶¹⁾. En 1816 a la Corporación no le quedaba otro remedio que poner a disposición de Hacienda todos los Arbitrios y sacar a la venta sus escasos Propios. El impago generalizado de las contribuciones corrientes y de las deudas atrasadas explica que el Contador Principal de Propios y Arbitrios acusara a los Ayuntamientos de desidia y redoblase sus amenazas en 1819 ⁽¹⁶²⁾.

Por su parte, los Gobiernos liberales del Trienio, más conscientes de la insuficiencia económica de las corporaciones locales, tomaron medidas más favorables para

⁽¹⁶¹⁾ El Ayuntamiento pedirá la condonación de la deuda en la sesión del Cabildo de 30 de agosto de 1802. La negativa de Hacienda a esta pretensión se basaba en el mal ejemplo que se daría.

La solicitud de aplazamiento del pago, de la contabilización de los suministros, o del pago en Vales reales, la argumentaba el Ayuntamiento en base a la Circular del Consejo de 10 de abril de 1815. La cuestión de los suministros serían el cuento de nunca acabar, entre otras razones por la imposibilidad de contabilizar y justificarlos. En la década de los años Treinta, el problema seguiría sin resolverse en su totalidad.

⁽¹⁶²⁾ El Contador Principal de Propios y Arbitrios le comunicaba al Intendente el 20 de septiembre de 1819 que "Han descuidado de tal manera los Pueblos el pago de las contribuciones de Propios y la presentación de las cuentas hasta fin de 1818 (...) nadie es más enemigo que yo de estrechar a los Pueblos cuando por una imposibilidad física no pueden obedecer las órdenes, pero también conozco que a la sombra de algunos que efectivamente merezcan la consideración, se abriga bajo distintas formas la indiferencia de algunos gobiernos que sacuden el castigo que ella merece. A los Pueblos se les ha concedido esperas dilatadas suficientes a reunir fondos y se les ha rebajado el importe de las contribuciones con la admisión en cuenta de ellas de todas las cantidades que tenían facilitadas en la época pasada; por consecuencia tratándose de hermanar el beneficio de los insinuados pueblos con las órdenes de la Superioridad, es llegado el caso de que V.S. tome providencias enérgicas que produzcan el efecto que desea esta Contaduría, reducido a que sean pagadas cuando no todas las contribuciones, a lo menos las de los tres últimos años, que no encuentro razón ninguna para que dejen de hacerlo sino una arraigada inclinación a mirar con indiferencia cuantas órdenes se han comunicado del Supremo Consejo".

que se saldaran las deudas. Así, en 1821 autorizaron a las Diputaciones para que utilizaran cualquier medio para que los Ayuntamientos pagaran sus deudas al Crédito Público y demás acreedores. Y, en 1822, condonaron las deudas por contribuciones acumuladas entre 1807 y 1813, siempre que los productos se hubieran invertido en suministros y otras urgencias públicas y que no estuvieran en manos de segundos contribuyentes ⁽¹⁶³⁾. Pero fueron igualmente exigentes en el pago de las contribuciones, amenazando también con embargar los bienes de los alcaldes, concejales y secretario ⁽¹⁶⁴⁾.

Durante la Década ominosa, y como ya se ha apuntado más arriba, el Ayuntamiento empezaría a realizar los pagos a Hacienda de manera más o menos regular. La razón está en que tras repetidas solicitudes de la Corporación para poder arrendar los Arbitrios que administraba Hacienda en las puertas, en 1828 el Rey las atendió en parte, concediendo el arrendamiento de algunos Arbitrios, pero

⁽¹⁶³⁾ Los Reales Decretos de 8 de noviembre de 1820 y de 29 de junio de 1821 autorizaban a las Diputaciones a que usaran caudales de Propios o de los pósitos, a vender baldíos u otros bienes de Propios, o a proceder a repartimientos para saldar las deudas. La condonación de los débitos se estableció por Real Decreto de 31 de marzo de 1822.

⁽¹⁶⁴⁾ Estos embargos eran contemplados en la Real Orden de Gobernación de 17 de mayo de 1821.

con la condición de que su producto debía de ingresar en Tesorería. De este modo el 21 por 100 de contribución se lo reservaba Hacienda directamente. Pero las deudas acumuladas seguían sin pagarse. La incapacidad municipal para cumplir con las contribuciones se explica por la situación deficitaria causada por la Empresa, a lo que se añadía el embargo de los Propios y ciertos Arbitrios por el Real Patrimonio, también por deudas. Los apremios y amenazas de embargo por parte de Hacienda fueron levantados ante la constatación de la imposibilidad municipal en realizar los pagos.

El período de transición desde el Absolutismo hacia la revolución liberal registró medidas contradictorias con respecto a este tema, habida cuenta de las necesidades del nuevo orden político y las posibilidades económicas existentes. En 1835, el Ministerio de la Gobernación autorizaba a los gobernadores a disponer de los fondos de estas contribuciones para la instalación de los Gobiernos civiles y los sueldos de sus empleados, para inmediatamente rectificar y prohibirlo a partir de 1836⁽¹⁶⁵⁾.

⁽¹⁶⁵⁾ La autorización se establecía en la Real Orden de 27 de diciembre de 1835 y la prohibición (continúa...)

Durante el proceso revolucionario liberal que transcurriría entre 1836 y 1845 continuarían las presiones para que se satisficieran las contribuciones corrientes y se saldaran las deudas acumuladas, por parte de una Hacienda agobiada por la falta de recursos y con una situación agravada ahora por la guerra carlista ⁽¹⁶⁶⁾. En 1837, el atosigado Ayuntamiento, elevaba una Exposición al Ministerio de la Gobernación en la que recordaba que si a pesar de que sus pagos habían estado intervenidos por el gobernador civil en 1834, éste no había podido pagar las contribuciones y atrasos. La insuficiencia financiera de la Corporación, que le impedía atender a los gastos corrientes y a las mejoras propias de una administración liberal, tampoco le permitía hacer frente ahora a los 1.053.072 reales de deuda acumulada entre 1808 y 1836. Señalaba el monopolio de la recaudación por Hacienda como

⁽¹⁶⁵⁾ (...continuación)

se prevenía por la Real Orden de 4 de enero de 1836.

⁽¹⁶⁶⁾ En la Circular del Gobierno Político Superior de la provincia de Alicante de 19 de agosto de 1836, el tesorero de Propios manifestaba "el atraso que sufría el ingreso del 20 por 100, cuya recaudación como cualesquiera otra destinada al pago de las urgentes atenciones del estado, debe mirarse con una particular predilección, sino ha de hacerse aún más crítica nuestra situación: empero hoy que separados de la metrópoli, hemos de hacer frente con nuestros propios recursos a todas las necesidades; y siendo inútiles los esfuerzos del patriotismo, cuando este poderoso agente deja de concurrir a cualquier empresa, creo bien palpable la urgencia con que nuestra situación reclama la reunión de fondos, y lo que es más la centralización en esta capital antes de que se distraigan por las revueltas presentes".

causa de sus insuficiencias económicas y el carácter exorbitante, que se acercaba al 45 por 100, de los pagos que por distintos conceptos contributivos debía de hacer el Ayuntamiento a Hacienda. Solicitaba la exoneración de las deudas acumuladas, se comprometía a satisfacer cuanto pudiera por las anualidades corrientes y pedía una vez más la recaudación de los Arbitrios, como única fórmula para conseguir suficientes recursos para atender a sus gastos, incluidas las contribuciones ⁽¹⁶⁷⁾.

En su preceptivo Informe, la Diputación Provincial y el Jefe Superior Político, secundaban las peticiones municipales al Ministerio de la Gobernación y manifestaban la inaplazable realización de una auditoría sobre el

⁽¹⁶⁷⁾ En la citada Exposición, de 15 de junio de 1837, el Ayuntamiento expresaba que "la actual Corporación se halla en extremo conflicto. Por una parte observa los males del vecindario, por otra las penurias del Estado (...). El presupuesto Municipal del presente año, pasado a la Excm. Diputación Provincial, se ciñe a las cargas de rigurosa Justicia. Con sentimiento de la Corporación no figura en él cantidad alguna para establecer las mejoras que el Pueblo reclama, que S.M. recomienda, y a pesar de ello y de la economía establecida, arroja un déficit de 63.378 reales. ¿Podría tener cabida la creación de nuevos arbitrios en un pueblo excesivamente sobrepechado con los que gravitan sobre todos los géneros susceptibles de ello?. No lo han juzgado conveniente los Síndicos ni el Ayuntamiento, ni es creíble hubiese aprobado esta medida la Diputación Provincial".

El 45 por 100 de las cargas tributarias que calculaba la Corporación ("¡prestación asombrosa, insoportable;") era el resultado de los siguientes agregados. El 20 por 100 sobre Propios y Arbitrios; un 10 por 100 de gastos de recaudación por Hacienda en las puertas; un 5 por 100 de amortización sobre los Arbitrios y aproximadamente un 10 por 100 derivado de los gastos que generaban los interventores que el Ayuntamiento se había visto obligado a establecer en las puertas.

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1837.

estado económico del Ayuntamiento desde 1808. Sin embargo, admitían que la labor sería ingente ⁽¹⁶⁸⁾. En tales circunstancias el Gobierno condonó la mitad de la deuda por valimientos de los oficios enajenados vinculados a los Propios y Arbitrios y ordenó que se aplicase el otro 50 por 100 a la compra de papel consolidado. Pero confirmó la básica inalterabilidad de las contribuciones mediante sendas disposiciones de las Cortes y de la Reina Gobernadora ⁽¹⁶⁹⁾. No obstante, la manifiesta incapacidad financiera municipal impedía su satisfacción. Por ello, desde 1838 hasta 1844, la Hacienda central reclamaría insistentemente los adeudos y afirmaba que algunos fondos municipales, con los que se podrían realizar las contribuciones, estaban ilegalmente en manos de los deudores segundos contribuyentes ⁽¹⁷⁰⁾.

⁽¹⁶⁸⁾ A.D.P.A. Cuentas municipales, 3 y 18 de agosto de 1837.

⁽¹⁶⁹⁾ La condonación de parte de la deuda por los valimientos de los oficios enajenados se estableció por la Real Orden de 14 de septiembre de 1837 y la Real Orden de 24 de octubre de 1837. Las reclamaciones y consultas de las Diputaciones provinciales acerca de la vigencia de las contribuciones, una vez restablecida la legalidad liberal, fueron resueltas por el Decreto de las Cortes "constituyentes" de 11 de junio de 1837. Por su parte, la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de diciembre de 1837, basándose en la vigente Ley de Presupuestos de 26 de mayo de 1835, prevenía el mantenimiento del 20 por 100 sobre los Propios y Arbitrios para cubrir las necesidades del Estado y el 5 por 100 sobre los Arbitrios y oficios enajenados para amortizar la Deuda del Estado. Estas normas nada decían del 10 por 100 de recaudación ni de los gastos de los interventores municipales. Pero evidentemente, también subsistían.

⁽¹⁷⁰⁾ La Contaduría de Rentas de la provincia manifestaba al Gobernador, en 10 de octubre de 1844, que "entre los atrasos que resultan a los pueblos de la provincia por sus diferentes (continúa...)"

En consecuencia, entre 1839 y 1841, la insostenible situación económica y la imposibilidad de hacer efectivos los adeudos, llevó al Ayuntamiento, apoyado por la Diputación, a plantear a sus representantes en el Congreso y a las mismas Cortes, su oposición frontal a estas contribuciones y su abolición, dentro de un movimiento municipal más amplio en el que coincidían las Corporaciones de Valencia, Palma de Mallorca y Cádiz. En la base de la línea argumental de las distintas Exposiciones se hallaba una filosofía descentralizadora en relación con la estructura política del régimen representativo burgués. Así, expresaban la legitimidad de la propiedad de los bienes públicos en pie de igualdad con la privada y la obligatoriedad y sentido de la justicia de que ambos tipos de propiedades contribuyeran a las cargas generales del Estado según su patrimonio. Por ello ponían de manifiesto la injusticia que se derivaba de la desigualdad en el esfuerzo fiscal que recaía en los bienes

⁽¹⁷⁰⁾ (...continuación)

contribuciones, el que más llama la atención es el de propios y arbitrios, que la mayor parte de los ayuntamientos están en descubierto desde el año 1840; siendo más reparable, porque procediendo de los productos de las fincas y abastos de los mismos pueblos, es indudable que las cantidades que respectivamente adeudan están en segundos contribuyentes".

B.O.P.A. Circular nº 43, de 12 de octubre de 1844.

públicos, habida cuenta precisamente de las contribuciones. De manera que las tildaban de anticonstitucionales.

Subrayaban asimismo el distinto tratamiento que tenían los Ayuntamientos carentes de bienes, que recurrían a los repartimientos y que por lo tanto no contribuían por este concepto, mientras que los que disponían de ellos sí lo hacían. En cualquier caso, consideraban tales cargas como exorbitantes, puesto que sustraían globalmente casi un 45 por 100 de los ingresos. Y además las contribuciones se calculaban sobre el producto teórico de los Arbitrios, no sobre los rendimientos efectivos, que eran inferiores. Añadían que a estas cargas se agregaban las del municipio como tal, con lo que estas dobles contribuciones obraban un efecto perverso al trasladarse sobre los consumidores. Bien directamente mediante los Arbitrios ya establecidos o bien como efecto inducido del insoslayable incremento en recargos o nuevos Arbitrios que la Corporación se veía obligada a imponer, en general sobre el consumo, para cubrir el enorme déficit existente derivado de las contribuciones estatales. Una última consideración reflejaba implícitamente la conveniencia de que las instituciones, las leyes y su aplicación fueran útiles al



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

bien común ⁽¹⁷¹⁾. Los representantes en las Cortes,

⁽¹⁷¹⁾ El oficio que el ayuntamiento remitía a la Diputación Provincial el 24 de agosto de 1839, se iniciaba manifestando que "la exacción del 20 por 100 sobre los arbitrios Municipales, es una de las más onerosas, injustas y perjudiciales que se conocen. Es onerosa porque se impone sobre este producto el quíntuplo de su capital; es injusta por esta razón misma y por la desigualdad con que gravita sobre los pueblos; pues aquellos contribuyen con exceso, que más sacrificios hacen por atender mejor al servicio público; lo es también porque gravitando la mayor parte de arbitrios sobre artículos de consumos, no todos los más ricos contribuyen tanto como los que lo son menos (...); es perjudicial porque colocando a los pueblos en la dura precisión de imponer mayores arbitrios que los necesarios para hacer frente a sus obligaciones, se retraen de toda mejora siendo tal vez esta y no otra la causa que más influía en el lastimoso estado que mantiene la educación pública, la beneficencia y el fomento de los pueblos. (...). Estas razones tienen en su apoyo lo dispuesto en el Artículo 44 de la Ley de 3 de febrero de 1823 en que las Cortes abolieron todas las prestaciones que para el Estado gravitaban sobre los fondos Municipales dejando reducido el gravamen a un 10 por 100 sobre los propios (subrayado en el original) aplicado a las obras Provinciales y establecimientos de Beneficencia."

A.M.A. Copiador de correspondencia, 1839.

Por su parte, la Diputación, en su Exposición de 11 de septiembre del mismo año, a los Diputados y Senadores de la provincia, en la que asumían y respaldaban el oficio del Ayuntamiento, consideraba injusto que se tuvieran que crear nuevos impuestos "que tanto gravitan sobre la clase proletaria" para satisfacer las contribuciones. Apoyaba la actitud del Ayuntamiento con las siguientes palabras: "Ahora pretende el Ayuntamiento se releve a estos del pago del 20 por 100, que disminuye sus rendimientos y que además abonan en un 15 por 100 (...) (y que) los hace insuficientes para cubrir las obligaciones atrasadas y corrientes que exigieron el establecimiento de aquellos y en verdad que parece contradictorio concederse arbitrios por insuficiencia de las rentas comunes y disminuir de sus productos un 35 por 100 que los constituye en la misma insuficiencia (...) sin que pueda recompensarse con nuevos arbitrios porque en razón del valor de estos aumentan los referidos impuestos, y es muy doloroso que el pueblo que se somete a sufrir el gravamen de los que tiene establecidos para levantar sus obligaciones comunes tenga que hacerlo en mayor contidad que de las que estas exigen".

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1839. Legajo 465.

En una nueva Exposición del mismo tenor de la Diputación a los Diputados y Senadores un mes más tarde (11 de octubre de 1839), añadía a los anteriores argumentos que "hay otra circunstancia que tampoco debe perderse de vista; y es que con el producto del 20 por 100 se sostenían antes las suprimidas Contadurías de Propios, y cometidas sus funciones a las Diputaciones Provinciales, han tenido estas que aumentar sus empleados causando un nuevo gravamen a los (continúa...)

respondían a la Diputación y al Ayuntamiento su coincidencia con los argumentos esgrimidos y su apoyo en aras de la abolición de las contribuciones, para lo cual se habían unido con los Diputados de Valencia ⁽¹⁷²⁾. Pero a pesar de las protestas y gestiones, las contribuciones continuaban en 1845.

⁽¹⁷¹⁾ (...continuación)

pueblos en atención a que dicho impuesto se halla aplicado en su totalidad a sostener las cargas generales del Estado."

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1839. Legajo 465

Nuevamente en 1841, y secundando una iniciativa de las Diputaciones de Palma de Mallorca y Cádiz, la Diputación de Alicante se dirigía a las Cortes, reiterando la petición de abolir las contribuciones, manifestando que "si la propiedad pública es regida por las mismas reglas que la particular, no puede negarse que el impuesto del 20 por 100, es bajo de todos los conceptos injusto. Todo ciudadano está obligado por el artículo 6º de la Constitución a contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado; según ello los bienes comunes, de igual naturaleza que los particulares, deben levantar con estos las cargas públicas; pero aunque así suceden por que contribuyen a cuantos impuestos afectan a aquellos, la ley exige también el 20 por 100 de sus productos. Este impuesto enorme, injusto y anticonstitucional (...) ha sufrido modificaciones así en cuanto a su importe como a su aplicación [pero] jamás ha perdido ni en un solo punto el carácter de monstruoso. Se ha dicho ya que en administración por unas mismas reglas se gobiernan las propiedades particulares que las comunes. ¿Cómo, pues, se hacen sufrir a estas dobles contribuciones? ¿En qué bases de justicia se puede apoyar la exacción de la quinta parte de los productos de propios, después de que estos han satisfecho los impuestos que afectan a la propiedad particular?. Si a una clase cualquiera de la nación después de cubiertas las contribuciones generales, se la llamase con exclusión de todas las demás al pago de otro impuesto, ¿no clamaría contra tal injusticia? ¿no se calificaría tal recargo de injusto y opuesto a la Constitución y Leyes administrativas? ¿Cómo pues ha de desconocerse que el 20 por 100 de Propios se halla en idéntico caso?".

A.D.P.A. Cuentas municipales, 20 de agosto de 1841. Legajo 465.

⁽¹⁷²⁾ La respuesta de los representantes está fechada el 22 de octubre de 1839.

A.D.P.A. Cuentas municipales, 1839. Legajo 465.

En otro orden de cosas, el análisis cuantitativo de las magnitudes que alcanzó la deuda del Ayuntamiento a la Hacienda pone de manifiesto la abultada cifra de estas contribuciones y la no menos considerable cantidad que se quedó en deber. En términos corrientes de los 2.209.396 reales con que debía de haber contribuído entre 1800 y 1845, la Corporación libró 1.083.567 reales. La deuda acumulada ascendió, pues, a 1.125.829 reales. Durante la época absolutista la deuda ascendió a 890.813 reales y durante el período liberal a 253.015 reales, con unas medias anuales similares de entorno a los 24.000 reales. También en valores corrientes la deuda entre 1812 y 1835 ascendió a 534.493 reales y la del período liberal entre 1836 y 1845 a 235.015 reales, con unas medias anuales parecidas y próximas a los 23.000 reales. En términos constantes la deuda acumulada entre 1812 y 1845 ascendió a 875.883 reales, de los cuales 571.785 reales durante el absolutismo y 304.098 reales en el liberalismo. La media anual pasó de los 23.824 reales en la primera etapa a los 30.409 reales en la segunda.

A la vista de estos datos se puede afirmar que el Ayuntamiento liberal se endeudó más con Hacienda, no porque pagara menos, todo lo contrario, como ya se vió en el capítulo de los gastos, sino porque se incrementó la cuota de esta contribución y porque el Tesoro fue más exigente en este período que en el absolutista.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

I.7.2.2.- Las deudas por las Pensiones a la Bailía y al Cabildo Eclesiástico. Los embargos de los Propios y Arbitrios.

La Pensión a la Bailía procedía de que entre las dotaciones que el rey Fernando VI había concedido a la ciudad en 1747, figuraban varios Arbitrios impuestos sobre el monopolio en el uso de las medidas oficiales de peso y la carnicería y sobre algunos artículos como el aceite y el vino. La cesión se había efectuado vía infeudación de tipo enfitéutico, reservándose el Rey el dominio mayor y directo y, en su virtud, el Ayuntamiento debía de entregar al Patrimonio Real el 50 por 100 de los productos que rindieran tales Arbitrios anualmente. Pero, a pesar de las condiciones de la concesión, el Ayuntamiento no cumplía completamente con su obligación desde el último tercio del siglo XVIII, debido fundamentalmente a la insuficiencia de sus recursos. Al iniciarse el siglo XIX la Corporación local debía sumas importantes al Real Patrimonio por este concepto, denominado como de "quindenios de peso, romana y carnicería". La deuda se fue incrementando al no realizarse los pagos corrientes. Consecuentemente, la Bailía inició en 1805 un proceso judicial contra el Ayuntamiento con el objetivo de recuperar las deudas y hacer efectivo el pago anual. Las acciones del Real

Patrimonio contra la ciudad culminarían con el embargo de parte de sus bienes en 1829, reduciendo por tanto los menguantes ingresos procedentes de los bienes de Propios.

Este largo litigio pone de manifiesto varios elementos que vienen a corroborar la crisis de las instituciones del Antiguo Régimen. En primer lugar, revelan la escuálida situación financiera del Patrimonio Real y de la institución local y cómo aquélla incidió también en el agravamiento del déficit de ésta. En segundo lugar, y este sería un aspecto más directamente político, la puesta en tela de juicio por parte del Ayuntamiento de la legitimidad del Real Patrimonio para disponer de parte de los recursos del municipio por este concepto. Y, en tercer lugar, este pleito expresa las disfunciones que se creaban como consecuencia de la compleja estructura del poder absoluto en todos los niveles de la administración por la indefinición existente acerca de las áreas de competencia de la autoridad militar, es decir la Capitanía General; la civil, léase Bailía General; y la político-civil, representada por la Intendencia y Gobernación de la ciudad.

Después de la orden del Intendente del 27 de marzo de 1805, en que exige al Ayuntamiento y Junta de Propios el pago de las deudas al Real Patrimonio, que no se cumple por la complicidad del Gobernador de la ciudad, se suceden una serie ininterrumpida de requisitorias del

administrador de la Bailía, a las cuales el Ayuntamiento contesta con una táctica filibustera, que desembocan en la primera amenaza de ejecución contra las rentas de las fincas municipales en 1807. El Ayuntamiento expone al Gobernador militar de la plaza la situación deplorable de sus fondos " por falta de competente dotación al desempeño de la multitud de cargas que tiene sobre sí en servicio de S.M. y beneficio del Común; el no haber un dinero en arcas muchos años hace (...) no bastan los pocos Arbitrios que goza para la satisfacción de salarios". Insisten en que mientras que repetidamente han solicitado nuevos Arbitrios con el silencio como respuesta, sin embargo "sí que le han ido imponiendo nuevas obligaciones y pagos a que estaba sujeta cuando gozaba de más rentas".

Continúa el Ayuntamiento recordando que la ciudad entregó todos los sobrantes de Propios a la Tesorería General del Ejército cuando estalló la guerra con Francia y vendió un almacén para ello. En las presentes circunstancias, agravadas por la peste, no dispone ni de sillas en las casas consistoriales y se han suspendido los pagos de los salarios de los empleados. Y concluye diciendo que "la Ciudad en todos tiempos procuró manifestarse fielmente liberal con donativos del Real Servicio. Ahora como carece de los medios que entonces tenía no está en paraje de salir de algunas de las urgencias porque nadie da lo que no tiene". Por ello

solicitaba la suspensión de los embargos, y proponía la venta del edificio de la Asegurada, que servía como Hospital Militar y que valoraba en unos 60.000 reales, y el arrendamiento del edificio de la Aduaneta del Portal d'Elx, que servía antes como aduana y la carnicería del Ayuntamiento, para hacer frente a las deudas. Y, una vez más, demandaba nuevos Arbitrios ⁽¹⁷³⁾.

El Real patrimonio se quedó con la Asegurada como hipoteca, recaudando el producto de su arrendamiento, y los otros dos edificios fueron arrendados por el Ayuntamiento a un comerciante, entregando también su producto a la Real Bailía como parte de la deuda. Pero ante la insistencia de la Bailía para reintegrarse de la abultada cantidad total, el Ayuntamiento recurre a la Intendencia aduciendo "la falta de caudales por la cual no poderse realizar el citado pago, supuesta su legitimidad" ⁽¹⁷⁴⁾. El mismo año, y para evitar el cumplimiento del auto del juez administrador de la Real Bailía que ordena la ejecución contra dichos bienes, la Corporación local

⁽¹⁷³⁾ A.M.A. Cartas escritas, 1802-1811. Carta del Ayuntamiento al Corregidor de la ciudad, de 17 de enero de 1806.

⁽¹⁷⁴⁾ A.M.A. Cabildos, 17 de abril de 1807.

acuerda hacer efectivo el pago en Vales reales "mediante a que es notable la falta de caudales de Propios y las rentas precisas para las cargas de ordenanza" ⁽¹⁷⁵⁾. La respuesta del Intendente y del administrador del Patrimonio Real no se hace esperar mediante un apercibimiento en el que ordena la devolución de los Vales reales y conmina al Ayuntamiento a que "realice en poder de la misma Bailía o su apoderado en dinero efectivo, el pago íntegro de las Pensiones en que está descubierto" ⁽¹⁷⁶⁾. Fenómeno revelador del valor y de la credibilidad que la propia Administración concedía a sus títulos de la Deuda.

Desde 1808 hasta 1829 se prolongará este largo y farragoso litigio entre el Real Patrimonio y el Ayuntamiento. El primero, junto a la Intendencia, insistirá en el reintegro de los adeudos y la amenaza permanente de embargo de parte de los recursos del primero, aviniéndose tan sólo a rebajar lo adeudado. Por su parte la Corporación local presentará recursos ante la Intendencia y el Consejo Supremo, poniendo en duda la

⁽¹⁷⁵⁾ A.M.A. Cabildos, 10 de julio de 1807.

⁽¹⁷⁶⁾ A.M.A. Cabildos, 18 de septiembre de 1807.

legitimidad de la participación en dichos productos de la Bailía puesto que el Reglamento de 1747 concedió los Arbitrios libres de todo valimiento y que "el derecho de carnicería y pilón es sin duda, el producto que percibe anualmente la Casa de Misericordia por los despojos, ropas y reses" ⁽¹⁷⁷⁾, pidiendo por tanto su exoneración. También ponía en tela de juicio su capacidad para embargar, que consideran una competencia de la Intendencia, de la Dirección de Propios o del Consejo. A este respecto conviene señalar que en 1818 la ciudad recurrió al Capitán General que urgía al Ayuntamiento a costear los gastos del cordón de sanidad para prevenir la peste, en el sentido de que no disponían de caudales a causa del embargo que de los principales Arbitrios había decidido el administrador de la Bailía. La autoridad militar levantó el embargo. Hecho que revela las disfunciones ya aludidas acerca de las competencias en la materia entre las distintas autoridades.

Las exigencias de los citados quindenios fueron también ejercidas durante el Trienio liberal aplicados ahora a distinto concepto. En 1822, el Ayuntamiento

⁽¹⁷⁷⁾ A.M.A. Cabildos, 14 de marzo de 1816.

contestaba que "ningún derecho asiste a la Comisión (del Crédito público) para pedir semejante mitad del producto"⁽¹⁷⁸⁾.

Entre 1824 y 1829 la controversia se agudizaría. Ante las continuas demandas de la Bailía, el Ayuntamiento acabó por reconocer la legitimidad que asistía a aquélla en la percepción del 50 por 100 de los Arbitrios citados, cuando empezó a asumir la ya inminente orden de embargo de los Arbitrios, pero protestó por el de los Propios. Finalmente, el 24 de agosto de 1829, y después de dirimirse un conflicto de competencias entre el Baile general y la Intendencia, como subdelegación de Propios, a favor del primero, se procedió al embargo de la práctica totalidad de los bienes de Propios y de los Arbitrios de pesos menores, de carnicería, de la romana mayor, de la harina y de la barchilla. Las menguados ingresos que el Ayuntamiento percibía de los Propios, y el principal sostén consistente en los Arbitrios, sufrieron una reducción drástica que traería consecuencias. Hasta 1842, en que la disolución del régimen feudal arrastró consigo la pérdida de ciertos privilegios de la Corona, entre

⁽¹⁷⁸⁾ A.M.A. Cabildos, 10 de enero de 1822.

ellos los derechos enfitéuticos reales, estuvo en vigor el embargo. Pero las deudas acumuladas a lo largo de todo el período explica que aún en 1845 el Ayuntamiento, después de varios e infructuosos intentos de realizar una liquidación general de la deuda con el Real Patrimonio, debiera aún a esta institución 434.045 reales en valores corrientes, fruto de la diferencia entre los 574.480 reales que debía de haber librado y los 434.045 reales que hizo efectivos.

Por lo que respecta a la Pensión al Cabildo Eclesiástico, establecida por Real Cédula de 1772 sobre los sobrantes de Propios y Arbitrios, tampoco se satisfizo en su totalidad entre 1800 y 1845. Desde finales del siglo XVIII hasta 1812 el Ayuntamiento no pagó cantidad alguna por este concepto. Las penurias municipales lo explican suficientemente ⁽¹⁷⁹⁾. Y aunque con la vuelta del absolutismo en 1814 se libraron mayores cantidades, el impago de la deuda acumulada por este capítulo llevó al embargo de los bienes de Propios y Arbitrios municipales

⁽¹⁷⁹⁾ El Ayuntamiento contestaba a la solicitud del pago de la Pensión realizada por el Cabildo manifestando que no se disponía de sobrantes, antes al contrario "no bastando el existente en efectivo a cubrir las dotaciones ordinarias y extraordinarias de Reglamento, no hay arbitrio por ahora para deferir a la solicitud de V.S."

A.M.A. Cartas escritas, 11 de diciembre de 1800.

por parte del Gobernador, incitado por la Iglesia, en 1819. Embargo que se levantó en 1820. Contra cierta opinión extendida acerca del pretendido anticlericalismo liberal, hay que anotar que durante los períodos en los que estuvieron en el poder fueron más respetuosos con las obligaciones con esta institución que el Ayuntamiento absolutista. Así sucedió tanto en etapa doceañista como durante el Trienio liberal.

Las continuas reclamaciones del Cabildo hacia el Ayuntamiento y las peticiones realizadas ante el Rey, culminaron en la autorización de ciertos Arbitrios para sufragar esta partida en 1827. Ello supuso un incremento en la presión fiscal soportada por el contribuyente, pero ni aun así se consiguió saldar las deudas acumuladas y hacer frente a los pagos corrientes al mismo tiempo. El restablecimiento del régimen constitucional, a partir de 1836, supuso la disminución de este capítulo del gasto a causa del aumento de otras partidas presupuestarias más acordes con la ideología liberal, habida Cuenta de los limitados recursos disponibles, y como consecuencia de las críticas al fundamento legal de tal Pensión a la que se tildaba de absolutista y opresora del ciudadano ⁽¹⁸⁰⁾. Pero

⁽¹⁸⁰⁾ En 1837 los Procuradores Síndicos reclamaban a la Diputación "la supresión del arbitrio concedido por el Gobierno absoluto a favor del Cabildo Eclesiástico (...) a que no viene obligado (continúa...)"

no se obtuvo respuesta favorable y se siguió pagando. En 1841 esta Pensión quedaría subsumida en la Contribución de culto y clero. Por lo tanto la deuda no desaparecía. En el año 1845 el Ayuntamiento debía aún 111.853 reales corrientes al Cabildo, de los 540.980 reales que debía de haber librado a lo largo del período.

⁽¹⁸⁰⁾ (...continuación)

el Común al tenor de la Bula y cédula de exacción de la Colegiata ni al de las sentencias del extinguido Consejo de Castilla, según las cuales el Cabildo tiene consignada su dotación sobre el sobrante de los Propios y por consiguiente debió siempre reputarse como un simple acreedor de estos fondos, sin ningún derecho a vejar y oprimir al Pueblo con nuevos impuestos para pago de unas pensiones a que jamás se obligó".

A.M.A. Cuentas, 1836-1837.



CONCLUSIONES

Convendrá exponer finalmente, a modo de conclusiones, los elementos más significativos del modelo de Hacienda de un municipio básicamente comercial en la transición del Antiguo Régimen al liberalismo, entre 1800 y 1845. Las reflexiones acerca de la estructura y funcionamiento de esta Hacienda municipal, aunque sospechamos que se podrían hacer extensivas al resto de los Ayuntamientos de similar naturaleza, hay que enmarcarlas en las relaciones con la Hacienda Real o Pública. Desde este punto de vista, el hecho más destacado es la continuidad en el comportamiento intervencionista gubernamental en las finanzas municipales, tanto durante el absolutismo como desde que el liberalismo accedió al poder. La compleja, reiterada y minuciosa producción normativa emanada desde el proceso reformista borbónico del siglo XVIII hasta el liberal-moderado de Mon-Santillán, patentiza una voluntad de mediatizar de manera absoluta la capacidad de obtener ingresos por parte del Ayuntamiento y de detraer una parte cada vez más importante de los recursos municipales, con el claro objetivo de coadyuvar a superar el crónico déficit estatal.

Desde la perspectiva interna, los datos empíricos, tanto de las Cuentas como de los Presupuestos, ponen de

manifiesto unas finanzas municipales caracterizadas por su permanente déficit a lo largo del período. Déficit que probablemente fue mayor que el registrado en las Cuentas absolutistas, habida cuenta de su oscurantismo y artificios contables, pero que, en cualquier caso, se incrementó desde la llegada del liberalismo. Si a ello le agregamos los importantes niveles de endeudamiento a la Hacienda, al Real Patrimonio y a la Iglesia, que se arrastraron hasta el final del período, podemos concluir que el Ayuntamiento funcionó con sumos agobios económicos.

La habitual situación deficitaria se explica por un comportamiento de los ingresos insuficientemente flexible al alza y por una dinámica media del gasto ligeramente tendente a su incremento a lo largo de esta etapa, aunque en sus epílogos se registró una clara expansión. La extremada pobreza de los Propios, casi pura anécdota, y los avatares que sufrieron sus Arbitrios generales y específicos, verdadera columna vertebral de las finanzas municipales, que pone de manifiesto un sistema fiscal de cargas de tipo indirecto y consecuentemente económicamente regresivo y socialmente injusto, fueron los responsables internos de la insuficiencia de los ingresos. Los Arbitrios estuvieron prácticamente "secuestrados" por Hacienda desde el establecimiento del Derecho de Puertas, fueron protestados y no devengados por la burguesía comercial con suma frecuencia, disminuidos por la

prohibición inherente al establecimiento de la libertad de mercado (el precio que tuvo que pagar el Ayuntamiento por el advenimiento del liberalismo fue notable, tanto por la pérdida de los más rentables Arbitrios como por la práctica imposibilidad de sustituirlos por otros), víctimas de prácticas fraudulentas, tanto por parte de la propia Hacienda como de los sujetos impositivos, y objetos de la corrupción vinculada a la apropiación indebida por parte de los cargos municipales. Las crecidas sumas de débitos de los arrendadores de estos derechos municipales, no satisfechas a lo largo de esta etapa, redondean el panorama.

Por lo que respecta a la asignación de estos recursos a los gastos, se registra una clara diferencia entre el Ayuntamiento absolutista y el liberal. En el primer caso, la inmensa mayor parte de los ingresos se aplicaron a objetos prácticamente vinculados a mantener la cohesión social del Antiguo Régimen, tanto desde el punto de vista económico como ideológico, produciéndose por lo tanto una injusta e improductiva redistribución de la renta a través de las Cuentas municipales. Con más voluntad que medios, el Ayuntamiento liberal trató de incrementar las inversiones en bienes preferentes, que crecieron de manera notable, pero, seguramente insuficiente. No obstante, el peso de los gastos corrientes, los mayores niveles de exigencia de las deudas por contribuciones a la Hacienda



y los insuficientes recursos disponibles, limitaron las buenas intenciones. Con todo, se inició una asignación de los fondos más acorde con el objetivo de crecimiento económico y con una filosofía del gasto más progresista y socialmente más equitativa. Muy resumidamente se puede afirmar que mientras los ingresos comparativamente se contrajeron fundamentalmente durante el liberalismo, los gastos experimentaron una evidente expansión. El déficit estaba servido.

El análisis social que subyace a este sistema fiscal municipal nos lleva a concluir que fue la masa consumidora su víctima permanente a lo largo de todo el período. La presión fiscal, fruto asimismo de las contribuciones al Estado, incluidos los suministros de los períodos bélicos, fue casi insoportable. La burguesía comercial soportó también la carga fiscal, aunque en menor medida, porque la trasladó o repercutió a los consumidores. Porque conviene poner de manifiesto que aun siendo cierto que en la transición del absolutismo al liberalismo el espíritu revolucionario burgués en contra del Antiguo Régimen fue evidente, lógicamente no lo es menos el que como clase social jugó las bazas en su propio beneficio económico. Desde un punto de vista ético se comportó de forma notablemente insolidaria con el resto de la ciudadanía, al zafarse en buena medida de sus obligaciones fiscales con el erario público municipal, trasladando de forma objetiva



las cargas al consumidor.

Los grupos sociales e instituciones beneficiados por este sistema impositivo fueron los vinculados al Antiguo Régimen mientras éste estuvo en vigor, específicamente los estamentos privilegiados, el Real Patrimonio y la Iglesia. Desde el establecimiento del liberalismo, -aunque los beneficiados de antaño no quedaron absolutamente privados de su participación-, la burguesía, que logró conseguir mejoras en las infraestructuras, y en menor medida el pueblo en general, que empezó a disponer de algunos servicios sociales, comenzaron a beneficiarse del gasto. Sin embargo, a lo largo de todo el período, pero sobre todo desde la segunda mitad de los años Veinte, la Hacienda se llevó una parte importante de los recursos municipales, vinculando de forma perversa el déficit del Estado con el déficit municipal.

Pero en definitiva, para explicarnos la estructura y el funcionamiento de la Hacienda municipal, además del análisis social, hay que hacer referencia, necesariamente, a lo que ya se apuntó al principio, es decir a las relaciones derivadas del binomio Ayuntamiento-Gobierno o si se prefiere al antagonismo entre centralización y descentralización. En este duelo la Corporación local llevó todas las de perder. Todas las llaves las poseía el Gobierno y se puede afirmar que el Ayuntamiento no dejó de ser una especie de "siervo", tanto en la época absolutista

como en la liberal. Por ello, convendría matizar la afirmación mantenida con suma frecuencia acerca de que las causas de la inestabilidad política municipal decimonónica, que se trasladaba al ámbito general, eran de naturaleza electoral. Sin negar la parte que de cierto hay en este tema, la insostenible situación de las finanzas municipales, en la que el Gobierno tenía una parte sustancial de responsabilidad, está también en la base de la explicación. Y el régimen liberal, casi ininterrumpidamente de carácter moderado, por lo tanto conservador, no quiso solucionar el estado bastante indigente de las Haciendas municipales. Aunque no deja de ser cierto, también, que este estado de cosas beneficiaba a las élites locales, incluidos los asociados mayores contribuyentes, que controlaban los impuestos del Tesoro (a través del repartimiento de la Contribución territorial y la de Consumos) y descargaban sus obligaciones fiscales sobre los campesinos y los consumidores. El aparente centralismo -en la normativa-, escondía la incapacidad del Gobierno central de "gobernar" más allá de los alrededores de Madrid.

Pero en cualquier caso, en la segunda mitad de la década de los años Treinta, en plena etapa de fervor revolucionario, el Ayuntamiento de esta ciudad acusaba al Gobierno liberal de comportarse de peor forma que en tiempos del "sanguinario Calomarde". Y la insostenible



situación de la Hacienda municipal liberal no había hecho más que empezar.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CAPITULO II

"LA HACIENDA MUNICIPAL ENTRE LA REVOLUCION LIBERAL Y LA RESTAURACION (1846-1874)"



CAPITULO II.- LA HACIENDA MUNICIPAL ENTRE LA
REVOLUCION LIBERAL Y LA RESTAURACION (1846-1874)

II.1.- EL MARCO LEGAL LIBERAL: LA SUBORDINACION DE
LA HACIENDA MUNICIPAL A LA HACIENDA REAL

II.1.1.- Las Constituciones, las Leyes de
Ayuntamientos y la Hacienda municipal.

El período histórico que transcurre entre 1845 y el último tercio del siglo XIX registra el asentamiento de las instituciones liberales, en su vertiente predominantemente conservadora y centralista, incluida la Hacienda. Desde el punto de vista del reconocimiento de los Ayuntamientos como entidades administrativas con carácter propio, sin duda se registró un avance global. No obstante, se ha subrayado la significativa similitud entre la legislación progresista del Bienio y la correspondiente a la época moderada, desde la óptica del esquema de la limitación efectiva en las atribuciones municipales. También se ha puesto de manifiesto, en cambio, el adelanto que supuso la legislación del Sexenio en el desarrollo del principio de exclusividad de las competencias de las Corporaciones locales. Pero en cualquier caso, tanto la primera limitación aludida como la descentralización

citada en segundo lugar, hicieron recaer en los Ayuntamientos determinadas obligaciones, que no se vieron acompañadas por disposiciones legales que pusieran a disposición de los Ayuntamientos recursos suficientes para cubrir sus gastos. Las normas emanadas del poder Legislativo en este sentido fueron, en general, cicateras ⁽¹⁸¹⁾.

Las Haciendas municipales estuvieron regidas por la normativa emanada de las dos Constituciones que estuvieron en vigor entre 1845 y 1874 -la del primero de los años citados y la de 1869- y las distintas Leyes municipales o reformas de las mismas que desarrollaban los respectivos articulados de las citadas Cartas Magnas.

Entre 1845 y 1868, salvo el paréntesis del Bienio progresista, rigió la Constitución de 1845, de la cual se derivó la Ley de Ayuntamientos de 1840 (1845), cuyas disposiciones hacendísticas locales ya se vieron en el capítulo I° ⁽¹⁸²⁾. Pero como fruto de la Revolución de 1854, la Real Orden de 7 de agosto de este año restableció la

⁽¹⁸¹⁾ Véase Josep Mir i Bago, obra citada, págs., 110-124.

⁽¹⁸²⁾ Entre los cambios que se fueron introduciendo en el organigrama que regulaba la relación de la Hacienda municipal con el Gobierno a partir de 1845, cabe señalar la Real Orden del Ministerio de Gobernación de 1 de diciembre de 1846, que hacía depender los Presupuestos municipales de la Dirección especial de la Sección de Contabilidad del citado Ministerio.

progresista y ya conocida Ley de 3 de febrero de 1823 sobre atribuciones de los Ayuntamientos, y el 5 de julio de 1856 las Cortes Constituyentes aprobaron una Ley sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, que concedía mayor autonomía hacendística a los municipios⁽¹⁸³⁾.

En otro orden de cosas, en 1855, el Gobierno relevó a los Ayuntamientos de la obligación de recaudar las Contribuciones del Estado, que a partir de entonces correría a cargo de funcionarios del Ministerio de

⁽¹⁸³⁾ Los elementos más característicamente progresistas de esta Ley, que por otro lado recuerda a su homónima de 1823, son los siguientes. La aprobación de los Presupuestos ordinarios, los extraordinarios y de los recargos para cubrir el déficit, siempre que no excedieran del 20 por 100 en la contribución territorial y del 25 por 100 en la industrial, era competencia de la Diputación sin necesidad de ulteriores autorizaciones. Así como de las Cuentas municipales, independientemente de la última supervisión del Tribunal de Cuentas del Reino, en su caso.

Para la propuesta de los dos tipos de Presupuestos se establecía la participación por sorteo de un número de asociados vecinos electores doble al de concejales, con la intención inequívoca, pero a la postre muy limitada, de ampliar el cuerpo de la Comisión encargada de tal función y diversificar y recoger los distintos intereses de la ciudadanía con derecho a voto. Se había dado un paso adelante con respecto a la anterior situación. Pero paso insuficiente puesto que la mayoría de la población seguía quedando excluida de tan importante decisión que la afectaba sobremanera. Este asunto tendría consecuencias notables en la distribución de las cargas tributarias municipales, desfavorable, como se verá, para el común de los vecinos, desvirtuando la intencionalidad progresista de una mayor representatividad popular en el control de las finanzas. Por esta razón se perpetuó tal medida.

Por lo que respecta al déficit, la norma establecía que los Ayuntamientos podían utilizar los arbitrios que les parecieran más convenientes, pero respetando las leyes de mercado. Y se instituía asimismo que no se podía proceder por instancias judiciales, ni en juicio ejecutivo ni en apremios, contra el municipio en relación a sus deudas.

Por otra parte el régimen progresista del Bienio, incluso antes de redactar esta Ley, ya había concedido cancelaciones de las deudas municipales por las contribuciones de Propios y Arbitrios.



Hacienda ⁽¹⁸⁴⁾.

Con todo, la progresista Ley de Ayuntamientos del Bienio quedó sin efecto por un Real Decreto de 16 de octubre del propio año, restableciéndose la correspondiente norma de 1840 (1845) ⁽¹⁸⁵⁾. En 1866, un Real Decreto de 21 de octubre reformaría algunas disposiciones de la Ley de 1840, sin afectar las atribuciones hacendísticas locales.

La Revolución de septiembre de 1868 se plasmó legislativamente en orden a los Ayuntamientos en la progresista Ley Municipal de 21 de octubre de este año,

⁽¹⁸⁴⁾ Ley de las Cortes Constituyentes de 23 de febrero de 1855.

⁽¹⁸⁵⁾ El restablecido Gobierno conservador en 1856 justificaba la vuelta a la Ley de Ayuntamientos de 1845 en la siguiente Exposición a S.M. de 15 de octubre: "Señora: Las leyes administrativas decretadas por el Gobierno de S.M. en virtud de la ley de 1º de Enero de 1845, son el complemento natural y necesario de la Constitución política de la Monarquía, promulgada en 23 de Mayo del mismo año. Forman un todo con ella: son como el desarrollo y organización de aquella ley política en ramos importantísimos de la Administración del Estado. Con este objeto fueron explícitamente decretadas, y tal fue su evidente carácter en el largo período de su observancia. Bajo su influjo se estableció un sistema completo de Administración y Gobierno, que introdujo en los negocios públicos el debido orden y concierto, se crearon hábitos de regularidad y obediencia; se instituyeron corporaciones de gran crédito y autoridad, y se formó aquella jurisprudencia que, fruto siempre de la práctica ordenada de las leyes, las completa en cierta manera y facilita y sujeta a reglas fijas su constante y variada aplicación (...). Pero estas leyes fueron sin embargo, en medio del trastorno de 1854, sustituidas de hecho por la abolida y anárquica ley de 3 de febrero de 1823 (el subrayado es mío), que bien pronto introdujo la desorganización y el desconcierto en todos los ramos de la Administración".

que en esencia restauraba la del Bienio ⁽¹⁸⁶⁾. Esta norma rigió transitoriamente hasta la promulgación de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 de carácter progresista y descentralizador, que desarrollaba el articulado de la Carta Magna de 5 de junio de 1869 ⁽¹⁸⁷⁾. Pero, por más que es evidente el carácter progresivo del articulado de esta

⁽¹⁸⁶⁾ El Gobierno provisional decretó esta ley, ante la necesidad imperiosa de adecuar la legislación administrativa municipal a la Constitución "y con los principios políticos proclamados por los antiguos partidos liberales", aspirando a "interpretar los deseos de la opinión nacional contrarios a las teorías de la funesta escuela doctrinaria, generadora con su sistema centralizador de todos los males que han sobrevenido a nuestra patria" y convencido de que el Estado, la provincia y el municipio formaban parte de un todo armónico que debían de funcionar en colaboración y no con entorpecimientos.

⁽¹⁸⁷⁾ La Constitución progresista y descentralizadora de 5 de junio de 1869, en su Título VIII trataba "De las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos", remitía a leyes específicas su organización y atribuciones y prevenía que aquéllas de debían de ajustar a una serie de principios. Entre ellos hay que destacar, por la materia que nos ocupa, la obligación de publicar los Presupuestos y Cuentas de las mismas y la "determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario". Cautela básica y racional, pero que habida cuenta de la tradición intervencionista del Gobierno, no deja de ser digna de mencionar. Tampoco deja de ser curiosa la referencia en el frontispicio de la Constitución, en materia de distribución de poderes, que se previniera la intervención del Rey o de las Cortes "para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes".

Pero en cualquier caso esta Constitución venía a reconocer una limitada autonomía a los municipios que contrastaba fuertemente con la tradición liberal conservadora de signo centralizador.

Desde el punto de vista hacendístico municipal, la Ley de Ayuntamientos de 1870 ampliaba aparente y limitadamente su autonomía fiscal al conceder rentas y productos procedentes de bienes, derechos o capitales; Arbitrios sobre determinados servicios, obras e industrias; multas; autorizaba los repartimientos y traspasaba del ámbito general al local la Contribución de consumos y las Cédulas personales. En el capítulo de los gastos, déficit, autorización presupuestaria y otros extremos, se mantenían fundamentalmente las líneas marcadas en 1823 y restauradas en el Bienio Progresista. De todos modos ya se puede adelantar, como se verá en el apartado correspondiente al caso que nos ocupa, que la reforma fue tildada de insuficiente y no logró el gran y perenne objetivo municipal de conseguir un nivel de financiación adecuado para sus gastos.

Ley de Ayuntamientos, la plaga de la oligarquía y el caciquismo, como denunciara Joaquín Costa, dificultó, distorsionó y, a la postre, impidió su completa aplicación⁽¹⁸⁸⁾.

Por otra parte y, si como ya se ha visto, la normativa municipal fluctuó en función de que el Gobierno fuera ostentado por los moderados -mayor grado de

⁽¹⁸⁸⁾ Joaquín Costa, afirmaba que "la revolución de 1868 no hizo libre y soberana a España" y que aunque se promulgó una Constitución democrática fue "como si no hubieseis promulgado nada. Se habló de obstáculos tradicionales, y el trono del monarca fue derribado; pero el verdadero obstáculo tradicional, el trono del cacique, quedó incólume, y todo aquel aparato teatral, manifiesto de Cádiz, juntas revolucionarias, destronamiento de la reina, Constitución democrática, soberanía nacional, no pasó de la categoría de pirotecnia: la graduamos de revolución, y no fue más sino un simulacro de revolución."

Por lo que se refiere a la labor del Sexenio en relación a los Ayuntamientos, Costa denunciaba la absoluta limitación impuesta por el Gobierno y los caciques, en la aplicación de una "ley Municipal que, en letra, satisface casi todo el programa del más exigente descentralizador, llegando poco menos que a las fronteras de la autonomía; pero enfrente de ella, el Ministerio de la Gobernación ha ido formando una jurisprudencia que pone a las municipalidades a los pies del Gobernador civil, para que el Gobernador civil las entregue atadas de pies y manos al cacique, a cambio de los votos necesarios para fabricar las mayorías parlamentarias en que los pocos centenares de políticos tienen que ampararse para dominar el país. Pues eso que ha sucedido con la Ley municipal, ha sucedido con todas las demás: no rige ninguna sino en tanto que el cacique quiere que rija (...)"

El ilustre regeneracionista ponía el dedo en la llaga al denunciar que el caciquismo "forma un vasto sistema de gobierno, organizado a modo de una masonería por regiones, por provincias, por cantones y municipios, con sus turnos y sus jerarquías, sin que los llamados ayuntamientos, diputaciones provinciales, alcaldías, gobiernos civiles, audiencias, juzgados, ministerios, sean más que una sombra y como proyección exterior del verdadero Gobierno, que es ese otro subterráneo, instrumento y resultante suya, (...). Es como la superposición de dos Estados, uno legal, otro consuetudinario: máquina perfecta el primero, regimentada por leyes admirables, pero que no funciona; dinamismo anárquico el segundo, en que libertad y justicia son privilegio de los malos, donde el hombre recto, como no claudique y se manche, sucumbe."

Joaquín Costa (1901, 1902, 1903): Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España, en Rafael Pérez de la Dehesa (1969): Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos, Madrid, Alianza Editorial, págs., 20-21.

centralización- o los progresistas -un cierto nivel de descentralización-, vistos en su conjunto los elementos que caracterizaban la Hacienda municipal, es decir la reglamentación de los Presupuestos, de los ingresos, de los gastos, de la nivelación del Presupuesto y de la rendición de Cuentas, no variaron sustancialmente con unos u otros equipos de Gobierno. Aunque la temporalmente limitada obra del Sexenio revolucionario marcaría un punto de inflexión descentralizador, el común denominador, como ya ocurriera en las etapas históricas precedentes, fue la supeditación de las Haciendas municipales a la deficitaria Hacienda central y la insuficiencia de recursos de aquéllas, en el marco del asentamiento del liberalismo conservador ⁽¹⁸⁹⁾. En buena medida, se puede afirmar que el torrente de variadas disposiciones emanadas para las Haciendas municipales obedecía a la necesidad de conseguir más ingresos o a la de enmascarar su crónica

⁽¹⁸⁹⁾ A este respecto, Joaquín del Moral (1984b), Hacienda central y Haciendas locales en España (1845-1905), Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, especialmente págs. 79-163) ha señalado que "frente al corporativismo en lo político y el localismo en la gestión económica, propios de los entes locales durante el Antiguo Régimen, liberalismo vigilado y restringido en lo político (caciquismo) y centralismo en lo económico serán rasgos distintivos de las instituciones locales -con alguna alteración de escaso éxito o eficacia- tras el triunfo liberal a lo largo del siglo XIX. Era, en definitiva, la consolidación del liberalismo "moderado" frente al radicalismo burgués" (pág. 87).

Este autor subraya certeramente, además, la subordinación de las Haciendas locales a la Hacienda central y el perverso efecto de arrastre del déficit de la segunda sobre las primeras, como consecuencia del marco jurídico-político aludido.



insuficiencia. Y en el fondo, nunca se abandonó el objetivo de detraer parte de los fondos municipales con destino a la Hacienda central.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante



II.1.2. - Los Presupuestos y la Contabilidad municipal. Los Presupuestos ordinarios, extraordinarios y los adicionales. Presupuestos generales y Presupuestos particulares.

Por lo que respecta a los Presupuestos, a lo largo de toda la etapa se utilizaron los ordinarios, los extraordinarios y los adicionales. En referencia al ordinario, para cubrir los gastos ordinarios, habida cuenta de la existencia de los otros tipos de Presupuestos reseñados y la evidencia empírica de la presente investigación, sólo cabe decir que casi nunca fue suficiente, por lo que tuvo que ir acompañado, al menos, por el extraordinario. Este, sucintamente citado en el Real Decreto de 1835 sobre arreglo de los Ayuntamientos y en la Ley municipal de 1840 (1845), fue breve e imprecisamente regulado por la Ley de Ayuntamientos de 1856 para atender a gastos imprevistos, obras de construcción y deudas reconocidas por sentencia judicial, no presupuestados en el ordinario y cuyo nivel de ingresos fuera insuficiente ⁽¹⁹⁰⁾. Con esta formulación se mantenía

⁽¹⁹⁰⁾ La Ley de Ayuntamientos de 5 de julio de 1856, en su Título III, "De la Administración (continúa...)



en 1870.

Mayor complejidad reviste la naturaleza y sobre todo la interpretación y aplicación del Presupuesto adicional que a menudo, por no decir que casi siempre, se entendió como una especie de Presupuesto extraordinario enmascarado. La falta de claridad en su formulación, la contradictoria legislación en la materia, que igual se aplicaba a la Hacienda municipal como a la provincial, su doble naturaleza de disposición presupuestaria y control contable de las liquidaciones y las acuciantes necesidades municipales, explican la irregular utilización de este instrumento hacendístico y las numerosas contravenciones que a juicio del Gobierno realizaban los Ayuntamientos. Por que si bien es cierto que la Ley de Ayuntamientos de 1840 (1845) regulaban el Presupuesto adicional como el que canalizaba los aumentos de gastos una vez aprobado el ordinario, es decir como una forma más de financiación, convergiendo con y duplicando el extraordinario, no es

⁽¹⁹⁰⁾(...continuación)

municipal", hablaba en el Capítulo VII "De los presupuestos municipales". El Artículo 194 del precedente Capítulo, definía el presupuesto extraordinario, como el que debía de cubrir "los gastos imprevistos, tanto necesarios como convenientes, durante el curso del año económico", los "gastos de obras de consideración por su entidad y por su cualidad de accidentales" y el "pago de cantidades a que los pueblos fueren condenados por sentencia de los tribunales competentes".

menos verdad que las leyes de Contabilidad municipal, que regulaban las liquidaciones presupuestarias, contemplaban las adiciones como una mera formulación de resultas, es decir de enlace del ejercicio liquidado con el posterior. Con el carácter de resultas lo contemplaba aún la Ley Municipal de 1870 ⁽¹⁹¹⁾.

⁽¹⁹¹⁾ La Ley de Ayuntamientos de 1840 contemplaba el Presupuesto adicional desde la vertiente del incremento de financiación al establecer que "Si aprobado el presupuesto municipal, se reconociese la necesidad de un aumento de gastos para objetos indispensables, se seguirán para la aprobación de este presupuesto adicional los mismos trámites que para el ordinario. Si hubiere urgencia, podrá el Jefe político aprobarlo, aún en los casos en que corresponda hacerlo al Gobierno, pero dando cuenta inmediatamente a la superioridad". Las imperiosas necesidades de los Ayuntamientos liberales, con la asunción de nuevos servicios públicos y de la conveniencia de incrementar los gastos en capítulos ya existentes, y habida cuenta de sus limitados ingresos, desembocó en un amplio uso de los Presupuestos adicionales. Hasta tal punto se generalizó esta práctica que el Ministerio de la Gobernación en su Real Orden de 21 de noviembre de 1846 intentó circunscribirlos a los casos de urgente necesidad, porque "complican los trabajos de contabilidad y destruyen las economías introducidas en los presupuestos primitivos", además de que "alterando el presupuesto ordinario sustituyen en definitiva su autoridad a la de la Reina que lo aprobó". Al propio tiempo ordenaba que con la propuesta de créditos adicionales se acompañara otra de medios para cubrirlos.

Sin embargo, la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de julio de 1850 regulaba el adicional como un enlace contable entre el que estaba en curso y el posterior, vaciándolo del contenido de nueva financiación, al tiempo que establecía la formación de las liquidaciones presupuestarias, también en los Presupuestos de beneficencia. La escasez de recursos y la mala inteligencia de la normativa que explica la utilización por parte de los Ayuntamientos del Presupuesto adicional como vía extraordinaria de financiación, está en la base de la Real Orden de Gobernación de 30 de julio de 1859 que reconocía la doble naturaleza del adicional como incremento de financiación y engarce de ejercicios presupuestarios a través de las resultas, pero limitando a sólo uno el adicional al ordinario, ante la evidencia de su utilización múltiple.

Sin embargo, los apuros financieros municipales casi obligaba a los Ayuntamientos a contravenir las anteriores disposiciones. Por esta razón la Circular de la Dirección General de Administración local del Ministerio de Gobernación de 12 de marzo de 1860, a la par que recordaba la anterior

norma precisaba que eran "dos los puntos esenciales que, a juicio de la Dirección, reclaman la atención de V.S. al formar los presupuestos adicionales; la exactitud de la liquidación que ha de producir las resultas destinadas a figurar en ellos en primer término y la previsión necesaria para

(continúa...)

Por todo ello, e independientemente de la vertiente estrictamente jurídica del asunto, el análisis de los datos empíricos de esta investigación ha debido de tenerlo muy en cuenta, distinguiendo el aumento de gastos o de ingresos efectivos y liquidados en Presupuestos adicionales similares a los extraordinarios, de las simples operaciones contables de engarce técnico entre dos ejercicios económicos consecutivos ⁽¹⁹²⁾.

⁽¹⁹¹⁾ (...continuación)

que comprendan de una vez todos los gastos del año, nuevos o imprevistos hasta entonces". Respecto del segundo apartado recordaba que la correspondiente disposición de 1859 tendía "a evitar que se alteren las partidas de los presupuestos ya definitivamente modificados y aprobados, bien formando más de un adicional, bien solicitando y obteniendo transferencias de crédito, que no es posible autorizar en un régimen económico tan complicado por el número considerable y la diversidad de condiciones de los centros provinciales y municipales que lo constituyen. Hasta aquí se ha fundado el abuso en la sobrada anticipación con que se formaban y remitían a la aprobación del Ministerio o de los Gobiernos de provincia los presupuestos ordinarios; pero ahora que el plazo señalado para la remisión de los adicionales de resultas y nuevos gastos, permite examinar y reformar casi a la mitad de su ejercicio cada presupuesto ordinario, de modo ninguno puede disculparse la formación de segundos adicionales, ni pueden autorizarse las transferencias de crédito" sino por motivos excepcionales.

Este mismo año, la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de junio, autorizaba a los gobernadores a conceder la quinta parte de aumento de recargos sobre las contribuciones para cubrir los gastos de los Presupuestos adicionales.

⁽¹⁹²⁾ Las distintas operaciones de "ingeniería" contable en el ámbito de la empresa pública y privada que tanta repercusión pública ha tenido en los últimos tiempos, no nacieron ayer. Si más no, tanto los Presupuestos extraordinarios como sobre todo los adicionales, pueden ser interpretados como una manifestación de enmascaramiento de incrementos del gasto, independientemente de la utilización plenamente legal de los créditos extraordinarios. En cualquier caso la realización de dichas prácticas venía a incidir en el aumento del déficit. A este propósito son clarividentes y significativas las reflexiones del profesor Fuentes Quintana acerca del déficit presupuestario en la España de los años Noventa del presente siglo, cuando pone de manifiesto que la cuadratura del presupuesto se puede lograr "con la ayuda de las debilidades y agujeros de las (continúa...)

Por otro lado, y consecuentemente a la utilización de los Presupuestos ordinarios, extraordinarios y adicionales, apareció el concepto de refundición presupuestaria o Presupuesto refundido. Aunque esta terminología iniciaría su andadura desde los mismos orígenes del sistema liberal en 1845, sería en 1859-60 cuando entraron en un proceso de regularización, como resultado de la consolidación de los varios tipos de Presupuestos vigentes en el mismo ejercicio, en uno único

(193)

Finalmente, en la tipología de los Presupuestos vigentes durante esta etapa habría que distinguir entre los contemplados hasta aquí, conceptuados como generales,

(192) (...continuación)

leyes que regulan nuestras *costumbres y procedimientos presupuestarios*, con lo que se consigue la disminución aparente del gasto presupuestado, pero no su disminución efectiva. Ese ajuste aparente del gasto público se logra aprovechando la laxitud del presupuesto, que permite gastar más en ciertas partidas cuyas previsiones presupuestarias no limitan el gasto efectivamente realizado." La laxitud citada se sustancia a través de los créditos ampliables, de los remanentes de créditos, de la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito y de los "cambios en los criterios de *contabilización* del gasto público de uno a otro ejercicio. (...) Todas esas vías de *laxitud* del gasto minoran su cuantía aparente, pero no su realidad al fin del ejercicio. El presupuesto se cuadra al comienzo del ejercicio con unos gastos previstos y se *descuadra* al final".

Enrique Fuentes Quintana: *El ciclo del presupuesto español y el déficit público*, artículo publicado en la sección de Economía del diario "El País", de 7 de julio de 1995.

(193) El concepto de Presupuesto refundido entraría en una cierta normalidad a partir de las circulares de la Dirección General de Administración Local de 7 de abril de 1859 y 12 de marzo de 1860. La formalización completa de tal Presupuesto llegaría con la Circular sobre contabilidad de la misma Dirección General, el 29 de diciembre de 1886.

aunque hasta más tarde no se denominarían así, y los especiales como los de Instrucción Pública y los de Beneficencia ⁽¹⁹⁴⁾.

⁽¹⁹⁴⁾ A partir de 1845 y para organizar los establecimientos públicos de beneficencia, que como otras responsabilidades públicas habían sido insuficientemente dotadas durante el A. Régimen, se dictaron varias disposiciones legislativas. La Real Orden del Ministerio de Gobernación de 20 de octubre de 1845, al tiempo que remitía los modelos de Presupuestos municipales hacía lo propio con los de Beneficencia.

Este último incluía en su apartado de gastos los siguientes: víveres, utensilios y combustible; botica; camas, ropas, vestuario y útiles de cocina; facultativos; enfermeros y sirvientes; empleados; sueldos y gastos de cátedras u objetos de educación; gastos reproductivos; cargas del establecimiento; culto y clero; gastos generales y resultas de Presupuestos anteriores por adición.

En el apartado de ingresos figuraban los siguientes: fincas y rentas propias; ingresos eventuales y resultas de años anteriores por adición. Una disposición de 3 de abril de 1846 fijaría las bases para el arreglo de dichos institutos y otra de 22 de octubre del mismo año ordenaba el modo de clasificarlos para que sus atenciones figurasen como gasto obligatorio en los Presupuestos municipales. La Real Orden de Gobernación de 19 de abril de 1848 después de recordar que las anteriores disposiciones aseguraban "la existencia, antes precaria, de tales establecimientos, para que no falte en lo sucesivo a las clases más desvalidas y necesitadas el socorro que justamente reclaman de las administraciones públicas" añadiendo que era "preciso continuar la organización de tan importante ramo, apreciando sus rentas, calculando sus atenciones, mejorando la parte administrativa y extendiendo los servicios que hoy presta", afirmaba su convencimiento de que existían fondos suficientes procedentes de los legados de "la caridad cristiana" para su sostenimiento. Sin embargo a su juicio se ignoraban fundaciones y existían "rentas distraídas o mal aplicadas". Para remediar tal estado de cosas ordenaba la constitución de Comisiones investigadoras de tales fundaciones para recuperar "lo que pertenece al patrimonio legítimo del pobre y con objeto de aliviar a los presupuestos de los pueblos aumentando las rentas que deben ingresar por tal concepto". El modelo del Estado de los establecimientos de beneficencia que como consecuencia de la citada Real Orden, se debía de remitir, comprendía la naturaleza del instituto, local, provincial o central; año de su fundación; objeto de la misma; si pertenecía a un patronato público, eclesiástico, familiar o mixto; número de acogidos anualmente; rentas y gastos anuales calculados por término medio en el último quinquenio y otras circunstancias.

Finalmente la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849, con su correspondiente Reglamento de 14 de mayo de 1852, y el Real Decreto de 6 de julio de 1853, vendrían a establecer un modelo mixto de asistencia social del liberalismo compartida entre los poderes públicos y la iniciativa privada. A su vez, la Beneficencia pública se distribuía entre el Estado, las Diputaciones y los Ayuntamientos. Por lo que respecta al marco de competencias municipal se definía que sus establecimientos, regidos por una Junta local, estaban destinados a socorrer enfermedades accidentales y a conducir a otros establecimientos generales y a proporcionar cuidado de todo tipo (continúa...)

Por lo que respecta a la autorización de los distintos tipos de Presupuestos, la normativa liberal, centralista e intervencionista, no varió sustancialmente con respecto a 1845 a lo largo de la etapa, atribuyendo esta función al Gobernador civil o al propio Gobierno, según los casos, como ya se conoce, exceptuado el paréntesis progresista del Bienio, durante el cual se concedió un cierto grado de autonomía. Pero ni con una ni con otra formación política se permitió la alteración presupuestaria sin su correspondiente autorización gubernamental. Sin embargo, en 1863, el Gobierno procedió a un aparente intento de descentralización administrativa, en consonancia con la nueva Ley para el Gobierno de las provincias, de 25 de septiembre de 1863, permitiendo que los Gobernadores civiles, por delegación del Gobierno, pudieran aprobar todos los Presupuestos municipales cuyos ingresos ordinarios y extraordinarios excedieran la cantidad de 100.000 reales. Pero inmediatamente rectificó y limitó la competencia del delegado gubernativo, disponiendo que se remitiera al Ministerio para su

⁽¹⁹⁴⁾ (...continuación)

en su domicilio o en edificios públicos, a los pobres. Además debían de dar cobijo a los expósitos. Los fondos con que se podía contar procedían de fundaciones, donaciones, legados, mandas y otros derechos ya vistos y de las partidas que cada Ayuntamiento estimase oportunas.

"inspección y alta tutela" una copia de los Presupuestos que sobrepasaran los 200.000 reales de ingresos ordinarios y sus respectivos adicionales. La cosa quedaba como en 1845 ⁽¹⁹⁵⁾.

⁽¹⁹⁵⁾ Por el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 se creó la figura del Gobernador civil como Delegado superior del Gobierno en las provincias y con una dependencia orgánica directa del Ministerio de la Gobernación. Este cargo subsumía las funciones de los anteriores Jefes políticos y la de los Intendentes, convirtiéndose, entre otros extremos, en Subdelegados de Hacienda y entendiéndose por lo tanto en los asuntos relacionados con las contribuciones directas, indirectas y Haciendas municipales.

Por lo demás, la Real Orden de 20 de junio de 1850 volvía a insistir en la prohibición de las modificaciones presupuestarias sin autorización del Gobierno.

En otro orden de cosas, en la Exposición a S.M. del Real Decreto de 17 de octubre de 1863, "descentralizando la acción administrativa del Gobierno y encomendando a los Gobernadores la aprobación de todos los presupuestos y cuentas municipales" se decía que "Los Ministros que suscriben participan de la opinión, ya general en el país, de que es preciso descentralizar la acción administrativa del Gobierno. La práctica tranquila de las instituciones liberales, que forman el mejor timbre del reinado de V.M.; el desenvolvimiento que bajo su protección ha experimentado la riqueza pública y el extraordinario impulso que recibe todo género de empresas y proyectos, así de interés general como local y provincial, han aumentado de tal modo el número de los negocios del privativo conocimiento de la Administración central, que hacen difícil y embarazosa su marcha, por mucho celo y discreción que se despliegue y debilitan las garantías de acierto que el bien del servicio exige".

Después de afirmar que los aspectos generales de los asuntos provinciales y municipales debían de quedar en la órbita gubernamental y los de interés específico respectivo debían de ser confiados a las autoridades provinciales y municipales, se añadía que "no teme el Gobierno que la aplicación de este principio altere la armonía que debe existir entre la Administración provincial y la central, dado que los actos de los Gobernadores y de las Corporaciones citadas deberán sujetarse a las leyes vigentes y que el Gobierno se reserva la facultad de inspeccionar y reformar, ya por propia iniciativa, ya a instancia de parte, en todos los negocios de cuyo conocimiento hoy se desprende. Por otra parte, la delegación de atribuciones que en diferentes épocas y diversos ramos de la Administración han hecho Gobiernos anteriores en las Autoridades provinciales, si bien siempre en reducida escala, han dado los mejores resultados, patentizando las ventajas de que la Administración funcione cerca de los mismos sitios donde su acción inmediata es necesaria".

No obstante, y a pesar de esta declaración de principios, sorprendente y aceptablemente progresista, un mes después, el 26 de noviembre de 1863, se publicaba otra Real Orden de Gobernación que desvirtuaba completamente las intenciones descentralizadoras y de hecho retrotraía el asunto de la autorización de los Presupuestos a la situación establecida en 1845. En efecto, en ella se decía que la "delegación (en los gobernadores) no envuelve en manera alguna la idea de
(continúa...)

Por otra parte, la Contabilidad municipal se rigió por la ya conocida Instrucción de 1845, publicada en 1846 y por el Real Decreto de 25 de marzo de 1852. Sin embargo, por la Ley del Tribunal de Cuentas de 1851, desarrollada por su Reglamento de 2 de septiembre de 1853, se encomendó a dicha institución la aprobación y cancelación de las Cuentas municipales que requiriesen la autorización del Gobierno ⁽¹⁹⁶⁾. No obstante, el control contable ejercido por el Gobierno sobre los Ayuntamientos se fue perfeccionando con el establecimiento, desde 1845, de la obligación de que los Ayuntamientos remitieran los resúmenes anuales y mensuales de los Presupuestos municipales y de Beneficencia con el objetivo confesado de "ejercer vigilancia y reunir datos" con finalidad

⁽¹⁹⁵⁾ (...continuación)

abandonar la inspección y alta tutela de los intereses populares que corresponden al Gobierno Supremo". Por ello se mandaba remitir una de las tres copias de los Presupuestos ordinarios y adicionales de más de 200.000 reales de ingresos al Ministerio de la Gobernación.

⁽¹⁹⁶⁾ La normativa de 1845 ordenaba que el examen y aprobación de las Cuentas municipales las debían de realizar, en primera instancia, las Diputaciones y Consejos provinciales que, en su caso, las debían de remitir al Ministerio de la Gobernación. Pero además, el Real Decreto de 25 de marzo de 1852 dispuso que los Ayuntamientos que estuvieran en el caso, debían de remitir sus Cuentas a partir de 1853, también al Tribunal de Cuentas del Reino, creado por Real Decreto de 2 de septiembre de 1851. El Artículo 1º del Título I de este Decreto prevenía que "El tribunal de cuentas ejercerá privativamente la autoridad superior para el examen, aprobación y fenecimiento de las cuentas de administración, recaudación y distribución de los fondos, rentas y pertenencias del Estado; así como también de las relativas al manejo de fondos provinciales y municipales, cuyos presupuestos requieran la Real aprobación".

estadística. Los resúmenes se rendirían con regularidad a partir de la década de los años Cincuenta ⁽¹⁹⁷⁾. Además, otra disposición de 1849, disponía que los Ayuntamientos acompañaran a los Presupuestos un "Estado comparativo" de los gastos e ingresos de dos años consecutivos con la finalidad de que, agregados al Presupuesto General del Estado, permitiera al Gobierno conocer las necesidades y posibilidades económicas y, obviamente, intervenir mejor las Haciendas municipales ⁽¹⁹⁸⁾. Y en 1859, a la par que se permitían los Presupuestos adicionales se establecía la obligación de rendir la "Cuenta Adicional"

⁽¹⁹⁷⁾ La elaboración de los resúmenes anuales fue acordada por la Real Orden del Ministerio de la Gobernación de 10 de noviembre de 1845. Pero ante el frecuente incumplimiento de esta obligación, se estableció por la Real Orden de 25 de enero de 1852 que se formaran resúmenes mensuales del Presupuesto. Otra Real Orden de 11 de abril de 1856 insistiría en la necesidad de los resúmenes con el "objeto de ordenar los trabajos estadísticos correspondientes a este ramo de la Administración pública y tenerlos preparados para dar de ellos conocimiento a las Cortes".

⁽¹⁹⁸⁾ La Real Orden de Gobernación de 13 de noviembre de 1849, después de poner de manifiesto que la formación y examen de los Presupuestos provinciales y municipales eran una de las bases más importantes de la administración pública y un dato esencial para conocer la situación económica del país y las causas que se oponían a su desarrollo, afirmaba la conveniencia de enlazar su análisis al del Presupuesto del Estado para adquirir un conocimiento cabal de las necesidades generales y de los recursos disponibles. Se reconocía que hasta ese momento se habían dictado disposiciones aisladas e insuficientes que presentaban sólo los resultados de ejercicios puntuales. Para superar tal estado de cosas y "conocer a fondo la marcha administrativa de este ramo, la influencia que su establecimiento ha producido y los aumentos que nuevas necesidades han causado, es preciso resumir los hechos que se deducen de su examen para presentar a los cuerpos recaudación el cuadro exacto del estado que tiene en el día la administración provincial y municipal, abrazando los multiplicados y variados ramos que comprende". Para ello la Real Orden prevenía que se remitieran al Ministerio, junto a los resúmenes generales unos "Estados comparativos" de los Presupuestos desde 1846.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

correspondiente⁽¹⁹⁹⁾. El Real decreto de 26 de junio de 1861 insistía en el tema.

Por su parte, la ya vista aparente descentralización en la aprobación de los Presupuestos publicada en 1863 tuvo su correlato en el tema de las Cuentas municipales, limitando la autonomía del Gobernador a los aspectos puramente formales de las mismas, en su caso⁽²⁰⁰⁾. La Ley y de 20 de septiembre de 1865 venía a completar la normativa respecto a la dación de Cuentas.

Por otra parte, la legislación recordaba recurrentemente, ante su evidente incumplimiento, la obligación de respetar la incompatibilidad de cualquier cargo municipal, incluido el Secretario, con el desempeño de la función de Depositario de los fondos comunes⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁹⁾ Real Orden de 30 de julio de 1859 y Orden de la Dirección General de Administración Local, con Cánovas del Castillo, de 7 de marzo de 1860.

⁽²⁰⁰⁾ El Real Decreto de 17 de octubre de 1863 autorizaba en principio a los gobernadores para aprobar las Cuentas municipales. Pero apenas pasado un mes, el 26 de noviembre de 1863, una Real Orden venía a poner las cosas en su sitio, es decir, en 1845, además de la acción del Tribunal de Cuentas, en su caso. Efectivamente la citada norma disponía que "como quiera que en materia de cuentas municipales no puede confundirse en manera alguna la aprobación gubernativa y hasta cierto punto preventiva que el Gobierno las ha dispensado, únicamente en cuanto a su forma, en la parte que se refiere a su conformidad o divergencia con las disposiciones y formularios mandados observar, con la fiscal que se refiere al juicio definitivo de la buena o mala gestión de los intereses locales encomendada respectivamente al Tribunal de las del Reino (...) y a los Consejos provinciales (...)".

⁽²⁰¹⁾ Ley de Contabilidad de 1845-46 y Circular de la Dirección General de Contabilidad de 31
(continúa...)

Por lo demás, la vigencia anual de los Presupuestos sufrió diversas oscilaciones hasta quedar establecido por el Real Decreto de 31 de octubre de 1862, que los municipales se debían de ajustar en su ejercicio económico al del período del Presupuesto General del Estado, computando sus gastos e ingresos para el tiempo comprendido desde el 1º de julio de un año hasta el 30 de junio del año siguiente.

⁽²⁰¹⁾ (...continuación)
de marzo de 1847.



II.1.3.- Los ingresos y los gastos.

II.1.3.1.- La evolución y la clasificación
administrativa u orgánica de los
ingresos

La insuficiencia de los ingresos procedentes de los Propios y de los Arbitrios de las Haciendas municipales en el período 1845-1874, se explica fundamentalmente por la supeditación del marco legal local al Gobierno central. Más claramente, por la falta de autonomía fiscal de los Ayuntamientos. Como ya se dijo en otra parte de este trabajo, no se evidencia una solución de continuidad patente entre el centralismo absolutista y el neocentralismo liberal fuertemente jacobino. Además, la política burguesa, como ya se vio en la transición del Antiguo Régimen al sistema liberal, favoreció, lógicamente, la aparición de otros elementos que también están en la base de dicha limitación. A este respecto hay que subrayar los efectos del establecimiento de la economía de mercado sobre los Propios y Arbitrios, incluido el proceso de desamortización de los bienes municipales. Por otro lado, la intervención de la Hacienda en la recaudación de los Arbitrios locales mediante el mantenimiento del Derecho de Puertas, en administración o arrendamiento, no fue ajena a la disminución de los



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

ingresos de los Ayuntamientos, por muchas reformas que se realizasen ⁽²⁰²⁾.

Sobre el principio intervencionista y fuertemente controlador del Gobierno apenas merece la pena insistir, a no ser para ratificarlo, a la vista de la política aplicada durante este período histórico. Como ya se ha tratado extensamente en páginas anteriores, este elemento constituye el principio fundamental mediante el cual se supeditaban todas las funciones económicas de las Haciendas municipales a la Hacienda central, vía Ministerio de la Gobernación, en detrimento de aquéllas. También se ha afirmado ya en otro lugar, que la preocupación e interés de los Gobiernos liberales de corte conservador, también de los progresistas con matizaciones que no alteran el diagnóstico, se limitó a considerar las Haciendas locales, en el mejor de los casos, como meros instrumentos subsidiarios de la Hacienda central, en el peor, como un medio de disponer de mayores recursos. En este sentido cabe recordar que se mantuvieron las

⁽²⁰²⁾ Las continuadas e inútiles protestas de los Ayuntamientos contra las fraudulentas prácticas de los empleados de Hacienda y tendentes a recuperar su función recaudadora, logró el objetivo limitado de que desde 1852 la intervención de los Derechos de Puertas sería realizada directamente por los administradores de rentas indirectas, también denominados visitadores de puertas.

Contribuciones de diversa naturaleza con las que la Hacienda gravaba los recursos municipales, tanto los Propios como los Arbitrios. Las escasas iniciativas del ejecutivo y del poder legislativo como las de 1850 y 1851, tendentes a averiguar el estado real de los deficitarios medios financieros municipales vinculados a los Propios y establecer su arreglo, eso sí, preservando siempre los intereses del Estado, puede servir al investigador como dato estadístico. Pero su carácter efectivo fue nulo y en nada desdice la anterior afirmación ⁽²⁰³⁾.

⁽²⁰³⁾ La Circular de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de la Gobernación de 13 de julio de 1850 decía que "Deseando S.M. la Reina promover por todos los medios posibles las mejoras materiales de los pueblos, ha tenido a bien disponer que se reúnan en este Ministerio las noticias estadísticas convenientes para conocer con toda extensión la riqueza que hoy poseen bajo el nombre de propios". Un año más tarde, el 21 de julio de 1851, se nombraba una Comisión del Congreso de los Diputados presidida por Antonio de los Ríos Rosas, que abriría una información parlamentaria "sobre el importe y aplicación actual de los bienes de propios y sobre los objetos a que pueda o no convenir destinarlos en adelante (...)." Puesto que, según la Comisión, eran los Ayuntamientos los más impuestos en los problemas y los más interesados en solucionarlos, el trabajo de los congresistas se basaría en las propuestas municipales. Para ello las Corporaciones locales debían de contestar a un minucioso interrogatorio. La Circular continuaba diciendo que "La Comisión desea consignar en la información parlamentaria todo cuanto pueda ilustrar al Congreso y a los demás altos poderes del Estado, a fin de que recaiga una resolución legislativa, que ya conservando, ya variando lo existente, lleve el sello de la prudencia y del acierto; que en todo caso concilie los grandes intereses de la nación con los de los pueblos; y que sin menoscabar los derechos adquiridos ocurra eficazmente al remedio de abusos y corruptelas; y para obtener este resultado cuenta con el celo y patriotismo de los individuos que dignamente componen hoy las corporaciones municipales. Libre de todo compromiso, superior a todo género de bandería, penetrada de un profundo respeto hacia todo género de propiedad, exenta de preocupaciones en favor de este o del otro sistema, rigurosamente imparcial, en suma, la Comisión desea esclarecer primero la verdad de los hechos y conocer después a fondo el estado de la opinión sobre las mejoras, reformas o innovaciones que convenga adoptar en este ramo de la administración pública". La Comisión encarecía a los Ayuntamientos la pronta y exacta respuesta habida cuenta de que "sólo (continúa...)

Por su parte, la paulatina penetración del Capitalismo en la estructura económica y social desde la década de los años Cuarenta, afectó negativamente a los fondos municipales. Desde la vertiente de los Arbitrios se completó la ya iniciada abolición de los monopolios, prerrogativas y arriendos en exclusiva vinculadas al Antiguo Régimen, así como los Arbitrios impuestos sobre el pan, las harinas, hortalizas, verduras y otros artículos de primera necesidad. Asimismo, se limitaba la imposición de Arbitrios, sólo sobre los artículos a consumir en cada ciudad, y no las transacciones comerciales de los que estuvieran de paso, en aras de la libertad comercial. Y por otro lado, en 1850 se suprimían de los Derechos de Puertas a determinados artículos de consumo, con sus consiguientes efectos sobre el rendimiento de los Arbitrios. De modo que a los Ayuntamientos no se les permitía imponer Arbitrios para sufragar los Presupuestos

⁽²⁰³⁾ (...continuación)

la cabal apreciación de los verdaderos valores y productos de los bienes de propios, puede impedir toda contingencia de usurpación en lo venidero, dando de sí en lo presente una solución inmediata, práctica, justa e irrevocable en negocio tan debatido y litigioso y tan importante en el orden político y económico". Concluía diciendo que "Exagerada quizás por unos, atenuada por otros la cuantía real de los bienes de propios" importaba determinar, no sólo su valor sino "las utilidades que los pueblos reporten de su actual forma de administración y aprovechamiento y la influencia que aquélla ejerza en la suerte de las clases menesterosas y en el fomento o decadencia de la agricultura y ganadería (...)", además de otros extremos.

ordinarios, sino sobre artículos que no figurasen en los Consumos generales. Tarea prácticamente imposible de llevar a efecto y que quedaba reducida a irrisorios gravámenes sobre los espectáculos y diversiones públicas ⁽²⁰⁴⁾. Además, la política económica liberal tibiamente tendente a incentivar las actividades económicas de tipo industrial, favoreciendo la exportación y la importación, desembocó en declarar libres de impuestos determinadas materias primas y productos en 1848 y, por lo tanto, en

⁽²⁰⁴⁾ Desde antes de 1845 como ya se ha visto, pero sobre todo a partir de la Real Instrucción de 8 de junio de 1847, con la paulatina consolidación de la economía de mercado que, lógicamente, establecía la libertad de compra-venta, se fueron prohibiendo los monopolios y estancos en los Arbitrios municipales, con la consiguiente disminución de los ingresos. Así se fueron suprimiendo las distintas figuras impositivas municipales vinculadas a las preeminencia y privilegios municipales propios del Antiguo Régimen, que se traducían en "la prohibitiva y privativa" prerrogativa, entre otras del arrendamiento en exclusiva de la venta al por menor de los artículos de tienda, taberna y panadería. Esta norma prohibía asimismo imponer Arbitrios sobre el pan, las harinas y otros artículos de primera necesidad y limitaba la imposición sobre los artículos exclusivamente de consumo interno. El tipo impositivo se fijaría en las tarifas de 26 de febrero de 1848. Un paso más en este proceso se dio con la Real Orden de 18 de mayo de 1849 que establecía la libertad total en la instalación de nuevas posadas, hornos y molinos de carácter privado, liberando a sus propietarios del deber de indemnizar a los Ayuntamientos por su pérdida de ingresos, que prevenía la Real Orden de 28 de septiembre de 1833, basándose en que no se podía monopolizar ninguna actividad económica ni se estaba en el caso de un proceso desamortizador. Por estas razones se dejaba "en libertad a todos los españoles y extranjeros avecindados para que puedan libremente establecer las fábricas, industrias y artefactos de cualesquiera clase sin exigirles indemnización a los propios que antes disfrutasen privilegio, con tal que se sujeten a las reglas generales de policía urbana establecidas anteriormente, o medien circunstancias especiales que puedan dar lugar a excepción en algún caso particular".

A mayor abundamiento, el Real Decreto de 1 de abril de 1850 eliminó del Derecho de Puertas, y por tanto de los recargos de Arbitrios, 162 artículos de consumo.

El Real Decreto de 28 de julio de 1852 permitió uno de los escasos, y poco rentable, Arbitrio, consistente en un 10 por 100 de la venta de las entradas de los teatros y liceos públicos municipales y un 5 por 100 con respecto a las corridas de toros y novillos.

prohibir el establecimiento de Arbitrios sobre los mismos, o limitar los gravámenes sobre los vinos y aguardientes. En 1849 se estableció la prohibición absoluta de Impuestos y Arbitrios sobre los últimos artículos citados. Todo ello provocó la consiguiente disminución de los ingresos municipales ⁽²⁰⁵⁾.

También en este punto hay que poner de manifiesto que el proceso desamortizador de los bienes de Propios y otros derechos municipales en 1855, con el objetivo de ampliar el mercado de fincas rústicas y urbanas, convertir el patrimonio inmobiliario municipal en capital mobiliario, y allegar recursos para la Hacienda central, privó a los Ayuntamientos de buena parte de sus recursos ⁽²⁰⁶⁾. El

⁽²⁰⁵⁾ La Real Orden de 25 de febrero de 1848 abolía los Derechos de Puertas y los Arbitrios sobre las materias primas y productos de las fábricas de tejidos diversos, de loza, vidrio, papel, corcho, maderas para la construcción, hierro y demás metales, máquinas, muebles, herramientas y utensilios, productos químicos, pieles, abanicos, sombreros, hules, encerados y tejidos confeccionados. Se establecía lo mismo con los géneros y efectos extranjeros de la misma clase y se limitaba la imposición de Arbitrios y recargos sobre el aguardiente a la mitad o una tercera parte del impuesto señalado para las poblaciones hasta la cuarta clase inclusive y en todas las demás, respectivamente. La Real Orden de 24 de febrero de 1849 permitió que se sustituyeran los Arbitrios sobre los vinos trasladándolos sobre los traficantes al por menor.

⁽²⁰⁶⁾ La desamortización de Madoz, expresada en la Ley de 1º de mayo de 1855, declaraba entre los bienes en estado de venta los predios rústicos y urbanos, Censos y foros pertenecientes a los Propios y comunes de los pueblos, a los de Beneficencia y a los de Instrucción Pública. De estos se exceptuaban los edificios y fincas destinados a algún servicio público, los de Beneficencia e Instrucción Pública y los terrenos de aprovechamiento común. Los compradores de fincas rústicas y urbanas debían de pagar en metálico un 10 por 100 al contado, un 8 por 100 los dos años siguientes, un 7 por 100 los dos siguientes años y un 6 por 100 los restantes 10 años. En total (continúa...)

aspecto más traumático de este proceso no fue en sí la desamortización del patrimonio inmobiliario local propiamente dicho, probablemente lógico en el marco del liberalismo económico, sino la forma en que se planteó y se aplicó la ley ⁽²⁰⁷⁾. Las originariamente benéficas

⁽²⁰⁶⁾ (...continuación)

quinze plazos y catorce años. Para la venta de los Censos, además de condonarse las deudas, se concedían diversas facilidades para su redención con un plazo máximo de 6 meses, al final del cual pasarían a su enajenación en pública subasta y con las mismas condiciones que en el punto anterior. En el caso de los Censos de Beneficencia la Ley contemplaba la compensación de la pérdida de los Censos con el producto de las fincas o con la garantía del Tesoro.

En la inversión de los capitales procedentes de las ventas de los bienes municipales, de Beneficencia e Instrucción Pública, se prevenía una doble aplicación.

Un 20 por 100 se lo reservaba Hacienda directamente. Una parte de la cantidad correspondiente serviría para cubrir el déficit del Presupuesto del Estado del año corriente. El 50 por 100 de lo restante y los ingresos totales de los años sucesivos lo destinaba el Gobierno a la amortización de la Deuda consolidada y a la amortización mensual de la Deuda amortizable de primera y segunda clase, con arreglo a la Ley de 1º de agosto de 1851. El otro 50 por 100 se invertiría en obras públicas de interés y utilidad general, exceptuándose 30.000.000 de reales reservados para la reedificación y reparación de las iglesias.

El 80 por 100 restante se lo apropiaba el Gobierno, siempre que los Ayuntamientos o los establecimientos citados no lo reclamasen fundadamente y consiguieran la pertinente autorización gubernamental para obras públicas o para invertirlo en entidades bancarias agrarias, con destino a adquirir títulos de la Deuda consolidada al 3 por 100. Estos títulos se convertirían en inscripciones intransferibles a favor de estas instituciones y debían de servir como pago de las Contribuciones generales. En un alarde de optimismo y contradicción, la Ley decía que la baja de los ingresos que se produjera en los municipios sería compensada por transferencias del Tesoro.

⁽²⁰⁷⁾ Según Joaquín del Moral, "la Ley Madoz, aparte de motivaciones implícitas de carácter fiscal y objetivos de política económica general, venía a sancionar una situación de reestructuración de la propiedad rústica y urbana, que se había iniciado mucho antes y (...), además, una de sus razones legales fue la de tratar de paliar la falta de recursos municipales a través de la reconversión económica de sus bienes patrimoniales. Y sobre este punto conviene resaltar, que esta medida estaba en consonancia con el nuevo sistema económico y social, el capitalismo, que por entonces se estaba consolidando. En su aplicación -dadas las condiciones de déficit crónico de la Hacienda nacional y el propio carácter del Estado liberal en su proceso de asentamiento en España-, la realidad contradice las buenas intenciones, pero es que hubiera sido un milagro que se hubiera producido de otra manera."

(continúa...)

intenciones del Gobierno en relación con la desamortización de los bienes de Propios municipales, fue pronto superada por la realidad de los hechos. En palabras de Vicens Vives (1959), "se trataba de variar la forma de propiedad y no la propiedad misma. Pero el tráfico a que dieron lugar los títulos de Deuda, con notorio escándalo en determinadas provincias, arruinó la Haciendamunicipal en muchos lugares de España, en detrimento de las funciones concejiles generales y de los medios de vida de sus pobladores. No obstante, varios municipios lograron eximirse de las disposiciones de tal Ley, mantenida en vigor por la de 2 de octubre de 1858, de modo que en ciertas zonas peninsulares, sobrevivieron los patrimonios

⁽²⁰⁷⁾ (...continuación)

Este mismo autor añade que "La Ley desamortizadora de 1855, bienintencionada en su forma, ya que trató de afrontar la falta de recursos locales mediante la transformación de los bienes municipales en títulos de rentabilidad asegurada con pago de intereses anuales, hubo de verse asociada e inexorablemente inmersa en el proceso de insuficiencia tributaria desatado por el sistema fiscal de 1845 por lo que, en su aplicación, inevitablemente afectó de manera desfavorable a la gestión financiera y a la asignación de recursos de las corporaciones civiles. El resultado de la interacción de todos estos factores descritos, estrechamente unidos entre sí, fue que el centralismo político -con su traducción a nivel de poder local, es decir, el caciquismo- y el déficit presupuestario de ayuntamientos y diputaciones (fiel reflejo de lo que acontecía en la Hacienda nacional) acabaron configurando la atonía de la acción política y económica provincial española en el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, prolongando esta situación hasta bien entrado el siglo XX. Lo que, sin duda, coadyuvó a agudizar muchas situaciones, que tuvieron su reflejo en el aumento de la tensión social durante las primeras décadas del nuevo siglo (...)." Joaquín del Moral (1984a): Repercusiones de la desamortización civil en las haciendas locales: hipótesis y planteamientos, Madrid, Hacienda Pública Española, nº 87, págs. 313-314.



colectivos" ⁽²⁰⁸⁾.

El resultado final tradujo realmente la venta de los bienes de los Ayuntamientos, en un recurso de la Hacienda para enjugar su déficit corriente y responder de sus diversas obligaciones con los tenedores de la Deuda. Porque la Hacienda central "secuestró" unilateralmente un 20 por 100 del producto de la venta de los Propios para destinarlo a paliar el déficit del Estado, satisfacer los compromisos de la Deuda consolidada y amortizable, invertir en obras públicas y subvencionar a la Iglesia. El restante 80 por 100, como si de un coeficiente de caja se tratara, también fue a parar a manos del Tesoro, que obligó a los Ayuntamientos a adquirir títulos de la Deuda consolidada al 3 por 100. Pero es que a mayor abundamiento, en el mismo año de 1855 se reconocieron definitivamente como propiedad privada egresada de los bienes de Propios, los repartimientos efectuados desde 1770 hasta entonces ⁽²⁰⁹⁾.

⁽²⁰⁸⁾ Jaume Vicens Vives (1959): Historia social y económica de España y América, Barcelona, Teide, págs. 86 y 87.

⁽²⁰⁹⁾ El Decreto de las Cortes de 6 de mayo de 1855 sancionaba como propiedad particular "las suertes que de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios se repartieron con las formalidades prescritas en la Real provisión de 26 de mayo de 1770 y decreto de las Cortes de 4 de Enero de 1813, 29 de Junio de 1822, 18 de Mayo de 1837 y las que bajo las mismas reglas se
(continúa...)

Posteriores disposiciones legales, que rebasan el marco cronológico de este Capítulo y alcanzan al período de la Restauración, vendrían a modificar las cuotas de participación de los Ayuntamientos en los resultados del proceso enajenador y a, en teoría, a facilitar y hacer efectivos los hipotéticos beneficios de la venta de los bienes de Propios, mediante la venta de los títulos de la Deuda obligatoriamente adquiridos por las Corporaciones locales. Pero el proceso de descapitalización municipal resultaba inevitable, tanto por el control gubernamental y las "conversiones", como por la baja cotización de los títulos de la Deuda en la Bolsa y por el entramado de intereses caciquiles ⁽²¹⁰⁾.

⁽²⁰⁹⁾ (...continuación)

repartieron también por los Ayuntamientos y Juntas durante la guerra de la Independencia".

⁽²¹⁰⁾ De las ventas realizadas desde el 28 de octubre de 1868 hasta el 21 de julio de 1876, las Corporaciones locales obtendrían 250 pesetas nominales de inscripciones de la Deuda por cada 100 de los créditos, incluida la tercera parte que habían ingresado en la Caja de Depósitos. Las transacciones efectuadas desde la última fecha aludida en adelante, se realizarían en metálico y su importe se canalizaría a la obtención de títulos de la Deuda al 3 por 100. Los intereses devengados por estos capitales eran del 4 por 100 anual y se debían de pagar en metálico.

La forzosa descapitalización de los Ayuntamientos es puesta de manifiesto por Bernal (1978), al afirmar que "la Real Orden de 6 de febrero de 1877 pretende dar algunas facilidades, indicando que se concederían licencias (para la venta de los títulos de la Deuda, proceso difícil, por otra parte, ante sus bajas cotizaciones en la Bolsa) siempre que que el dinero lo empleasen los ayuntamientos "en empresas útiles a juicio del Gobierno", extremo discrecional en grado sumo y difícil de acreditar por las Corporaciones. Sin embargo, con esta disposición en la mano el expolio final se llevó a cabo. La etapa política de la Restauración, conocida por las prácticas caciquiles, facilitó el camino, pues ¿Hasta qué punto los caciques locales no se hicieron pagar sus actuaciones, (continúa...)

Para la mayoría de los historiadores, los beneficios económicos para las Haciendas locales fueron, pues, casi puramente nominales -y así lo constatan los datos empíricos de la Hacienda de la ciudad de Alicante- y las consecuencias sociales, adversas para un gran colectivo ciudadano. Aunque no falta alguna interpretación matizadamente no concorde con las anteriores afirmaciones

(211)

(210) (...continuación)

obteniendo del Gobierno las autorizaciones y licencias que les permitirían disponer de unos recursos, de otro modo inmovilizados? Y una vez conseguidos, ¿Cuál fuera su última finalidad?. La fama de corruptos que se ganaron los ayuntamientos, desde 1874 hasta la Dictadura, fue notoria hasta el punto de que uno de los argumentos de Primo de Rivera, de corte populista, para justificar el golpe de Estado, fue el de que iba a acabar con la corrupción municipal, y haberla la había, pues cundió el pánico entre los que habían sido ininterrumpidos gestores y administradores de esos bienes públicos." Antonio Miguel Bernal (1978): Haciendas locales y tierras de propios: funcionalidad económica de los patrimonios municipales (Siglos XVI-XIX), en Hacienda Pública Española, número 55, págs. 285-312, cita literal págs. 308-309.

Y a mayor abundamiento, las reiteradas "conversiones" de la Deuda pública, siempre con rebaja de intereses, afectaron negativamente a los fondos de las Haciendas municipales. (Véase Joaquín del Moral (1984b), obra citada, pág. 31)

(211) Sobre la negativa incidencia de la desamortización civil de 1855 para los Ayuntamientos, se han pronunciado varios autores. Para Simón Segura (1973), la venta de los bienes de Propios "fue un fuerte golpe a la estructura tradicional de forma y nivel de vida de los municipios, pues sobre ellos giraba la parte más importante de la economía de los ayuntamientos sin que el Estado supliese, con sus asignaciones, la disminución de recursos."

Por su parte, Manuel Tuñón de Lara (1971, La España del siglo XIX (1808-1914), pág. 149) se manifiesta de la siguiente manera: "Las consecuencias de la desamortización general fueron mucho más graves que las de la eclesiástica; no sólo se trató también de una redistribución de la propiedad territorial en beneficio de las clases más adineradas, sino también de un golpe de muerte contra los bienes comunales de los pueblos. Pascual Carrión no vaciló en calificar de nefasta esta Ley, por cuanto deshizo estos patrimonios colectivos y privó a los campesinos más modestos de terrenos para pastos, caza, leña y carboneo. Más de 700 pueblos protestaron entonces de los fraudes y abusos cometidos con los bienes comunales por la Comisión técnica agraria".

(continúa...)

De modo que la pérdida casi general del patrimonio municipal y de sus considerables rentas, que supuso el proceso desamortizador, tuvo que ser compensada por los Ayuntamientos con el intento de imposición de nuevos gravámenes. La necesaria reconversión de las Haciendas locales patrimoniales en Haciendas de naturaleza fiscal, se tuvo que hacer, pues, precipitadamente y bajo el signo de la insuficiencia en los ingresos.

El global y perverso intervencionismo gubernamental en las Haciendas locales se completaba con el mantenimiento de los "contingentes" o contribuciones sobre los bienes de Propios y Arbitrios que los Ayuntamientos debían de transferir al Tesoro, disminuyendo así sus ingresos. Por esta razón, al final de estas partidas figuraba el epígrafe "bajas", cuyas cantidades se trasladaban al capítulo del gasto correspondiente. A pesar de la contestación que estas deducciones en los ingresos municipales causaban en los Ayuntamientos, el Régimen liberal los mantuvo. Una Real Orden de 1858 insistía en la legitimidad de los contingentes sobre los bienes de

⁽²¹¹⁾ (...continuación)

Sin embargo, para Castro (1979), los perjuicios derivados de la incidencia del proceso desamortizador en los municipios fueron menores de los que a simple vista pudiera parecer.

Propios intentando reforzarla con razones de tipo histórico, técnico, jurídico y económico. Específicamente, y utilizando una especie de derecho comparado, venía a considerar los bienes de Propios como las demás propiedades particulares, fingiendo ignorar que ya contribuían por el Impuesto territorial y urbano de tipo general. De manera que siguió en vigor el 20 por 100 que recaía en los Propios, sólo que ahora destinado al Presupuesto del Ministerio de la Gobernación. Por lo que respecta a los Arbitrios, también se mantuvo un 5 por 100 aplicado a la amortización de la Deuda y un 10 por 100 en concepto de administración por la Hacienda, en su caso

(212)

(212) Por la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845 quedó establecido que los Ayuntamientos debían de librar al Tesoro el 20 por 100 del rendimiento de los bienes de Propios una vez deducido el importe de las contribuciones directas "como las de un particular cualquiera". Por este 20 por 100 quedaban afectados no sólo los ingresos ordinarios procedentes de Propios, es decir las fincas rústicas y urbanas, los derechos y censos a su favor y otros bienes de idéntica naturaleza, sino cualquier otro ingreso extraordinario y eventual como las cortas de leña y arbolado. Quedaban excluidos de este gravamen los ingresos procedentes de enajenaciones de bienes de Propios, de empréstitos, legados, donativos y mandas. Y al igual que ocurriera en la etapa histórica anterior, los Ayuntamientos se resistían a este pago.

Por esta razón el Gobierno publicó la Real Orden de 23 de abril de 1858, "declarando sujetas al pago del 20 por 100 de Propios a todas las fincas de aprovechamiento común que sean arbitradas para atenciones municipales", haciendo suyos los considerandos de las Secciones de Gobernación, de Fomento y de Hacienda del Consejo Real. En síntesis esta disposición decía que sólo eran bienes de "Propios aquellos que, perteneciendo al común de la ciudad o pueblo, daban de sí algún fruto o renta en beneficio del procomunal del mismo y de los cuales nadie en particular podía usar". Y "como bienes comunes sólo se entendían (...) aquellos de que cada vecino de por sí pueda usar gratuita y libremente". Recordaba que "los pueblos arbitran y han arbitrado en

(continúa...)

Pero como ya ocurriera desde principios de siglo, los Ayuntamientos se veían imposibilitados de satisfacer estas especiales Contribuciones de los Propios, acumulándose

⁽²¹²⁾(...continuación)

todos tiempos (...) tierras y pastos comunes o de aprovechamiento común, que es lo mismo; unas veces arrendando el sobrante de dichos pastos, otras permitiendo el rompimiento de tierras para repartirlas en suertes, entre los vecinos, o rematarlas en el mejor postor; ya en fin dando facultad para la corta o entresaca de árboles, rozas y descuajes, con cuyos Arbitrios obtenían una renta en favor de la comunidad del pueblo". Así, los bienes comunales se habían transformado en bienes de Propios a ojos del Gobierno, rindiendo unos productos para las haciendas municipales. Por ello quedaban incursos, como los demás bienes particulares, en el área de aplicación de la ley contributiva de 1845. El Gobierno olvidaba, o fingía ignorar, que los bienes rústicos y urbanos de los municipios ya devengaban las contribuciones generales, produciéndose así una doble imposición. Por último, la disposición de 1858 excluía de estos gravámenes los bienes agrarios puramente comunes o improductivos, los bienes urbanos destinados a algún servicio público y los censos y derechos municipales. De modo que los "beneficios" obtenidos por los Ayuntamientos por el arrendamiento de ciertos bienes rústicos o urbanos sufrían un proceso de apropiación por el Fisco central.

Por lo que respecta a los Arbitrios, el Decreto de 2 de noviembre de 1840 los había excluido del pago del 20 por 100. A partir de entonces quedarían gravados por un 5 por 100 para la amortización de la deuda y un 10 por 100 para gastos de administración, en los casos en que su recaudación corriera a cargo de la Hacienda, como ya estableciera el Real Decreto de 31 de diciembre de 1829. Además a partir de 1843 quedarían incluidos en el 5 por 100 los Arbitrios impuestos en repartos vecinales para cubrir el déficit. Por contra, la Real Orden de 5 de julio de 1850 excluiría de este gravamen los ingresos procedentes de los recargos del cupo de la contribución territorial, al no tratarse de Arbitrios. La oposición de las corporaciones locales a estas cargas sobre los Arbitrios produjo recurrentes disposiciones de Hacienda, como la Real Orden de Gobernación de 4 de junio de 1846, por la que se apremiaba a los Ayuntamientos a que los pagaran, considerando las deudas por este concepto como débitos en segundos contribuyentes, que retenían ilegalmente fondos pertenecientes al Fisco. Al propio tiempo se exigía a los Jefes Políticos que no dificultaran la acción de la Dirección General de contribuciones indirectas en hacer efectivos los pagos. El fondo del problema estribaba en que los Jefes Políticos, aunque delegados del Gobierno, eran conscientes de los limitados recursos de las haciendas municipales y por otra parte estaban sumamente interesados en obtener fondos, también costeados por los Ayuntamientos, para sostener las Diputaciones. La última razón de las diferencias entre los distintos escalones de la Administración era, como ya se repetido en varias ocasiones, los a menudo contrapuestos intereses en las mismas y limitadas materias impositivas.

Por otra parte, la recaudación de estas cargas quedó fijada en la Real Orden de Gobernación de 29 de junio de 1846. Por ella, el 20 por 100 de los Propios se entregaría al Ministerio de la Gobernación y el 5 por 100 y el 10 por 100 de los Arbitrios al de Hacienda.

notables deudas. Por ello, y habida cuenta del destino que se les dio, se podría afirmar que el 20 por 100 de la venta de los Propios en 1855 que se reservó Hacienda, fue una especie de compensación por los citados débitos. También los gravámenes sobre los Arbitrios fueron contestados por los Ayuntamientos, con la complicidad de los Jefes Políticos, por lo que el Gobierno los acusó de retener fondos ilegalmente, considerando las deudas como de segundos contribuyentes. Sin embargo, tanto las cargas sobre los Propios como las que recaían en los Arbitrios, aunque no siempre de forma regular, se fueron satisfaciendo. En cualquier caso, si a estas Contribuciones agregamos los resultados de la venta de los bienes de Propios recién citados, se concluirá la extrema indigencia de estos fondos municipales a partir de 1855.

De modo que, en general, se puede afirmar que las paupérrimas Haciendas locales hubieran sido incapaces de subsistir con los insuficientes y progresivamente capitidisminuídos recursos basados en sus Propios y Arbitrios. Las ininterrumpidas protestas de los Ayuntamientos y la conveniencia de los Gobiernos que confiaban a aquéllos buena parte de los servicios públicos, explica que les concedieran recargos sobre las Contribuciones generales y les cedieran determinados Impuestos. Pero incluso así, la ausencia del poder fiscal de las Haciendas de los Ayuntamientos, que inevitablemente

se sentían arrastradas por estas decisiones gubernamentales, tuvo también sus efectos nocivos.

En este sentido cabe señalar que la bienintencionada política gubernamental progresista de abolir los generalizadamente odiados consumos, que constituían uno de los pilares básicos de los ingresos tanto del Estado como de los municipios, hubiera podido tener unos efectos dramáticos sobre los ya escasos recursos locales. Pero la efímera supresión de los Consumos generales durante el Bienio, no agravó la situación presupuestaria de las Haciendas locales, puesto que sólo afectó a las Contribuciones del Tesoro, manteniéndose los Arbitrios municipales basados en este Impuesto. Pero su permanencia produjo fuertes críticas y un malestar social, que estarían en la base de la desafección de las capas populares hacia el partido progresista ⁽²¹³⁾. Sin embargo, su nueva y completa abolición en 1868, en la que fueron sustituidos por un recargo del nuevo y general Impuesto

⁽²¹³⁾ Paloma de Villota (1988), ha puesto de manifiesto las dificultades y contradicciones con las que se encontraron los gobernantes progresistas del Bienio, ante el reto de cumplir con uno de sus principios programáticos más populares, la abolición de los consumos, y la imposibilidad, o falta de decisión política, de encontrar otros recursos con los que compensar la pérdida de los ingresos por aquel concepto tributario. El resultado final fue la toma de medidas unilaterales por parte de los distintos Ayuntamientos, incluida la derrama, pero en general se inclinaron por la permanencia de los arbitrios sobre el consumo.

personal o Cédula personal de tipo directo, no alivió el panorama financiero municipal. De modo que en 1874, Camacho, Ministro de Hacienda, los restablecería.

En realidad, las concesiones de los Gobiernos progresistas centrales, como la de los Consumos, no lograron solucionar la crónica y estructural insuficiencia financiera local. En efecto, los resultados del Impuesto de las cédulas personales estuvieron muy lejos de corresponder a las halagüeñas expectativas que el Gobierno abrigaba y fueron mucho menos rentables para las arcas municipales. El decepcionante rendimiento de un sólo año de práctica impositiva, puso en evidencia que en la forma en que se concibió, esta Contribución planteaba tantos o más inconvenientes que la de Consumos. Desde la vertiente municipal, independientemente de la limitada aportación de recursos, esta Contribución tuvo otro efecto perverso sobre sus fondos. Porque el Gobierno, desentendiéndose de la recaudación que corría a cargo de los Ayuntamientos en los casos contemplados en la ley, se limitó a exigirles la parte correspondiente a Hacienda, sin preocuparse de la viabilidad del procedimiento. Por esta razón, mientras el Tesoro ingresó íntegramente el cupo que le correspondía, muchos Ayuntamientos tuvieron que recurrir al medio de desprenderse de sus láminas procedentes de bienes de Propios o de otros créditos, para cumplir con sus obligaciones con el Fisco. Finalmente, la resistencia de



los contribuyentes y la imposibilidad de los recaudadores en realizar los cobros, culminó en una oposición bastante extendida hacia este Impuesto, que terminó por ser abolido por el Artículo 3º de la Ley de Presupuestos de 8 de junio de 1870 ⁽²¹⁴⁾.

⁽²¹⁴⁾ Las decisiones de los Gobiernos progresistas, cautivos de sus promesas de abolición de los consumos afectaron de forma distinta a las Haciendas locales. Durante el Bienio, mediante la Real Orden de 28 de diciembre de 1854, fueron abolidos y sustituidos por un repartimiento general a nivel del Estado en virtud de la Ley de Presupuestos de 16 de abril de 1856. Pero la citada Real Orden a la vez que respetaba los Arbitrios sobre el consumo confiaba a los Ayuntamientos la labor de proponer otros medios que estimasen oportunos para nivelar el presupuesto. De todos modos el margen de maniobra sobre otros Arbitrios susceptibles de realizar por las Corporaciones locales para conseguir suficientes recursos, era limitadísimo toda vez que se debía de respetar con mayor ahínco la libertad de mercado. El restablecimiento de los consumos por el Real Decreto de 15 de diciembre de 1856 supuso un duro golpe para el consumidor en general.

Por otro lado la política del Sexenio revolucionario fue vacilante con respecto al tema. Pues si bien los progresistas eran conscientes de la injusticia de este impuesto, por otra parte no dejaban de reconocer la conveniencia de su mantenimiento debido a la facilidad recaudatoria y por tanto al rendimiento efectivo del mismo. En principio se intentó sustituir este impuesto indirecto por otro gravamen progresivo de tipo directo, las Cédulas personales, establecido por un Decreto del Gobierno Provisional de 12 de octubre de 1868 y que permitía agregar recargos para Arbitrios. Por el Artículo Primero del Decreto quedaba "suprimida en toda la Península e islas adyacentes la contribución de consumos, para el Tesoro, para las provincias y para las municipalidades. Esa contribución no podrá restablecerse bajo ningún concepto, por las autoridades provinciales o municipales para cubrir el déficit de su presupuesto". Y por el Artículo Segundo se establecía "en sustitución de la anterior contribución, un impuesto de repartimiento que pagarán, sin excepción de clase ni fuero, todas las personas de ambos sexos, mayores de 14 años, con arreglo al censo de la población. La cuotas se fijarán según la importancia de la localidad". Quedaban exentos de esta contribución los pobres de solemnidad y los presos y penados sostenidos por fondos públicos. En el Artículo Onceavo se prevenía que "Los Ayuntamientos podrán aumentar las cuotas otro tanto del importe de la suma para el Tesoro a fin de atender a las obligaciones municipales". En el caso de que alguna municipalidad no pudiera recaudar estos recargos impositivos, el Gobierno la autorizaría para suplirlo por otro medio propuesto por una Junta de contribuyentes tres veces mayor que el número de los concejales.

Sin embargo ni este impuesto de tipo general ni los correspondientes Arbitrios fueron viables ni rentables debido a las protestas, reclamaciones y dilaciones que levantaron entre los mayores afectados, razón que explica que se restablecieran los consumos.

Con posterioridad el Gobierno, consciente de los apuros de las Haciendas municipales,
(continúa...)



Del otro de los recursos que los Gobiernos tenían a bien hacer partícipes a los Ayuntamientos, es decir de los recargos sobre las Contribuciones directas e indirectas, habida cuenta de que generalizadamente servían para cubrir el déficit que se producía en todos los ejercicios, se tratará inmediatamente en el siguiente apartado dedicado a la nivelación presupuestaria.

En cualquier caso, la clasificación administrativa u orgánica de los ingresos, a lo largo de este período histórico, fue la siguiente. En los recursos se distinguía entre los ordinarios o fijos y los extraordinarios o eventuales. Los ingresos ordinarios o fijos incluían las siguientes partidas. 1.- Bienes de Propios, que a su vez abarcaba los productos de las fincas rústicas y urbanas, los restos de los antiguos monopolios y los Censos y el producto de los intereses de la Deuda pública en posesión del Ayuntamiento. Además, y en virtud de las leyes desamortizadoras de los bienes de Propios de 1 de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856 y de la Real Orden e

⁽²¹⁴⁾(...continuación)

cedió los consumos a los Ayuntamientos. Pero de hecho esta cesión se convirtió en un regalo envenenado y poco productivo, habida cuenta de la odiosidad que despertaban.

Instrucción de 12 de mayo de 1858, se entregó a los Ayuntamientos inscripciones intransferibles de la Deuda del 3 por 100 o del 4 por 100, por el 80 por 100 del valor de los Propios enajenados, que a partir de estas fechas figuraron también en esta partida de los ingresos ⁽²¹⁵⁾. 2.- Montes. 3.- Impuestos establecidos, entre los que figuraban el producto del alquiler de puestos públicos, el de las pesas y medidas con carácter voluntario, el del usufructo del agua y otros. 4.- Beneficencia, que englobaba el producto de los bienes afectos a dichos establecimientos, el de las labores producidas, los intereses de la Deuda pública y un 4 por 100 del producto de las fincas enajenadas desde 1855. 5.- Corrección pública y 6.- Instrucción pública, que incluía el producto de las fincas o rentas destinadas a dichos establecimientos, los intereses de la Deuda y el 4 por 100 del producto de sus fincas enajenadas.

⁽²¹⁵⁾ La relativamente frecuente yuxtaposición de algunos Arbitrios a los Propios, proveniente de la denominación de origen de "Arbitrios apropiados" del siglo XVIII, planteaba problemas en su administración y recaudación y en las diversas contribuciones con que la Hacienda gravaba estas materias. Para determinar la naturaleza de unos y otros recursos municipales la Circular de la Dirección General de Contribuciones directas, Estadística y Fincas del Estado, de 28 de julio de 1853, establecía que por bienes de Propios se debía de entender "la heredad o finca perteneciente al común de una población y con cuya renta se atiende a algunos gastos públicos" mientras que los Arbitrios consistían en "los derechos que muchos pueblos imponen o tienen impuestos con facultad competente sobre ciertos géneros, artículos, ramos, objetos o ejercicios para satisfacer sus cargas, cubrir sus gastos o atender a otros objetos análogos de pública utilidad".

Los ingresos extraordinarios o eventuales incluían el producto de los empréstitos, de la venta de Papel del Estado y de las inscripciones transferibles; de las cortas extraordinarias del arbolado de montes y urbano; de legados donativos y mandas; de los ingresos eventuales y no previstos en el Presupuesto corriente; de los sobrantes en las subastas de los Derechos de consumo sobre el importe del encabezamiento; del producto de los pies de sitio cedidos por el Ayuntamiento, de las vías públicas, para dominio particular, por aprovechamientos extraordinarios de los ramos de policía urbana y, finalmente, cualquier otro Arbitrio permitido.

De todos estos ingresos extraordinarios merece destacar el de los empréstitos. El autor de este trabajo es consciente de la equivocada especie de situar esta partida en el capítulo de los ingresos, por más extraordinarios que se denominen. Porque resulta evidente que estos recursos externos son en realidad una deuda que debería estar consignada en su correspondiente lugar, es decir en las entonces llamadas "cargas", como un artículo más del capítulo del gasto. Pero respetando la clasificación administrativa de la estructura de los ingresos y ateniéndose a las disposiciones económico-contables vigentes en esta etapa decimonónica, se van a dedicar en este apartado de los ingresos algunas consideraciones acerca de esta partida.

Conviene recordar, en primer lugar, lo ya dicho en el Capítulo anterior acerca de la naturaleza distinta entre estos empréstitos municipales y la Deuda emitida por el Estado. De cualquier manera, hasta 1845, los empréstitos habían tenido una muy escasa configuración jurídica, pero con la reforma fiscal y la Ley de Ayuntamientos del citado año, se permitió y se regularizó el endeudamiento para financiar gastos voluntarios puntuales, limitados casi exclusivamente a las obras públicas, aunque como se verá, en el caso objeto de investigación, no siempre se cumplieron estos requisitos. A partir de 1863 se reasentarían y se desarrollarían las bases, las condiciones y los requisitos para el recurso a esta clase de financiación externa municipal ⁽²¹⁶⁾.

⁽²¹⁶⁾ El Artículo 105 de la Ley de Ayuntamientos de 1845 autorizaba a los municipios a recurrir al crédito para obras de utilidad pública u otros objetos correspondientes a gastos voluntarios, siempre que fueran votados por el Ayuntamiento asociado a un número igual de mayores contribuyentes y aprobados por el Gobierno.

Posteriores disposiciones legislativas perfilarían *grosso modo*, el marco jurídico del recurso a los empréstitos. Entre ellas, y ante las muchas dudas que presentaban las Corporaciones locales a la hora de hacer uso de la norma de 1845, destaca la Real Orden de 28 de marzo de 1863 "dictando reglas para la instrucción de los expedientes de empréstitos municipales". En ella se recordaba la anterior disposición y establecía que en el Presupuesto se debía de consignar el número de acciones a emitir, su valor nominal, el interés que debían de devengar, nunca superior al 6 por 100 y las cantidades que para la devolución del principal fueran necesarias. El plazo de amortización de la deuda no debía de exceder los diez años. Para tomar parte en la licitación de las acciones del empréstito los concurrentes debían de depositar un 5 por 100 en metálico del valor total de las acciones que solicitaren.

Al comentar esta disposición, los autores del Manual de Presupuestos y Contabilidad (continúa...)



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

II.1.3.2.- La evolución y clasificación orgánica de los gastos

Si la estructura de los ingresos no varió sustancialmente desde el establecimiento del sistema liberal y sus rendimientos se estancaron o tendieron a la baja, los gastos, en cambio, registraron una cierta flexibilización al alza. Ya se ha puesto de manifiesto en el Capítulo anterior que, con todas las prácticamente insuperables limitaciones, la política burguesa asumió diversas funciones públicas con unos objetivos mínimos, destinados a incentivar el crecimiento económico y

⁽²¹⁶⁾ (...continuación)

municipal publicado en el mismo año, prevenían sobre los efectos no siempre productivos de la utilización de este tipo de financiación, al decir que "El sistema de levantar empréstitos es un medio eficaz de adquirir recursos con que atender a la construcción de obras públicas de necesidad o de utilidad; pero como quiera que estas operaciones de crédito imponen siempre a la localidad un gravamen considerable por espacio de un número no escaso de años con el pago de los intereses y de la amortización, deben los Ayuntamientos ser muy parcos en apelar a este recurso".

José María Brañas y Juan Eizarrega (1863): Manual de Presupuestos y Contabilidad municipal, Madrid, imprenta de Manuel Galiano, pág. 318.

Más tarde, la Ley de 22 de diciembre de 1876 y el Reglamento de 1877, concedería a los Ayuntamientos la facultad de recurrir al empréstito con el objetivo de financiar los Ensanches. La obsesión intervencionista gubernamental recordaría, mediante de Real Orden de 3 de abril de 1882, su preceptiva autorización y la Ley de 26 de julio del mismo año recién citado, derogaría la Ley de 1876 en su aplicación a Madrid y Barcelona.

Según Joaquín del Moral (1984b, pág. 149), basándose en los Datos básicos para la Historia Financiera de España, entre 1858 y 1907, los Ayuntamientos de Murcia, Madrid, Barcelona, Gandía, Pontevedra, Sabadell, San Sebastián, Sevilla, Valladolid, Vich, Vigo y Vitoria, emitieron deuda municipal por un total nominal de 142,4 millones de pesetas, en general para cubrir sus deudas o para financiar obras públicas.



satisfacer demandas de tipo social. Y parte de estas obligaciones públicas corrían a cargo de los Ayuntamientos. Las Corporaciones locales sufrían la paradoja de que, mientras el Gobierno les cedía cargas, no les suministraba medios para mantenerlas. De modo que con escasos e insuficientes recursos, las Haciendas locales debían de sostener unos gastos sensiblemente incrementados.

La clasificación administrativa u orgánica de los gastos no varió sustancialmente desde 1845. Pero en alguna partida se incluyeron epígrafes nuevos, como las obligaciones derivadas de la confección de los Amillaramientos, destinados al reparto de la contribución territorial. De modo que los gastos continuaron recibiendo la denominación de obligatorios o necesarios y voluntarios o convenientes. Además, aparecieron los gastos extraordinarios, que se podían agregar tanto a los obligatorios como a los voluntarios y que en teoría debían de formar otro Presupuesto de carácter también extraordinario.

En los gastos obligatorios figuraban los siguientes.



1.- Del Ayuntamiento ⁽²¹⁷⁾. 2.- Policía de seguridad ⁽²¹⁸⁾.

⁽²¹⁷⁾ En los gastos obligatorios del Ayuntamiento se incluirían desde 1848, las suscripciones al Boletín Oficial del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, prevenidos por la Real Orden de 16 de diciembre de 1847.

Por su parte, el establecimiento de la contribución territorial en 1845 prevenía que sobre el cupo correspondiente a cada pueblo por este gravamen se impusiera un recargo que no excediera del 4 por 100, para cubrir los gastos de recaudación, traslado y entrega de los caudales a las arcas del Tesoro. Hasta 1847 se entregó a los Ayuntamientos parte de este recargo para sufragar los gastos de las Comisiones de reparto y avalúo de la riqueza territorial que elaboraban los Amillaramientos y las Cartillas. Sin embargo la experiencia había puesto en evidencia que la fracción de este recargo era insuficiente para los gastos municipales destinados a este objeto. Consecuentemente la Real Orden de 20 de febrero de 1848, basándose en el proyecto de Ley de Presupuestos para dicho año, determinaba que se cediese todo el recargo a los municipios que corriesen con este menester. Pero consciente el Gobierno de que aún sería insuficiente, decía la Real Orden que "es consecuencia natural y precisa que los Ayuntamientos han de soportar el corto gasto de la material formación de los repartimientos, incluyéndose en su respectivo presupuesto de obligaciones", en principio con el carácter de extraordinario y muy pronto con naturaleza ordinaria y obligatoria.

Sin embargo, un año después, las dificultades que se planteaban en la recaudación de este impuesto y por lo tanto el retraso que se producía en la recepción del recargo, obligando a adelantar recursos de los que no disponían, en buena parte de las capitales de provincia, entre ellas Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Alicante, tuvieron que ser atendidas por el Gobierno. La Real Orden de 21 de agosto de 1849 establecía que se adelantara a los Ayuntamientos una parte del fondo supletorio de las Comisiones destinada a cubrir las partidas fallidas de las propias poblaciones, que se debían de reintegrar cuando se realizase la recaudación. Pero en cualquier caso, las Haciendas municipales habían visto incrementarse sus gastos.

Por otra parte, y aunque ya se ha visto en el apartado de ingresos porque en definitiva se consignaban como "bajas" en su correspondiente partida, a partir de 1846 el Gobierno establecería una máxima prioridad en el "gasto" que suponían las distintas Contribuciones al Estado basadas en los bienes de Propios y Arbitrios.

⁽²¹⁸⁾ Es bien sabido que el sistema liberal burgués que se fue consolidando a partir de la década de los años Cincuenta tuvo como uno de sus principales objetivos garantizar su propio asentamiento como Régimen y asegurar la propiedad privada. Para salvaguardar este específico concepto de orden público no se escatimó en medios, como en parte ya se ha visto. Y para ello se destinaron recursos del Estado, de las Diputaciones y de los Ayuntamientos.

Sin embargo, dentro de este Capítulo del gasto merece la pena poner de manifiesto algunas disposiciones que, o bien ampliaban el marco de aplicación de los gastos de Policía de Seguridad, o bien rozaban el límite de la legalidad, cuando no francamente lo traspasaban. Los esporádicos ataques carlistas posteriores al "abrazo de Vergara", las bandas de "malhechores" a lo largo de todo el período y la efervescencia revolucionaria de 1848, explican la comunicación de diversas normas de distinto rango, autorizando y obligando a invertir ciertas cantidades de los Presupuestos, también
(continúa...)

3.- Policía urbana y rural ⁽²¹⁹⁾. 4.- Instrucción Pública ⁽²²⁰⁾. 5.- Beneficencia municipal ⁽²²¹⁾. 6.- Obras públicas.

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁽²¹⁸⁾ (...continuación)

municipales, con un carácter extraordinario u opaco. En algunos casos se trataba de gastos de carácter reservado destinados a operaciones especiales y confidentes. Así, el Ministro de la Gobernación en su Circular de 26 de noviembre de 1847, ante la petición de diversos jefes políticos de destinar recursos para operaciones de esta naturaleza, contestaba que "bien penetrado yo de que la policía secreta es una triste necesidad de las sociedades modernas, no veré ciertamente como hombre público, por más que como particular me repugnen estos medios, quien rehuse la autorización pedida, siempre que la encuentre competentemente justificada con respecto a un servicio importante y determinado, cuyo resultado penda inmediatamente de la recompensa pecuniaria que exija el que lo preste (...) (y que para ello) excite el "celo de las Autoridades municipales". Continuaba diciendo que era su "firme propósito no autorizar para el servicio ordinario de la policía otros gastos que los concedidos para este fin en los presupuestos (...), sin perjuicio de que en casos excepcionales y de conocida utilidad esté dispuesto a acordar la inversión extraordinaria".

Otra Real Orden de 26 de septiembre de 1848 prevenía que los Ayuntamientos entregasen del Capítulo de Imprevistos las sumas que para operaciones militares contrarrevolucionarias les exigiese el Ejército, incluidas las actividades de espionaje.

Finalmente la Real Orden de 10 de diciembre de 1848 determinaba que una vez sofocados los intentos revolucionarios del propio año "en medio de las agitaciones de la Europa, que obligaron al Gobierno a redoblar su vigilancia y a usar de medios extraordinarios para costear cuantiosos gastos en policía secreta" se debían de reducir los gastos de este Capítulo en todos los Presupuestos.

Por otro lado la Real Orden de 9 de marzo de 1852 cambiaba la denominación de "seguridad" por la de "vigilancia", con los mismos objetivos y funciones.

⁽²¹⁹⁾ La Real Orden de 29 de octubre de 1850 decía que "En medio de los adelantos y mejoras que se han introducido en nuestro país de algunos años a esta parte, asegurada su paz y dedicándose diaria y continuamente tanto los particulares como las corporaciones populares en procurar reformas en los pueblos, no puede menos de llamar la atención del Gobierno, el descuido y abandono que se advierte en las posadas públicas y paradores", por lo que prevenía que se procurara estimular "a las empresas, particulares y a las corporaciones populares, con el objeto de que al menos en los puntos más concurridos por los viajeros y en las estaciones de descanso se introduzcan algunas novedades de ornato y aseo en las posadas públicas y paradores, para poner este servicio al nivel del estado de cultura en que se encuentra nuestro país".

⁽²²⁰⁾ El Capítulo de Instrucción Pública debía de sostener, desde 1848, los sueldos de los maestros, el alquiler de los edificios que servían como escuelas y otros gastos prevenidos por el Real Decreto de 23 de septiembre de 1847.

Por otro lado es sumamente significativo y digno de ser señalado que durante las etapas
(continúa...)

7.- Corrección Pública ⁽²²²⁾. 8.- Montes y 9.- Cargas, que incluía el devengo de los Censos en contra del Ayuntamiento, las deudas a la Hacienda, a la Iglesia y al Real Patrimonio, la devolución de los empréstitos y sus intereses, jubilaciones, funciones de la Iglesia, subvenciones a los ferrocarriles, indemnizaciones y gastos

⁽²²⁰⁾ (...continuación)

de predominio conservador se dictaron varias disposiciones que establecían que para reducir el déficit municipal se debían de recortar los ya de sí ampliamente insuficientes gastos de Instrucción Pública. Así, en la Real Orden de 16 de febrero de 1860 el Ministro de la Gobernación prevenía a los gobernadores "castigar nuevamente los presupuestos (...) principalmente en los referentes al capítulo de Instrucción pública, cuyos crecidos gastos (...) (no pueden) soportar la mayor parte de los pueblos; de modo que no se comprendan por ningún concepto en el presupuesto más obligaciones que las que puedan ser satisfechas con los ingresos probables, tanto ordinarios como extraordinarios", remitiendo la solución del problema al Ministerio de Fomento.

⁽²²¹⁾ Además de las funciones que debían de desempeñar los establecimientos de beneficencia municipal, y que ya se han visto en páginas anteriores, la Real Orden de 3 de mayo de 1847 agregaba la acogida de los prisioneros heridos o enfermos. Y con motivo del brote de cólera en 1848, la Real Orden de 9 de noviembre de este año prevenía que en el Capítulo de los gastos de Beneficencia y bajo la denominación de "Calamidades públicas" se consignase una cantidad en los Presupuestos municipales, aunque para ello hiciera falta redactar un Presupuesto adicional.

⁽²²²⁾ La Real Orden de 9 de mayo de 1848 regularizó los gastos del capítulo de Corrección Pública que atendía a las necesidades de los presos pobres y que comprendía los de las cárceles municipales y los de los juzgados de primera instancia. En el primer punto se debía de consignar la cantidad necesaria para la manutención de los presos pobres y salario del alcaide y en el segundo las costas de los procesos judiciales. Un año después, por la Real Orden sobre prisiones de 26 de julio de 1849, el Estado asumía los gastos de las cárceles y se proponía un plan de arreglo y construcción de los edificios. Pero "hasta que el personal y material de las cárceles se incluyan en el presupuesto general del Estado y las Cortes aprueben el crédito para cubrir tan preferente atención", su mantenimiento seguía corriendo a cargo de los Presupuestos municipales, en concepto de anticipos reintegrables. La Real Orden de 15 de julio de 1850 establecía los anticipos reintegrables al Estado por parte de los Ayuntamientos, también para la reparación y nuevas construcciones, que debían de consignarse en el capítulo de "Corrección" o "Imprevistos". Pero la devolución de las cantidades adelantadas no se produjo, al menos en el caso que nos ocupa. Y no sería aventurar demasiado si esta afirmación se elevara al término de categoría general.



de litigios.

Dentro del capítulo de "Cargas", la partida de las deudas en contra del Ayuntamiento por diversos conceptos, pero notablemente las que hacían referencia a la Hacienda central y a la Diputación, fueron objeto de una especial atención por parte del Gobierno. Y se siguió con la tónica establecida a partir de 1845, de no solucionar en sus bases las causas del endeudamiento municipal, sino atosigar a las Corporaciones locales para que satisficieran, como fuera, sus deudas, determinándose reglas precisas para recurrir, no sólo al procedimiento de los apremios, sino también a los embargos de ciertos bienes municipales. En este sentido cabe citar la Real Orden del Ministerio de Hacienda, de 23 de septiembre de 1871, que resolvía que "los bienes de Propios, bien sean pinos o de cualquier otro género, no son embargables, sino en el caso de que el apremio fuese por contribuciones u cuotas respectivas a aquéllos, puesto que en este caso la entidad moral *pueblo* (cursiva en el original) es primer contribuyente y debe responder con sus bienes, que son los afectos inmediatamente al pago de las contribuciones."

Asimismo, se dictaron disposiciones para hacer efectivos los créditos de los particulares contra los

Ayuntamientos ⁽²²³⁾. Sin embargo, si la satisfacción de las deudas con el Tesoro y con la Diputación, a pesar de los instrumentos coercitivos del Gobierno, distó mucho de realizarse completamente, los débitos con los particulares siguieron peor suerte aun. Incluso en el caso de sentencias de los Tribunales. Los Ayuntamientos, simplemente, carecían de recursos suficientes.

⁽²²³⁾ El Real Decreto del Ministerio de Gracia y Justicia, de 12 de marzo de 1847, que esencialmente se repetía en la Ley municipal de 1877, establecía las reglas que se habían de observar para hacer efectivas las deudas contra los Ayuntamientos y prevenía:

"Artículo 1º.- Cuando las deudas de los Ayuntamientos no se hallen declaradas por una ejecutoria, toca a la Administración examinarlas, a fin de determinar si han de incluirse o no, según que fuere clara o dudosa su legitimidad, en el presupuesto ordinario o en el adicional correspondiente.

Artículo 2º.- El Ayuntamiento resolverá bajo su responsabilidad en el preciso término de un mes, (...) a que en el acto de la presentación se dará el correspondiente recibo por el secretario de la Corporación.


Artículo 3º.- En los diez días inmediatos siguientes al en que expire el término, se elevará el expediente con una exposición razonada a la autoridad a quien (...) corresponda la aprobación del presupuesto municipal (...).

Artículo 4º.- El jefe político, y en su caso el Gobierno, resolverán a la mayor brevedad lo que estimen justo. Cuando se aprobare la resolución en que el Ayuntamiento haya desestimado, o se desaprobare la en que haya admitido como legítimo el crédito reclamado, se autorizará al mismo tiempo a aquella Corporación para comparecer en el juicio que a consecuencia de ello promueva el interesado.

Artículo 5º.- Declarada la legitimidad de la deuda por una ejecutoria, la incluirá el Ayuntamiento, bajo su responsabilidad, en el presupuesto municipal (...).

Artículo 6º.- Si aplicadas las disposiciones que en semejantes casos deben observarse con arreglo a la (...) ley de 8 de enero de 1845 resultare que algún pueblo no tiene medios ni recursos para pagar todas sus deudas, el Ayuntamiento propondrá al acreedor o acreedores el arreglo que estime oportuno. Puesto de acuerdo el Ayuntamiento y los interesados, o negándose éstos a admitir la propuesta de aquél, se remitirá el expediente al Gobierno o al jefe político, según lo que corresponda (...) para que resuelvan lo que estimen justo.

Artículo 7º.- La decisión de las cuestiones concernientes al arreglo de que se trata en el artículo anterior, como el arreglo mismo, toca exclusivamente a la Administración, exceptuando la de aquellas que sean relativas a la legitimidad y antelación de créditos, las cuales se llevarán a los Tribunales competentes."



Por su parte, los gastos voluntarios estaban casi exclusivamente destinados a las obras de nueva construcción. Además existía una partida destinada a los imprevistos, que no debía de exceder el 10 por 100 del total de los gastos obligatorios.



II.1.4.- La nivelación presupuestaria: el déficit y los recursos para cubrirlo.

A las partidas de los ingresos y de los gastos se añadirá con el asentamiento del liberalismo un nuevo capítulo en los Presupuestos municipales, el de los recursos para cubrir el déficit. A este propósito, cabe recordar que uno de los elementos esenciales en la filosofía presupuestaria general liberal inaugurada en 1845, fue la desaparición, o al menos la reducción, del déficit, habida cuenta de su pertinaz persistencia durante el Absolutismo y sus perversas consecuencias. Objetivo, por lo demás, raramente alcanzado, ni a nivel estatal ni en el ámbito municipal. Pero hay que reconocer que el mero hecho de su planteamiento ya suponía un avance significativo ⁽²²⁴⁾. Por esta razón, en los modelos

⁽²²⁴⁾ La actitud de los Gobiernos ante el problema del déficit del Estado, desde el establecimiento del régimen liberal hasta nuestros días, ha registrado variaciones sustanciales. Y aunque sus decisiones al respecto estuvieron en principio muy influidas por el lastre específico que el grado de desnivelación presupuestaria había alcanzado durante el Absolutismo, aquéllas se enmarcaron generalmente en las grandes corrientes doctrinales hacendísticas, pero con retraso. Un comportamiento mimético se trasladó a las Haciendas municipales, pero con el agravante de su ya consabida falta de autonomía fiscal. Si la Hacienda liberal del siglo XIX y primer tercio del XX se esforzó, sin apenas conseguirlo, en alcanzar la realización del dogma de la nivelación presupuestaria, la onda expansiva keynesiana influiría tíbiamente en la acción presupuestaria posterior, especialmente en la llevada a cabo por los Gobiernos democráticos posteriores a 1975 dedicados a establecer un cierto Estado benefactor, (continúa...)

presupuestarios municipales surgidos en la década de los años Cincuenta, aparece una partida de "Recursos para cubrir el déficit" que sustancialmente consistían en repartimientos vecinales, recargos sobre las Contribuciones directas de la Hacienda y/o sobre las generales Contribuciones indirectas del consumo, y en Arbitrios extraordinarios de distinta naturaleza que los ya vistos con idéntica denominación. Por otra parte, el

⁽²²⁴⁾ (...continuación)

a través de un determinado abandono del rigor presupuestario y consecuentemente de una flexibilización del déficit al alza. Pero las ventajas económicas y sociales que en principio una política presupuestaria expansiva del gasto con un déficit controlado podría acarrear, y de hecho se han alcanzado, ha desembocado en nuestros días en un encabritamiento desbocado del saldo negativo. Con riesgo evidente de malograr los positivos resultados obtenidos. Tanto las magnitudes del déficit como las del gasto del servicio de la Deuda para cubrirlo, han alcanzado niveles alarmantes. Y las Haciendas locales, como ya se ha dicho, han seguido, dentro de su especificidad, de sus limitaciones legales y de sus perentoriedades económicas, la senda de la Hacienda general.

De modo que en la historia de la Hacienda contemporánea en España, se ha puesto de manifiesto el paso desde una actitud explícita e implícita de rechazo del déficit, pasando por una cierta aceptación del mismo, a una conciencia de las perversas consecuencias que esta variable puede ejercer sobre la estructura hacendística y económica del país. Pero como pone de manifiesto el profesor Fuentes Quintana en su ya citado artículo referido a la Hacienda general, aunque sus afirmaciones se podrían aplicar perfectamente a las Haciendas locales, los Ministros de Hacienda actuales, encuentran sumas dificultades para elaborar unos Presupuestos necesariamente restrictivos, habida cuenta de la práctica imposibilidad de aumentar la presión fiscal por una parte y de la impopularidad que el recorte de ciertos gastos desencadenaría. A propósito de la primera afirmación apunta que "no hay salida por esta alternativa porque, además y sobre todo, las promesas políticas con más atractivo popular son las de mantener - y, mejor aún, disminuir- la presión fiscal. Gobernar en nuestra sociedad parece haberse convertido en el ejercicio imposible de gastar sin gravar. Un ejercicio informado por una poderosa *ilusión fiscal* que no lleva sino a la administración irresponsable basada en el déficit público". Si a ello se añade la resistencia al recorte en el gasto, se constata la existencia de "un déficit público arraigado en las costumbres y leyes que gobiernan el ciclo de nuestro presupuesto, leyes y costumbres que hemos convertido los españoles en una forma de vivir y gobernar". Enrique Fuentes Quintana, Artículo citado.

recurso a la emisión de Deuda con el objetivo de enjugar el déficit, era un monopolio del Estado para subvenir a sus propias necesidades.

Concentrando la atención en los aludidos recursos para cubrir el déficit municipal, hay que constatar que su vigencia y los porcentajes de los recargos sobre las Contribuciones generales no fueron uniformes a lo largo del período. A este propósito cabe recordar que la filosofía económico-hacendística liberal de nivelación de los Presupuestos municipales establecida a partir de 1845, contemplaba la posibilidad de los recargos sobre las Contribuciones generales siempre que no entorpecieran, dificultaran o limitaran de forma notable los ingresos del Tesoro. Una vez más se constataba la subordinación de las Haciendas municipales a la general. A este respecto, hay que señalar que el Artículo 9º de la Ley general de Presupuestos de 23 de mayo de 1845 establecía, entre otros extremos, que en la Contribución territorial "se fijará el máximum de las cantidades con que el cupo de cada pueblo podrá ser recargado para atender a los gastos de interés común. De este último recargo estarán exentos los propietarios que residen fuera del pueblo, siempre que el objeto u objetos a que se aplique no interesen a la conservación o mejora de sus fincas". Por lo que se refiere a la Contribución industrial y de comercio se añadía que "ambos podrán ser recargados en cantidades

adicionales para atender a gastos generales, provinciales o locales de interés común". Y finalmente, en relación a la Contribución de consumos, se decía que "sobre las especies comprendidas en la adjunta tarifa (de consumos), sólo podrán imponerse, con la autorización competente, Arbitrios o recargos para objetos locales, en cantidad que no exceda de la del derecho correspondiente al Tesoro público, reduciéndose a este límite los existentes al establecimiento de este impuesto. La recaudación de estos Arbitrios o recargos ha de ejecutarse precisamente en unión con los derechos del Tesoro, sin perjuicio de hacer en ella la correspondiente distinción y de entregarse puntualmente a cada partícipe de lo que le pertenezca en cada período de los que para las entregas se señalen".

Por lo demás, para aprobar cualquier propuesta de recargo con destino a gastos voluntarios, era preceptiva la agregación de un número de mayores contribuyentes igual al de concejales.

Por su parte, la Real Orden e Instrucción de 8 de junio de 1847 suprimió los repartimientos vecinales, que habían estado reconocidos legalmente. Además, prohibía la imposición de Arbitrios sobre harinas, pan y otros alimentos de primera necesidad y sobre los productos

exportados ⁽²²⁵⁾. También prevenía que para solicitar recargos de cualquier naturaleza, se debía de acompañar una justificación de la legalidad en la administración de los fondos comunes y de su imposible aumento, la existencia y cuantía de los débitos realizables en primeros o segundos contribuyentes y el porcentaje y cálculo de los recargos y los Arbitrios disponibles. Los tipos máximos de recargo sobre las Contribuciones generales quedaban fijados en el 25 por 100 para la Territorial, el 20 por 100 para la Industrial y de Comercio y el 50 por 100 para los Consumos. Sin embargo, en 1850, se rebajaría el tipo máximo de recargo sobre la Contribución territorial al 20 por 100 y se permitiría el establecimiento de recargos municipales sobre los géneros o especies coloniales y extranjeras similares a las producidas en España ⁽²²⁶⁾. En 1851 se permitiría rebasar

⁽²²⁵⁾ La Real Orden de 29 de octubre de 1846 prohibía imponer Arbitrios sobre la exportación y otra Real Orden de 24 de febrero de 1849 prohibía el gravamen sobre el vino, aguardientes y licores.

⁽²²⁶⁾ La Real Orden de 25 de febrero de 1850 prevenía que los géneros o especies coloniales sujetas a la exacción de los Derechos de Puertas y consumos fijados por el arancel de 17 de junio de 1849, serían aquéllas "cuyas similares del reino se hallen comprendidas en las tarifas que rigen en la actualidad para la exacción de estos derechos".



los máximos últimamente citados ⁽²²⁷⁾ .

Diez años más tarde, la Real Orden de Gobernación de 15 de septiembre de 1857, venía a regular la formación de los Presupuestos, en general, y puntualizar normas más precisas acerca de los medios para cubrir el déficit municipal. En relación a éste último aspecto, esta norma recordaba que los recargos o Arbitrios especiales no debían perjudicar las rentas del Tesoro y fijaba como máximos en los recargos ordinarios sobre las Contribuciones generales, el 10 por 100 en la Territorial y de ganadería, el 15 por 100 en la Industrial y de Comercio y el 50 por 100 en los Consumos. Para proponerlos, debían de participar los asociados mayores contribuyentes en un número equivalente al de concejales. Los propietarios forasteros debían de devengar sólo la tercera parte de la cuota correspondiente a los vecinos ⁽²²⁸⁾ . Con respecto a los recargos extraordinarios, en los que excepcionalmente podían figurar impuestos sobre los

⁽²²⁷⁾ Reales Ordenes de 31 de mayo de 1850 y 9 de mayo de 1851. Con respecto a esta última, el aumento de los recargos se justificaba porque eran "insuficientes para el objeto a que están destinados e indispensable por tanto su ampliación"

⁽²²⁸⁾ La Real Orden de Gobernación de 3 de octubre de 1849 prevenía que los hacendados forasteros no estaban obligados a contribuir a los gastos municipales sino en calidad de cultivadores y como colonos y no por la renta que les correspondiera como propietarios.

artículos de primera necesidad, no se fijaban cuotas y para su propuesta se debían de asociar a los concejales el duplo de mayores contribuyentes. En relación a los Arbitrios especiales que fueran imprescindibles, la Real Orden recordaba que no se podían infringir las disposiciones relativas a la libertad de la industria o el comercio, exceptuándose el caso del Ayuntamiento de Madrid, al que se le autorizaba para recaudar un Arbitrio sobre los materiales de construcción, que poco después se generalizaría.

Las propuestas de recargos municipales se debía de remitir antes de la aprobación del repartimiento general contributivo y en todas ellas, e independientemente del Informe favorable del Gobernador y de su aprobación en su caso o la del propio Gobierno, debía de intervenir con su Informe favorable o desfavorable la Administración provincial de Hacienda, que mediatizaba la voluntad municipal y velaba por los intereses del Tesoro. Este, por su parte, retenía un 10 por 100 de los ingresos sobre los recargos de Consumo, cuando la recaudación corría de su cuenta.

Sin embargo, la crónica insuficiencia municipal haría que un año después, la Circular de 16 de septiembre de 1858 elevara el máximo de recargo sobre las Contribuciones directas a un 40 por 100.

Con todo, los incrementos de los recargos sobre las

Contribuciones generales tampoco fueron suficientes, sumados a los ingresos ordinarios y extraordinarios, para hacer frente a las obligaciones municipales. Y esta limitación presupuestaria en buena medida explica la inevitable utilización de los ya vistos Presupuestos extraordinarios y adicionales. Pero ateniéndonos de momento a los recursos reglados para cubrir el déficit, las materias impositivas y los tipos de los gravámenes oscilaron en general alrededor de los porcentajes que se exponen a continuación. Estos corresponden al ejercicio económico de 1864-65, como fruto de la última reforma de los recargos de 1859, que entre otras cosas hacía cesar las exenciones sobre granos, semillas y harinas, como recursos extraordinarios para cubrir el déficit. Los recursos se debían consignar a partir de 1860 según el nuevo formulario propuesto por el Director General de Administración Local, Cánovas del Castillo ⁽²²⁹⁾.

Según los nuevos expedientes de propuesta, la clasificación administrativa de los recursos para cubrir el déficit abarcaba tres tipos de recargos: los ordinarios, los extraordinarios y los Arbitrios

⁽²²⁹⁾ Real Orden de 30 de julio de 1859.



especiales.

En los recargos ordinarios figuraban 5 apartados. 1.- El 10 por 100 sobre los cupos de la Contribución territorial. 2.- El 15 por 100 sobre las cuotas de la Tarifa de la industrial. 3.- Rendimiento líquido del 50 por 100 sobre los artículos comprendidos en la Tarifa número 1 de Consumos. 4.- Rendimiento líquido del 100 por 100 sobre los artículos de la Tarifa número 2 desde el epígrafe "cera y grasas" para las capitales de provincia y puertos habilitados donde la recaudación corre a cargo del Tesoro y 5.- Parte que deja libre la Diputación provincial del 50 por 100 que le corresponde en los artículos de la Tarifa 1ª de consumos, cedida a los Ayuntamientos.

En los recargos de carácter extraordinario se incluían los siguientes apartados. 1.- El producto del 20 por 100 sobre el 10 por 100 de la Contribución territorial. 2.- Un porcentaje similar sobre el 15 por 100 de la Contribución industrial. 3.- Rendimiento líquido de los artículos de consumo que se conceden sobre el 100 por 100 autorizado como recargo ordinario en ambas tarifas. 4.- Importe de la quinta parte de aumento a los recargos sobre la Contribución industrial, autorizados según el Artículo 38 de la Real Orden de 30 de julio de 1859 y 5.- Lo mismo que en el apartado anterior con respecto a la Contribución de comercio.

Por último entre los Arbitrios especiales se encontraban estos dos: 1.- Los productos de la Tarifa 2ª desde el epígrafe "cera y grasas" para los pueblos que no son capitales de provincia ni puertos habilitados y 2.- Los Arbitrios no comprendidos en las Tarifas de consumo, consistentes en impuestos sobre los materiales de obras y otros objetos gravables.



II.1.5.- Una aproximación comparativa entre el modelo impositivo municipal del liberalismo español decimonónico y el del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda.

Se ha analizado hasta aquí la legislación que reguló la estructura y el funcionamiento de las Haciendas municipales en España desde 1846 hasta 1874 y algunos de los problemas que se les planteaban. Para concluir esta primera parte del trabajo se ha estimado conveniente realizar un somero estudio comparado del modelo español con el que simultáneamente estaba en vigor en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. Las bases de esta aproximación comparativa figuran en los datos contenidos en un Informe de 1859 del Ministro de Hacienda del Reino de Bélgica a su Cámara de Diputados, con el objetivo de abolir los Derechos sobre el Consumo ⁽²³⁰⁾, publicado en la Colección de Documentos Parlamentarios de dicha Cámara en el precitado año. Y en los comentarios y notas, todas ellas favorables a una laminación máxima del papel intervencionista del Estado, a la abolición de los Consumos y a la creación de nuevos impuestos directos, que

⁽²³⁰⁾ Precisamente como fruto del Informe, los Derechos sobre el consumo serían abolidos en Bélgica por la ley de 18 de junio de 1860.



realizó en el Prólogo a su edición traducida al castellano en 1867, Manuel Mayo de la Fuente ⁽²³¹⁾. Algunas magnitudes

Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

⁽²³¹⁾ Desde 1845 el Gobierno belga estudiaba la posibilidad de suprimir los Impuestos sobre el consumo en general y específicamente en el ámbito local. Un Informe favorable a este tesis de una Comisión encargada al efecto, fue ratificado por la mayoría de la Cámara en 1847. Sin embargo a los Ministros de Hacienda no se les escapaba la baja que en los ingresos suponía esta medida. Consecuentemente no se aplicó disposición alguna. Pero la conveniencia de abolir dichos Derechos sin que por ello se resintieran significativamente los recursos municipales llevó al Ministro de Hacienda de 1859, M. Frére-Orban, a encargar un estudio de las instituciones y de los Impuestos locales en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, a dos altos funcionarios belgas, M. Fisco, director, y M. Van Der Straeten, inspector. Fruto de las pesquisas de estos funcionarios fue el Informe que el Ministro de Hacienda presentó a la Cámara de Diputados belga el 8 de diciembre de 1859. En 1867 se publicó en Madrid la traducción, realizada por F. del Villar y D. M. Rayón, de la segunda edición de este Informe, bajo el título de Instituciones e impuestos locales del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, con un Prólogo de Manuel Mayo de la Fuente. En el Prefacio de la obra, los dos comisionados belgas confesaban que "a fin de completar el cuadro que se les trazaba, los autores no tenían que exponer de la parte histórica y del mecanismo de las instituciones de la Gran Bretaña y de Irlanda, sino lo que fuera indispensable para dar una idea general de la administración financiera local; pero contra su propósito traspasaron estos límites. Como dice un ilustrado publicista: "Importa poco que se tenga únicamente a la vista el impuesto local: no puede decirse dónde concluye este sin expresar al mismo tiempo dónde comienza el general, por lo cual nos vemos obligados a trazar un cuadro completo de las cosas de hacienda" [DUPONT WHITE: Revista de Ambos Mundos, 15 de marzo de 1862-]".

Los dos funcionarios de la Hacienda belga se mostraban convencidos de la utilidad de una investigación referente a una "nación civilizada, rica y poderosa como Inglaterra. No hay efectivamente ningún país donde la vida social haya alcanzado mayor grado de actividad, donde las libertades políticas y civiles hayan penetrado más en las costumbres, donde la administración tenga cada día más grandes, más difíciles problemas que resolver: se comprende, pues, el provecho que otras naciones pueden sacar del estudio de las leyes locales del Reino Unido, cuando traten de acudir a nuevas necesidades administrativas y financieras". (Prefacio del citado Informe, págs. 1 y 2)

Si la admiración manifestada por la Hacienda del Reino de Bélgica, país no precisamente atrasado, hacia la organización hacendística general y municipal del Reino Unido era evidente, con mayor razón la expresaba el autor español del Prólogo a la edición traducida.

No me resisto, a fuerza de abusar de la paciencia del lector, a reproducir literalmente algunos de los diagnósticos y reflexiones que el autor del Prólogo vierte. Toda vez que reflejan las preocupaciones y soluciones de un sector de la burguesía liberal más consciente, aunque desgraciadamente minoritario, acerca de los impuestos en general pero muy particularmente de los municipales en particular.

El autor del Prólogo empezaba diciendo que era "merecedora de aplauso (...) la tarea llevada a cabo por los ilustrados traductores de esta obra, dando a luz en nuestro idioma un libro (continúa...)



(231) (...continuación)

que encierra grandes lecciones que aprender y que demuestra por qué medios un pueblo que tiene la convicción de sus deberes ha llegado con la enérgica iniciativa de su carácter, a conservar y acrecer al más alto grado su importancia entre las grandes naciones modernas".

La admiración del liberalismo español por las doctrinas revolucionarias francesas y por la praxis política británica, - no hay que olvidar la profunda influencia de estos dos países sobre las sucesivas oleadas de emigración política española causada por el absolutismo fernandino -, la expresaba con las siguientes palabras: "El pueblo inglés no tiene escrito en sus Códigos las solemnes palabras con que se expresa el artículo 16 del acta constitucional, 5 fructidor del año III en la declaración de los derechos de la nación francesa, a saber: que toda "contribución se ha establecido para utilidad general"; pero su buen sentido le ha hecho ver en los impuestos no sólo un elemento esencial de la existencia de la sociedad; un sacrificio indispensable y por lo tanto obligatorio que cada ciudadano soporta para concurrir al orden social; sino que considerado bajo el punto de vista práctico, lo aplica sin la intervención del Estado en una escala extraordinaria, en el concepto de una prima de seguros que cada contribuyente satisface para su comodidad y bienestar". Estos principios filosóficos, políticos y de economía hacendística eran los adecuados para un Estado como el Reino de España. A este respecto continuaba diciendo que "cuando apremiantes necesidades administrativas y financieras preocupan la atención de los hombres de Estado de nuestro país, es ciertamente oportuno y de grande enseñanza para nuestros conciudadanos el estudio de los esfuerzos inauditos hechos por una nación civilizada, rica y poderosa, tal como la inglesa, para lograr aquel propósito, sin que los sacrificios que se impone con este fin afecten en nada a su portentosa actividad, sino que antes bien sirvan de estímulo a la creación de nuevas y sucesivas cargas, consideradas por otros pueblos tímidos e irresolutos, como intolerables y destructoras de la riqueza general".

Y realizaba una reflexión que a mi entender no tiene desperdicio, que estaba y está en el centro y en lo más profundo del debate acerca del fenómeno de la imposición y que rebasa el marco específicamente hacendístico para saltar al plano social general. Decía: "hablar de impuestos es hablar de todo, si se consideran no sólo como un gravamen, sino bajo el concepto de su empleo, es decir, de los gastos de un pueblo, los cuales expresan su verdadera manera de ser: de aquí, el que no se pueda tratar de impuestos locales, sin que ellos dejen de conducirnos insensiblemente al cuadro de la sociedad entera, de sus costumbres, sus necesidades y sentimientos".

El prologuista volvía a la carga con respecto a su al parecer excesivo peso del Estado en las Haciendas municipales, en contraposición al caso británico, y achacaba este fenómeno no tanto a los organismos centrales cuanto a la falta de iniciativa de los municipios y de los particulares. Se expresaba así: "En nuestro país el Estado tiene la iniciativa y la intervención suprema de los intereses locales que han menester de tutela; de aquí el que la administración local transmita el impulso que recibe del gobierno superior; en tanto que en Inglaterra el interés personal y de localidad es tan enérgico y eficaz, que se desarrolla por sí mismo sin estímulo alguno".

"Al estudiar la administración local del Reino Unido, el lector tendrá ocasión de admirar la organización de un pueblo tan instruido en sus deberes como en sus derechos, que juzga y administra, y que administra estableciendo a la vez los impuestos que él mismo discute, consiente, exige y aplica sin la intervención del poder supremo, a semejanza de nuestro país, donde la indiferencia de las localidades y la falta de energía del legítimo interés particular hacen necesaria la acumulación de poderes en uno central".

(continúa...)

utilizadas para completar el cuadro comparativo proceden de la obra de Comín (1988) sobre la Hacienda en la España contemporánea y de los que ofrece la presente

⁽²³¹⁾ (...continuación)

"Al obrar de esta suerte las localidades del Reino Unido, desdeñando los temores de espíritus apocados o de los partidos de la oposición, codiciosos de popularidad, han fomentado la felicidad y el poderío de la nación, siguiendo la máxima de su compatriota Mr. David Hume en su *Ensayo sobre los impuestos*, a saber : "que estos, lejos de arruinar a los pueblos, son un origen de riquezas para ellos, y que cada aumento de gravamen público acrece en la misma proporción la industria de la nación". "

El autor expone a continuación una comparación entre los recursos y los gastos locales entre España y el Reino Unido, fuente de la que se ha nutrido este trabajo junto con otros datos aportados por el Informe belga. Mayo de la Fuente concluye su Prólogo con unas reflexiones acerca de la benignidad del grado de descentralización gubernamental y consecuente autonomía financiera municipal británica, con respecto a las crecientes necesidades financieras de los Ayuntamientos en general para finalizar denunciando la a su juicio inveterada y excesiva tradición española de esperar todo del Estado, sin una contrapartida en el capítulo de deberes ciudadanos, con las siguientes palabras: "Limitado nuestro propósito a llamar la atención de nuestros lectores sobre algunos puntos más culminantes de la administración local de la Gran Bretaña, terminaremos estas ligeras indicaciones exponiendo un hecho digno de estudio e imitación".

"Cada localidad ejerce allí una especie de soberanía, que a pesar de su independencia autonómica se presenta semejante en todas partes, como si procediera de un centro común. Esto consiste en que emana de una clase ilustrada, rica y celosa de su influencia, que animada de un mismo espíritu en todas partes, se honra con el ejercicio de las funciones locales, y que no aspira a obtenerlas para ser un obstáculo a la acción del gobierno, contrariar las leyes generales, ni menos ser un embarazo a la marcha de los servicios públicos".

"Finalmente, la deducción más importante y la enseñanza más instructiva que pueden sacarse de cuantos datos encierra este libro, es que para que la civilización progrese con la rapidez y el empuje que son uno de los caracteres distintivos de la época en que vivimos, se necesita una grande aglomeración de recursos pecuniarios a disposición de todas aquellas instituciones que dirigen y gobiernan la sociedad".

"Es la Gran Bretaña uno de los pueblos en que esta acción directiva se halla menos centralizada y una de las naciones en que con más energía e inteligencia usan de su libre iniciativa todos los ciudadanos, y en que más se espera de la acción de estos para los adelantos sociales. Aún así, el Gobierno, ya sea central, ya provincial o municipal, tiene a su disposición grandes recursos, que le hacen fácil el satisfacer las exigencias de la responsabilidad que sobre él pesa".

"¡Con cuánta más razón no deben proporcionarse abundantemente estos medios en los países que se hallan acostumbrados a esperar todo de sus Gobiernos; ¡Cuántas más cargas no deben soportar proporcionalmente aquellos países en los que el Gobierno es tutor de todos los intereses, promovedor de toda mejora y fuente, si no exclusiva la más abundante de cuanto exige la civilización de nuestros días!".



investigación sobre la Hacienda de la ciudad de Alicante.

Este análisis pone de manifiesto la distinta trayectoria histórica entre ambos Estados. Es también esclarecedor de las divergencias de enfoque fiscal entre unos y otros liberales, tanto en el ámbito específico de las Haciendas locales, como en el de las relaciones entre éstas y la Hacienda central. Y en cualquier caso, arroja luz sobre el relativo atraso de los municipios españoles con respecto a los de las Islas Británicas.

Los ingresos municipales en España, como ya se visto, procedían de sus rentas propias y comunes, de los recargos sobre las Contribuciones directas e indirectas del Estado y de otros Arbitrios específicamente locales. Desde el punto de vista de la naturaleza de las materias impositivas predominaban ampliamente, como sucedía en los recursos del Estado, las Contribuciones de tipo indirecto y específicamente las que gravaban el consumo. Según el autor del Prólogo a la citada publicación, de la imposición directa que gravaba la propiedad rústica declarada por los contribuyentes, las Haciendas locales participaron con un máximo de 7,5 por 100 en el ejercicio

económico de 1864-65 ⁽²³²⁾. Frente a este débil porcentaje Mayo reseñaba que "en Inglaterra hay gran número de localidades que satisfacen por impuestos sobre la propiedad desde 19 hasta 30 por 100, con exclusión de los correspondientes al Estado y al diezmo eclesiástico" ⁽²³³⁾. Las razones de tan evidente y abultada diferencia entre España y el Reino Unido se encuentran en tres elementos. En primer lugar, en la naturaleza del sistema impositivo general británico, más progresivo y bastante descentralizador, a diferencia del español. A título de ejemplo, se puede exponer el hecho de que los impuestos que administraba el Estado y los correspondientes a los municipios estaban en una proporción de 70 a 30 en el Reino Unido. En España la proporción era de 81 a 19. En segundo lugar, en el grado de autonomía fiscal que

⁽²³²⁾ Mayo apuntaba que la "provincia que aparece más recargada en la Península (1864-65) es la de Tarragona, donde la contribución sobre la propiedad se elevó a 21,62 por 100 de la materia imponible declarada por los contribuyentes, de cuya suma corresponde a la administración local 7,55; figurando como la menos recargada la de Badajoz con 16,04 por 100, de los cuales 2,05 correspondían a la localidad".

⁽²³³⁾ Entre los ejemplos de pueblos y ciudades comprendidos en el espectro porcentual citado, señalaba los siguientes: Kingston on Hull, el 20 por 100 en 1861; Birmingham, el 25 por 100 en 1860-61; Manchester, 25,16 por 100 en el año recién citado; en el ejercicio de 1861-62 Liverpool alcanzó el 22,50 por 100, Edimburg el 19 por 100, Glasgow el 23 por 100 y Dublin el 30 por 100; Belfast llegó al 26,50 por 100 en 1858. Por su parte la ciudad de Londres, a pesar de que los impuestos directos constituían una parte "insignificante" de sus rentas, que descansaban fundamentalmente en las contribuciones indirectas, aquéllos representaron cerca de un 18 por 100 de la renta imponible en el ejercicio de 1861-62.

disfrutaban los Ayuntamientos del Reino Unido, que daba como resultado una estructura de los recursos municipales sustentada básicamente en los impuestos directos sobre la renta inmobiliaria y mobiliaria, muy alejada por lo tanto de la española. Además proveía de más fondos ⁽²³⁴⁾. Y en tercer lugar, en la existencia de un reparto más equilibrado entre los gastos generales por cuenta del Gobierno central y los que corrían a cargo de los municipios. Estos últimos, además, estaban más

⁽²³⁴⁾ Los comisionados belgas resaltaban el nivel de autonomía fiscal de los municipios británicos con las siguientes palabras: "Sabido es que en Inglaterra el *self-government* forma la garantía constitucional de la independencia de los poderes locales; como se ha definido, es la administración de los condados, burgos y parroquias, ejercida honoríficamente por las clases superior y media, con el auxilio de impuestos locales sobre la renta de propiedades territoriales, ya de los poseedores, ya de los arrendatarios: de modo que, para asegurar mejor en la actualidad la ejecución de ciertos servicios locales, se procura concentrarlos en manos de comisiones especiales, siendo sin duda uno de los rasgos más característicos de estas innovaciones el cuidado que toma el legislador de conciliarlos con la conservación del *self-government*". (Prefacio del Informe, pág. 2.)

En sus Conclusiones, los comisionados resaltaban el hecho de que "el respeto que tienen los ingleses a sus antiguas instituciones no es un rasgo que les sea peculiar; este mismo respeto se observa en las demás naciones de raza germánica y se extiende, como en Inglaterra, al modo de imposición de las cargas fiscales. En estos pueblos, y es un hecho que merece ser notado, prevalecen las contribuciones directas, mientras que los de origen galo-romano dan la preferencia a las indirectas". Recordaban las prescripciones de Adam Smith acerca de que las contribuciones debían de ser "proporcionadas a las facultades de los ciudadanos, exactas en su repartimiento, cómodas para los contribuyentes y poco costosas en su recaudación. Todos los pueblos civilizados han procurado conformarse a estas reglas de sentido común; pero cada cual ha faltado a una u otra, según la situación geográfica y económica del país, el estado civil y político de la nación, sus costumbres, sus usos y las ideas de justicia y de equidad que en él estaban más acreditadas". Y subrayaban que la libertad política, restringida, por supuesto, tenía un componente fiscal al decir que "si es cierto que el establecimiento de las contribuciones por el voto de los ciudadanos sea el primer indicio de la emancipación política, puede decirse que Inglaterra, y por lo demás lo que dejamos consignado lo acredita sobradamente, la independencia de los poderes locales es completa". (Conclusiones del citado Informe, págs. 359-362).

diáfananamente gestionados, mejor canalizados y más eficientemente aplicados ⁽²³⁵⁾.

Los dos primeros elementos citados, muy vinculados entre sí, daban como resultado una específica estructura impositiva y un particular funcionamiento del sistema de financiación de los gastos municipales británicos que se exponen a continuación. Las bases sobre las que descansaban los recursos generales del Reino Unido eran:

- 1) La propiedad territorial (*Land Tax*);
- 2) La riqueza mueble (*Income Tax*);
- 3) Los consumos (*Accises* y otros) y
- 4) Los monopolios.

Además, existía una serie de

⁽²³⁵⁾ La autonomía fiscal de los municipios británicos se extendía también, lógicamente, al gasto. A este propósito decían los comisionados que aunque la "ley (general) les impone ciertamente algunas cargas a que están obligados, tales como el socorro de pobres, el sostenimiento de cárceles y otras, al paso que determina también el repartimiento de los impuestos destinados a cubrir los gastos voluntarios; pero en la mayor parte de los casos, el condado, la corporación municipal, la parroquia y las comisiones especiales acuerdan por sí mismas el importe de la contribución".

"Los contribuyentes obtienen con este sistema formales garantías contra los gastos inútiles o superfluos. En los países en los que prevalece el principio de la centralización, es probable que reemplazase un sólo impuesto local las imposiciones directas que existen en el Reino Unido, porque todas, poco más poco menos, se hallan establecidas sobre la misma base; el trabajo de repartición y de recaudación se encontraría por este medio considerablemente simplificado. Pero la larga práctica del *self-government* hace a los ingleses poco sensibles a este género de ventajas; en cuestión de impuestos, quieren ante todo ver claro en sus negocios y administrarlos por sí mismos; y para introducir una rigurosa economía en los gastos locales, no han encontrado mejor medio que el de afectar un impuesto distinto a cada especialidad de gasto". Introducen finalmente una conclusión férreamente típica del más puro liberalismo económico y lógicamente alejado de las teorías de la redistribución de la renta a través de la política fiscal, cuando resaltan que "así dan por otra parte satisfacción al sentimiento de equidad que predomina en ellos con tanta fuerza; un impuesto único afectaría a todos los habitantes en proporción de sus facultades, pero sin cuidarse del beneficio particular que cada cual reporta del gasto; mientras que con el sistema de los impuestos especiales cada cual contribuye a la vez en proporción de sus facultades y de las ventajas que saca del empleo del impuesto". (Conclusiones del Informe citado, págs. 361-362).

Contribuciones de compleja clasificación administrativa, pero de clara naturaleza directa, bajo la común denominación de *Assessed Taxes* ⁽²³⁶⁾. Los ingresos procedentes de los Consumos supusieron en el ejercicio de 1861 un 60 por 100 del total. Prácticamente el 40 por 100 restante pertenecía a la imposición directa. Las autoridades hacendísticas británicas habían llegado a la conclusión, desde hacía mucho tiempo, de que no era económicamente conveniente ni socialmente justo aumentar la presión fiscal indirecta. Decía el Informe citado que "se comprende que si para cubrir sus gastos, los Presupuestos locales agotasen las fuentes de los del Estado, el sistema financiero del Gobierno se encontraría muy pronto comprometido por la rápida desaparición de las

⁽²³⁶⁾ Un análisis de la naturaleza directa o indirecta de los recursos generales del Estado británico ofrece los siguientes resultados. Entre las contribuciones directas se encontraba en primer lugar el impuesto territorial (*Land Tax*) creado en 1692. En segundo lugar aparecían los *Assessed Taxes* que incluían un amplio espectro impositivo como el impuesto de escudo de armas (*Armorial bearings*), el de los carruajes (*Carriages*) establecido en 1747, el que gravaba la tenencia de perros, el que se situaba sobre el uso de los polvos para el pelo, el que se cargaba sobre la propiedad de los caballos (datado en 1784) y su venta, la contribución urbana (creado a finales del siglo XVII, suprimido en 1832 y restablecido en 1852) y el de los criados varones (*Servant Tax*). En tercer lugar figuraba el impuesto sobre las rentas (*Income Tax*). Fue creado por primera vez en 1799, abolido en 1816 y restablecido en 1842 por un plazo provisional de tres años, que se fue prorrogando sin solución de continuidad.

El resto de las contribuciones recaían en la vertiente indirecta (los consumos), los monopolios y el devengo de los servicios prestados por el Estado.

Fuente: Informe citado.

bases imponibles recargadas. Para evitar este resultado, el legislador, regulando los derechos y los deberes de las autoridades, condados, burgos, ciudades y parroquias, se ha ceñido a determinar cuidadosamente la base y con frecuencia el cupo de las tarifas locales donde autoriza la recaudación" ⁽²³⁷⁾.

La razón de base de la imposición directa municipal, la aclaraba el Informe en los siguientes términos: "Esto supuesto, se ha debido obligar a los condados, burgos, *cités* y parroquias a buscar ante todo en impuestos directos los medios de cubrir sus gastos; si los Presupuestos de algunos burgos o ciudades consignan la existencia de los impuestos de consumos y de rentas procedentes de monopolios, estas no son sino ligeras y raras excepciones del hecho general". En resumidas cuentas, el fenómeno se puede interpretar como que el Gobierno concedía cierta autonomía fiscal a los municipios a cambio de que éstos gravaran básicamente materias impositivas susceptibles de cargar con Contribuciones de tipo directo.

De modo que la estructura del sistema impositivo

⁽²³⁷⁾ Informe citado, pág. 44.

municipal británico se sustentaba en: 1) Las rentas patrimoniales (equivalentes a nuestros bienes de Propios y comunales); 2) Los impuestos directos; 3) Los impuestos indirectos y 4) Los monopolios. Los impuestos directos cubrían a su vez una serie de impuestos diversos, pero con el denominador común de que gravaban la propiedad, que se pueden agrupar en dos clases. En la primera, semejante al "impuesto de pobres" ⁽²³⁸⁾, figuraban el "impuesto de burgo" (*borough rate*), el "impuesto de museos" (*museum's rate*) y el de "asilo de dementes" (*lunatic asylum's rate*). La segunda clase comprendía los impuestos que afectaban de forma desigual a las fincas rústicas y urbanas. Entre ellos se encontraban los del alumbrado y conservación de las calles (*lighting and paving rate*), el de alcantarillas (*sewers rate*), el de aguas (*water rate*) y el impuesto general (*general rate*) destinado a proveer de fondos a los ramos de la administración local (*local government act*). Además, en algunos casos se podía percibir, en virtud del Acta de 1835, el impuesto de policía (*watch rate*).

Por su parte, los impuestos indirectos comprendían

⁽²³⁸⁾ La "Contribución obligatoria de pobres" tenía por base única de imposición la propiedad territorial. Afectaba de forma desigual a las distintas localidades y podía llegar a un máximo del 15 por 100 de la renta imponible. En el ejercicio económico de 1860-61 alcanzó una media del 7,5 por 100 en Inglaterra y Gales. (Mayo, nota a pie de página del Prólogo citado, pág. X).

los gravámenes que devengaban las mercancías a la entrada y salida de algunos puertos, denominados "Derechos de puertos" o "Derechos de ciudad" (*town dues*), semejantes a nuestros Derechos módicos. Estos ingresos eran generalmente destinados a obras de mejora de los Propios puertos, bajo la dirección de comisiones especiales. También entre los indirectos se hallaban los derechos de pase o de Arbitrios sobre las mercancías que entraban o salían de las ciudades por tierra, similares a nuestro Derecho de Puertas. Según el Informe, "no hay impuestos de esta última clase, sino en corto número de localidades y su producto es relativamente de poca importancia". Y en cualquier caso, "son bastante moderados los derechos para no ofrecer ningún aliciente al fraude" ⁽²³⁹⁾. Así y todo eran rechazados por la opinión pública ⁽²⁴⁰⁾.

Finalmente, los monopolios quedaban reducidos a la explotación de los mercados públicos de propiedad municipal, así como la de los mataderos, de los baños y de los lavaderos. En Manchester y otras ciudades de cierta

⁽²³⁹⁾ Informe citado, págs. 162 y 361 respectivamente.

⁽²⁴⁰⁾ "Así sucede que en Londres, por ejemplo, se reclama sin cesar desde hace mucho tiempo la supresión del derecho del carbón; se le aborrece porque entorpece los movimientos del comercio, paraliza el trabajo de muchas industrias y sobre todo, porque en último resultado grava más a los pobres que a la clase acomodada" (Conclusiones del Informe, pág. 361).



importancia los monopolios comprendían también la fabricación de gas y el abastecimiento de aguas.

Comparado este cuadro general del sistema impositivo municipal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda con el de España, resalta una característica común con una cualitativa y muy significativa distinción entre ambos casos. El común denominador estriba en el hecho de que los ingresos procedían de las, en general, similares materias impositivas. Pero la proporción que los impuestos directos alcanzaban sobre los indirectos en las Haciendas municipales británicas era absolutamente contundente. En cambio, en los Ayuntamientos españoles la financiación obedecía a unos criterios que daban como resultado una magnitud de los impuestos directos sobre los indirectos inversamente proporcional al de aquéllas. Y ello era posible, entre otras cosas, por la diferente actitud que el Estado tenía en uno y otro caso. En el Reino Unido se permitía una cierta autonomía fiscal, mientras que la participación de los Ayuntamientos españoles en los recargos sobre las Contribuciones directas estatales pasaban por su previa autorización.

Por su parte, el funcionamiento de las Haciendas municipales británicas también era distinto al de las españolas, aunque en general obedecía a las mismas necesidades y, *mutatis mutandis*, seguían un modelo bastante similar en el procedimiento. Las diferencias

formales que se constatan en este último aspecto derivaban, una vez más, del disfrute de un cierto grado de autonomía fiscal en el caso británico. Pero el resultado era muy diferente. El objetivo final, como en todas partes, era lograr la nivelación entre ingresos y gastos. Si los fondos (*borough fund*) procedentes de los ingresos que en la Hacienda municipal española recibían la denominación de "ordinarios", no cubrían los gastos previstos, se recurría a otros ingresos. Estos se pueden entender como los que en España se denominaban ingresos "extraordinarios" y "recursos para cubrir el déficit".

A este propósito, todos los años, la "Comisión de rentas" municipal presentaba al "Consejo municipal" (verdadera autoridad administrativa de los pueblos y que estaba formado por el alcalde *-maire-* y de un determinado número de concejales *-aldermen* y "consejeros"-) el Presupuesto de gastos e ingresos del ejercicio siguiente, que contemplaba el ya referido déficit. El "Consejo" votaba los impuestos necesarios para cubrirlo, y recurría a los ya citados impuestos directos que repartía entre los contribuyentes proporcionalmente a la renta de sus propiedades y las demás bases imponibles ya referidas. Aquí radica una de las principales y más evidentes diferencias entre este sistema y el que regía en España que, como ya se ha visto en el apartado general, estaba completamente sometido a la autoridad del Gobierno.

Esta estructura impositiva municipal británica permitía mantener el nivel de gastos de la parte correspondiente a los Ayuntamientos. Como ya se ha indicado, ciertos capítulos del gasto, que afectaban a los municipios, corrían también a cargo del Presupuesto del Estado de forma parcial. Pero la participación de los municipios en el mantenimiento de estos gastos era, en general, muy superior a la del Estado. La comparación entre la intervención del Estado y de los municipios en el mantenimiento de los gastos en el Reino Unido y en España, no siempre es fácil de realizar, toda vez que la participación de ambas instituciones en el sostenimiento de los servicios públicos era desigual en los dos países. Además, no se puede ignorar que los británicos confiaron a la iniciativa privada el sostenimiento de ciertos servicios, quedando el Estado y los municipios relativamente al margen. Pero ya se puede apuntar que, en general, aunque también en España los municipios contribuyeron más que el Estado en la financiación de algunos servicios municipales, que por otro lado y en buena lógica debían de haber sido financiados por el Gobierno, la participación porcentual fue menor que en las Islas Británicas. La explicación de tal diferencia radica en dos razones. Primero, en la específica distribución de las cargas entre el Estado y los Ayuntamientos en ambos países. Y en segundo lugar, es obvio constatar que los



municipios del Reino Unido disponían de mayores fuentes de financiación que los españoles.

La corroboración empírica de las afirmaciones realizadas se puede observar a continuación a la vista de los porcentajes de participación del Estado y de los Ayuntamientos en dos servicios públicos, el de la Beneficencia y el de Instrucción Pública, en ambos países, correspondientes al ejercicio económico de 1864-65 en España y al de 1861 en el Reino Unido. Se han elegido estas dos partidas por el mayor grado de similitud, salvando las distancias en la educación. El resto de las partidas del gasto municipal ofrece una mayor complejidad en la comparación, vinculada a la muy distinta forma de financiación y aplicación del gasto. En gastos de Beneficencia el Estado español invirtió un 0,24 por 100 de sus ingresos, mientras que los Ayuntamientos lo hicieron con un porcentaje medio de 3,84 puntos de los suyos, es decir, 16 veces más. Pero el Gobierno británico destinó un 0,46 por 100 de sus ingresos mientras que los municipios participaron con una media de 11,5 puntos sobre sus ingresos, lo que equivale a 25 veces más que el Estado. De manera que los gastos efectuados por los Ayuntamientos británicos en esta partida supusieron una diferencia porcentual media superior a los de sus homólogos españoles cifrada en 7,6 puntos.

En el capítulo de Instrucción Pública el estudio

comparativo presenta mayores dificultades, pero el resultado sigue la tónica general apuntada. Es cierto que la iniciativa privada jugaba en el Reino Unido un papel mucho más importante que en España. Pero con todo y así, los datos ponen de relieve que el Estado británico invirtió globalmente en esta partida casi el doble o veinte veces más, según las fuentes que utilizemos, que su homólogo español. Un 20 por 100 de los ingresos generales en el Reino Unido frente a un 12 por 100 en España según Mayo. Porcentaje este último que con mayor rigor es rebajado al 1 por 100 por Comín ⁽²⁴¹⁾. Hay que tener en cuenta, además, que la Administración central española lo destinaba sólo a la enseñanza superior, desatendiendo absolutamente los otros dos niveles de la educación.

Por lo que respecta a la Instrucción Primaria, en ambos casos vinculada en mayor o menor medida a los Ayuntamientos, se evidencia una diferente forma de participación en su financiación por parte del Estado, de los municipios y de la iniciativa privada. En el caso británico, el Estado la subvencionaba con un 1 por 100 de sus recursos generales. El resto del gasto corría a cargo

⁽²⁴¹⁾ Véase Francisco Comín (1988): Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pág. 345.

de asociaciones privadas y fundaciones, laicas y religiosas, dirigidas o supervisadas por las Corporaciones locales. En España, esta función pública era costeada casi en exclusiva por las Haciendas municipales. Aunque Mayo no ofrece datos concretos respecto a la financiación municipal, podemos recurrir a los que se recogen en este trabajo respecto a la ciudad objeto de estudio, con la cautela de que un ejemplo no puede ser elevado a categoría general. Pero puede ser un indicativo de tendencia de las cargas que esta partida representaba para los Ayuntamientos y su relación con la participación del Estado en la educación. Los datos que se recogen en esta investigación, ponen de manifiesto que la Corporación municipal de Alicante invirtió en este capítulo del gasto una media anual del 12,7 por 100 de sus Presupuestos durante el período 1846-1874. Y específicamente en el ejercicio de 1864-65 destinó un 15 por 100. Ambos porcentajes ponen de relieve que el Ayuntamiento gastó proporcionalmente una cantidad mayor sólo en Instrucción Primaria, que el Estado en la educación superior.

El estudio comparativo en este capítulo permite extraer, grosso modo, tres conclusiones. Primera, que el Estado liberal británico gastaba globalmente más en educación que el Español. Segunda, que con toda probabilidad, los Ayuntamientos españoles participaron en la financiación de dicha función pública proporcionalmente

en mayor medida que el Estado. Y tercera, que las Corporaciones locales en España tuvieron que destinar parte de sus escasos e insuficientes recursos en una partida como la Instrucción Primaria, cuya financiación en el Reino Unido recaía en buena medida en la iniciativa privada. Este hecho, unido a la mayor disponibilidad de ingresos procedentes de los impuestos directos, permitía a las Haciendas locales británicas destinar esta parte de los recursos en otras atenciones del gasto.

En la financiación de otras partidas del gasto municipal en el Reino Unido, como las obras públicas o la policía de seguridad, también cooperaba el Estado. Pero los mismos municipios se dotaban de impuestos directos sobre la propiedad para subvenir específicamente a su parte correspondiente en dichos gastos. En España estos gastos corrían por cuenta exclusiva de los Ayuntamientos. El papel "cooperador" del Estado se limitaba a autorizar recargos sobre las Contribuciones generales para cubrir todas las necesidades de las Haciendas municipales. Y éstas no disponían de autonomía, como en el caso británico, para crear impuestos específicos, ni de otra naturaleza, como ya se ha dicho.

En resumidas cuentas, los Ayuntamientos del Reino Unido gozaban de mayores y mejores fuentes de financiación que los españoles, debido a su autonomía fiscal y a sus impuestos directos. Y gozaban de un mayor grado de ayuda

por parte del Estado y de la iniciativa privada que en España. Además, disfrutaban también de mayor independencia para realizar el gasto que las Corporaciones locales del Reino de España. Consecuentemente, estos hechos ayudan a explicar el mayor grado de crecimiento económico y de desarrollo social en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda que en España, tanto a nivel municipal como general.

En la base más profunda de la explicación se encuentra una distinta trayectoria histórica, que había dado como resultado unas estructuras económicas y sociales diferentes. A nivel político, estas diversas estructuras habían cristalizado en un liberalismo progresista en el primer caso, frente a un liberalismo arcaizante en el segundo.



II.2.- LA HACIENDA MUNICIPAL LIBERAL DE ALICANTE
ENTRE 1846 Y 1874

II.2.1.- Estructura y funcionamiento

Se han visto en la parte inmediatamente anterior de este trabajo las grandes líneas político-jurídicas que rigieron los Ayuntamientos y las Haciendas locales durante el asentamiento del régimen liberal. Como es evidente, la distinta naturaleza de las diversas municipalidades españolas daría un resultado no similar en la aplicación de estas normas. Esta investigación sólo puede apuntar esta hipótesis y sugerir la conveniencia de realizar estudios puntuales que la podrían verificar. Por lo tanto, cumpliendo con el objetivo propuesto en el presente estudio, se va a proceder a centrar la atención, en concretar el impacto de estas normas en la ciudad de Alicante y consecuentemente en poner de manifiesto la estructura y la evolución histórica del funcionamiento de su Hacienda.



II.2.1.1.- El déficit y los recursos para cubrirlo. Aproximación histórica y análisis cuantitativo.

El déficit presupuestario ordinario, es decir el que resultaba de la diferencia entre los ingresos ordinarios y los gastos obligatorios, siguió siendo una de las características estructurales de la Hacienda municipal de esta ciudad entre 1846 y 1874. Si bien no de forma tan acusada como en el período anterior, habida cuenta sobre todo del establecimiento de una nueva partida de los ingresos destinada a consignar los recursos para cubrir precisamente el déficit citado, y de la utilización de los Presupuestos extraordinarios y de los adicionales que daban como resultado un enmascaramiento de la crónica y estructural insuficiencia de los recursos ordinarios. No me extenderé más en la explicación de los mecanismos de aplicación de los recursos y de los Presupuestos no ordinarios que ya han sido expuestos en la parte general. Bastará decir que el caso de esta ciudad podría servir de modelo del comportamiento general, o que, a nivel particular, puede ser considerado como un reflejo concreto de las pautas a seguir marcadas por el paradigma ya visto en páginas anteriores. Pero aun y así, y como se verá en el apartado siguiente dedicado al análisis de los datos económicos, el estudio de las liquidaciones presupuestarias a través de sus distintas fases, sigue



arrojando un evidente déficit real de caja. Y aunque ciertamente el saldo negativo definitivo de todo el período no alcanzó cantidades alarmantes, ello no esconde el hecho de que esta Hacienda municipal vivió en un permanente estado deficitario. El grado de desviación entre los gastos presupuestados y los liquidados, y más aún entre los presupuestados y los efectivamente realizados, habla bien a las claras de la insuficiencia de los recursos municipales. En otras palabras, el inexcusable recorte de los gastos evitó un mayor grado de déficit de caja.

El déficit ordinario o el saldo negativo, como cualquier déficit, dependía del comportamiento de los insuficientes ingresos ordinarios y de los gastos obligatorios tíbiamente expansionistas. No se va a insistir ahora en lo ya dicho al respecto en su parte correspondiente. Pero quizás merezca la pena resaltar que, independientemente de la endeblez de los ingresos, falló la recaudación, tanto por desconocimiento o exceso de despreocupación de las autoridades municipales con respecto a este elemento principalísimo del sistema fiscal, como de la inveterada resistencia del contribuyente, especialmente el perteneciente al colectivo de los ricos, pero inevitable y comprensiblemente también del de las capas pobres, a cumplir con sus deberes ciudadanos. Además, las prácticas de malversación de

fondos municipales y la corrupción de ciertos funcionarios y cargos del Ayuntamiento no eran infrecuentes. De modo que los Depositarios, al igual que en la etapa anterior, se veían obligados a adelantar cantidades para cubrir los alcances. Concepto de distinta naturaleza que el déficit pero indirectamente relacionado con él ⁽²⁴²⁾.

⁽²⁴²⁾ En 1848, en los inicios de esta etapa, el Jefe político de la provincia recriminaba a los Ayuntamientos por formar mal los Presupuestos y acusaba a los secretarios de dejadez en sus obligaciones, de practicar el favoritismo y a algunos de ellos porque "no quieren trabajar sino en ciertos expedientes y apremios que producen costas u obvenciones a veces abusivas". Asimismo denunciaba el incumplimiento de los deberes fiscales municipales en general y en particular se dirigía a los "hombres ricos, tal vez los más, que cuando pagan, lo hacen los últimos. Disminuyen sus rentas, carga este déficit sobre el más infeliz y por mucho que se le hostiga, no puede abonar lo repartido. No faltan también concejales que esperando saber a lo que alcanza el tanto por ciento de recaudación, pagan los últimos, y todo esto unido viene a producir ese agobio que tanto explotan en contra del Gobierno y sus agentes, no siendo en realidad más que la consecuencia precisa y necesaria de una mala entendida deferencia, de un proceder indebido".

Además, lanzaba una grave acusación de apropiación indebida y malversación de los fondos municipales, que venía a agravar el déficit, y se preguntaba: "Los propios y los arbitrios ¿producen en descargo del vecindario todo lo que producir debían? ¿No hay amigos y compadres muchas veces que se anteponen al servicio público? ¿No viene a suceder otro tanto en los pastos y demás aprovechamientos comunes?".

En 1872, al final de este período histórico, el Síndico se lamentaba de que "gran parte del vecindario y no por cierto los menos pudientes, sino (...) muchos de los que gozan de una posición tranquila y desahogada, rehuyen el pago de las cuotas que legítimamente y previas todas las formalidades les ha correspondido".

Circular del Jefe político de Alicante, José Rafael Guerra, de 2 de enero de 1848 y Dictamen del Síndico con respecto al proyecto de Presupuesto para 1872-73. (A.D.P.A. Contabilidad provincial de los años citados)

Por su parte, los Depositarios continuaban adelantando dinero a las arcas municipales en concepto de alcances, que aunque no forman parte del déficit, sí contribuían a aumentarlo. Como en la etapa anterior, estos oficios municipales eran retribuidos con un 1,5 por 100 del total de los ingresos.

Pero el intento de cubrimiento de este déficit ordinario, que como ya se ha dicho no se logró siempre, dependía de otras variables ajenas a la voluntad del Ayuntamiento. Porque estaba vinculado al grado de cumplimiento por parte del Gobierno de la entrega de los recargos, a la competencia con la Diputación por las mismas materias impositivas y, cómo no, también al nivel de aceptación de la sociedad y por lo tanto del éxito en su recaudación. Es obvio añadir que la coyuntura política general y el matiz del partido político gobernante, influían asimismo en la concesión de mayores o menores recargos o de nuevos Arbitrios, según para qué fin. En cualquier caso, el Ayuntamiento hizo uso permanentemente de estos recargos de naturaleza ordinaria y extraordinaria y además solicitó más recargos sobre los recargos ordinarios y pidió incesantemente la concesión de nuevos Arbitrios. Porque a este último respecto la Corporación, presionada por los mayores contribuyentes, se mostraba más remisa a los recargos sobre las contribuciones directas y se inclinaba mejor por los recargos sobre el Consumo y los nuevos Arbitrios. Por esta razón, era amonestada por la Administración de Hacienda. De modo que los dos primeros capítulos citados se concedieron en general sin ningún tipo de resistencia gubernamental pero los dos últimos fueron autorizados sólo de forma excepcional, como en 1859 ante la grave situación

financiera de la Hacienda municipal, derivada de los gastos y el endeudamiento originados por la visita de la Reina, a la que ya nos hemos referido en páginas anteriores ⁽²⁴³⁾.

Si la concesión de nuevos Arbitrios se tropezó siempre con la resistencia gubernamental, tampoco a los recargos ordinarios y extraordinarios les faltaron problemas. En primer lugar, porque desde que se producía la solicitud de dichos recargos sobre las Contribuciones generales, o en su caso de nuevos Arbitrios, hasta que eran efectivamente concedidos, se producía un grado de incertidumbre municipal acerca de los recursos reales con los que podía contar. Y no eran excepcionales los casos en que, habiéndose iniciado la recaudación de los recargos o de los Arbitrios sin haber llegado la correspondiente

⁽²⁴³⁾ En 1859 y en su propio y reglamentario dictamen para la concesión de nuevos Arbitrios, el Administrador principal de Hacienda de la provincia, aún reconociendo la ilegalidad de los gravámenes propuestos no dejaba de reflejar la angustiada situación del Ayuntamiento. Decía que no cabían "economías en el presupuesto de gastos y que (era) indispensable atender a su puntual abono". Y añadía que "en el año último ha pasado el Ayuntamiento de la Capital por circunstancias muy críticas, durante las cuales ha sido algunas veces socorrido por la Tesorería de Hacienda y otras ha sido preciso suspender los descuentos que se le hacían para reintegrar al Estado, y aún así ha tenido desatendidas sus más perentorias obligaciones hasta por cuatro y cinco mensualidades. En una situación tan crítica no es posible seguir por más tiempo". (A.D.P.A. Contabilidad provincial de 1859).

La Real Orden de 27 de abril de 1859 concedió por un año Arbitrios extraordinarios sobre carros y carruajes y sobre los materiales de construcción. Pero denegó el también solicitado Arbitrio de reparto de inquilinatos.

autorización, el Ayuntamiento se veía obligado a la devolución de lo realizado al ser finalmente denegados. En segundo lugar, porque pese a su concesión, el libramiento efectivo corría por cuenta de Hacienda, que no siempre cumplía con sus compromisos de obligado cumplimiento hacia los partícipes. La última razón explicativa de estas irregularidades y problemas tenía su origen en la actuación de la Diputación. Esta institución había tenido que adelantar o ceder parte o la totalidad de su cuota en los recargos al Ayuntamiento para salvarle de apuros. La Corporación municipal solicitaba inmediatamente nuevos recargos o Arbitrios para poder devolver las cantidades cedidas temporalmente. Pero junto a estos favores prestados, la institución provincial también se extralimitó en alguna ocasión, apropiándose de la parte de los recargos que pertenecían al consistorio municipal. La competencia a tres bandas por las mismas materias impositivas explica la invasión de la Diputación en el territorio de los recursos municipales basados en los recargos ⁽²⁴⁴⁾.

⁽²⁴⁴⁾ Sobre el retraimiento de los arrendatarios a la hora de pujar por los nuevos Arbitrios solicitados, habida cuenta del grado de incertidumbre existente, ya se ha hablado en el apartado de ingresos. En 1848 el Jefe político de la provincia recordaba a los arrendatarios que si iniciaban su
(continúa...)

Ahora bien, las actuaciones irregulares en estas materias no sólo eran patrimonio del Gobierno o de la Diputación. También el Ayuntamiento, acuciado por la necesidad de salvar la desnivelación presupuestaria, con frecuencia confundía, o bien la autorización de recargos con la concesión de nuevos Arbitrios, o bien aplicaba lo nuevos Arbitrios concedidos en su caso sobre artículos de consumo, a las materias primas, protegidas por el Gobierno y por tanto exentas de gravamen alguno. Lo cual producía sus consecuentes protestas y recursos de los afectados, como es el caso, en 1857, de la Sociedad General del

⁽²⁴⁴⁾ (...continuación)

recaudación y finalmente no eran aprobados, deberían devolver su producto. Por otra parte en 1854, al no ser aprobados los recargos sobre las contribuciones territorial y del comercio y la industria solicitados por el Ayuntamiento para cubrir el déficit, la Administración Principal de hacienda Pública de la provincia, advertía a los contribuyentes que ya hubieran satisfecho alguna cantidad para que, acompañados de los correspondientes recibos, acudieran a la oficina de recaudación, arrendada al particular Domingo Morelló, para su devolución inmediata.

En 1859, las ya citadas dificultades financieras municipales, obró el milagro de que fueran aprobados recargos extraordinarios adicionales con un marcado carácter de eventualidad, a pesar de las reticencias que mostraba la Administración de Hacienda que denunciaba que el Ayuntamiento no solicitaba los recargos máximos sobre las contribuciones directas y en cambio pedía recargos sobre las indirectas del consumo.

Por otra parte, las competencias entre la Diputación y el Ayuntamiento por los recargos no fueron infrecuentes. Cabe recordar a este propósito que el Real Decreto de 15 de septiembre de 1857 establecía una participación del 50 por 100 sobre los productos de la tarifa 1ª para la Diputación y el otro 50 por 100 para el Ayuntamiento. Este además, podía recargar los artículos de la tarifa 2ª, pero no la Diputación. Pero a menudo esta última se apropió del 50 por 100 de los recargos que no le correspondían, disminuyendo así la capacidad del Ayuntamiento para salir del déficit nominal.

A.D.P.A. Contabilidad municipal de 1850-60.

Crédito Mobiliario Español y el de las Juntas de Gobierno de las Fábricas de paño y papel de Alcoi ⁽²⁴⁵⁾.

Pero ni bordeando la legalidad, ni mucho menos ateniéndose a ella, podía el Ayuntamiento salir del casi permanente estado deficitario. La estructura de los ingresos, de los gastos y sobre todo la falta de un cierto nivel de autonomía fiscal (ahora denominada corresponsabilidad fiscal), aunque hubiera sido compartida, no lo permitía. Como máximo, se llegó a apaños para ir tirando. Y la Corporación municipal se habría conformado con la concesión de nuevos Arbitrios, pero no recursos y recargos por muy extraordinarios que fuesen, o tal vez por serlo. Y el déficit, agazapado detrás de las Cuentas, siguió ⁽²⁴⁶⁾. Este extremo se pone palmariamente de

⁽²⁴⁵⁾ Una Real Orden de 17 de agosto de 1857 había concedido al Ayuntamiento un recargo extraordinario sobre varios artículos y efectos de consumo. La Sociedad General del Crédito Mobiliario Español reclamó contra la imposición municipal, que entendía como un nuevo Arbitrio, que esta orden concedía sobre el carbón que dicha Compañía llevaba a la fábrica de gas de la ciudad. La queja fue desatendida por el Gobierno porque no se trataba de un nuevo Arbitrio sino de un recargo sobre el impuesto general que ya pagaba la Compañía. En cambio sí se acogió la reclamación de las Juntas de paños y papel de la ciudad de Alcoi, porque el Ayuntamiento de Alicante, confundido de forma consciente, había empezado a recaudar el recargo sobre las materias primas utilizadas en aquella industria, que estaban exentas de la contribución general.

A.D.P.A. Contabilidad provincial del año 1857.

⁽²⁴⁶⁾ Con ocasión de la formación del citado Presupuesto para 1859 el Ayuntamiento comunicaba al Gobernador Civil que "el déficit es crecido porque Alicante ni tiene rentas de propios, ni tiene Arbitrios establecidos, ni tiene ninguno de los recursos ordinarios con que otras poblaciones hacen (continúa...)

manifiesto a través del estudio de las magnitudes que ofrece la documentación contable.

Pero antes de entrar en el análisis cuantitativo de los datos del déficit, se deben de hacer constar unas advertencias preliminares de carácter general. En primer lugar, se ha decidido uniformar la referencia monetaria a reales de vellón, sin embargo de que desde 1870 el sistema monetario se basó en la peseta, al cubrir el primer signo monetario un espacio temporal más amplio que el segundo. Y en segundo lugar, y aunque el nivel general de precios de la etapa comprendida entre 1846 y 1874 se mantuvo relativamente estable, se ha optado por comentar las magnitudes de las distintas partidas y saldo presupuestario de todos los ejercicios económicos

⁽²⁴⁶⁾ (...continuación)

frente a sus necesidades". Después de manifestar el creciente e indeclinable nivel del gasto que originaba un déficit considerable y para cuyo cubrimiento se había recurrido a todos los recargos permitidos y aún a algunos Arbitrios no permitidos por la ley, ponía el dedo en la llaga al decir que con todo eran insuficientes. Añadía a este respecto que "los recargos ordinarios sobre las contribuciones directas y de consumos no alcanzan (...) a cubrir la mitad del presupuesto que necesita y no le e dado apelar a los recargos extraordinarios (...) porque aparte la consideración de que las contribuciones directas no pueden recargarse más de lo que están en el distrito, sin resentir la riqueza, lo que la municipalidad necesita no son recursos del momento, sino Arbitrios permanentes y no pueden ni deben serlo los recargos extraordinarios a que me refiero". Por ello pedía Arbitrios de peaje, de alumbrado, de limpieza y sobre los materiales de construcción, que aún fuera de la ley, ya se habían concedido a otras capitales como Madrid y Valencia. Como ya se ha visto en páginas anteriores, sólo se concedió el de peaje y materiales de construcción, pero con carácter eventual.

A.D.P.A. Contabilidad provincial de 1859

incluidos en este período, en términos reales, con la finalidad de lograr un grado de estimación más exacto ⁽²⁴⁷⁾.

El análisis de los datos empíricos referentes al saldo presupuestario esclarece la magnitud que alcanzó el déficit real. Se recordará a este propósito la obsesión niveladora que se inauguró con la etapa liberal y el establecimiento de recursos para cubrir el déficit. Una rápida e insuficiente lectura de los datos contenidos en los documentos contables haría llegar a la errónea conclusión de que nunca hubo déficit, habida cuenta, precisamente, de los recursos para paliarlo. Sin embargo, no fue así.

Un análisis comparativo del grado de desviación entre los ingresos presupuestados, los liquidados y los efectivamente recaudados, tanto los ordinarios como los

⁽²⁴⁷⁾ Los deflatores utilizados en todas las series son los correspondientes al Índice general de precios al por mayor, 1812-1928, (1913 = 100), de Sardà (1812-1890: media aritmética simple de los índices de precios de 9 productos en el mercado de Barcelona) y de la Comisión del patrón-oro (1891-1928: idéntico procedimiento que el anterior, pero sobre 17 productos del mismo mercado).

Unos índices más rigurosos para la presente investigación se habrían podido extraer del mercado alicantino. Pero ello hubiera supuesto realizar un trabajo de excesiva entidad para el presente estudio. En cualquier caso y aunque se trata de dos localidades bastante distintas en dimensión, producción y nivel de consumo, el hecho de tener similares influencias comerciales, nos hace confiar en que los guarismos utilizados sean lo suficientemente aproximativos.

Fuente: Jordi Maluquer de Motes (1989): *Precios, salarios y beneficios. La distribución funcional de la renta*, Capítulo 12, pág. 518, de las Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX., bajo la coordinación de Albert Carreras. Madrid, Fundación Banco Exterior. Colección Investigaciones.

extraordinarios, las resultas y los procedentes de los recursos para subsanar el déficit, y de las correlativas fases de los gastos, tanto los obligatorios como los voluntarios, los imprevistos y las resultas, es esclarecedor. La desviación negativa entre los ingresos presupuestados y los liquidados, alcanzó un porcentaje medio anual de 16 puntos. La desviación negativa entre los ingresos liquidados y los efectivamente recaudados llegó a los 15 puntos. Pero, lo que es más significativo, la diferencia entre los ingresos presupuestados y los recaudados alcanzó la considerable magnitud de 31 puntos negativos, lo que es lo mismo que decir que se recaudó, sobre lo presupuestado, casi una tercera parte menos. Y por más que también los gastos sufrieron un notable recorte respectivo en las distintas fases presupuestarias de 13 puntos, 15 puntos y 26 puntos, la diferencia resultante en detrimento de los ingresos es más que evidente.

El cuadro estadístico n° XIX, en donde aparece el saldo entre los ingresos recaudados y los gastos realizados en términos reales a lo largo de esta etapa y el gráfico V, son esclarecedores, es esclarecedor respecto de las distintas variables económicas referentes al déficit. En primer lugar, pone de relieve la amplia insuficiencia presupuestaria resultante de la diferencia entre los ingresos ordinarios (5.126.924 reales) y los

gastos obligatorios (16.813.001 reales). El resultado de esta "primera fase" del déficit asumido de antemano alcanzaba la muy respetable cifra de 11.686.076 reales. Dicho de otro modo, se reconocía desde el principio la exagerada limitación de los ingresos estructurales y permanentes. Por su parte, y en segundo lugar, la diferencia negativa entre los ingresos extraordinarios y eventuales y los gastos voluntarios e imprevistos, no fue tan abultada (139.605 reales). En tercer lugar, la diferencia entre las resultas por ingresos (676.246 reales) y su correspondiente partida de los gastos (2.571.909 reales), se saldó con un resultado negativo para los recursos, de 1.895.663 reales. Pero la agregación de los tres conceptos de los ingresos aludidos (7.490.221 reales) fue ampliamente rebasada por la adición de los tres grupos del gasto (21.211.567 reales). Consecuentemente el saldo negativo de esta "segunda fase" deficitaria se cifraba en una crecida suma de 13.721.345 reales. Y aunque para cubrir este déficit se habían establecido recursos, que suponían 13.253.886 reales, con lo que se debía de haber llegado a la nivelación presupuestaria, éstos sin embargo no lograron alcanzarla. De modo que el déficit real de caja resultante a lo largo del período fue de 467.459 reales, lo que representa un saldo negativo anual medio de 16.695 reales de vellón. Cifras relativamente considerables por sí mismas, habida

cuenta, además, que el Ayuntamiento llevó a cabo una política de recorte de ciertos gastos, como se verá más adelante, y arrastró durante esta etapa un nivel de endeudamiento notable. La crónica y estructural situación deficitaria global, era más que evidente.

Con respecto a la etapa 1800-1845, en un sentido pleno, se repetía el mismo modelo de insuficiencia de los recursos, y en la vertiente contable, en cierta medida, se remedaba la figuración de un equilibrio presupuestario inexistente.

II.2.1.2.- Los ingresos

II.2.1.2.1.- La estructura, evolución histórica y clasificación administrativa.

La estructura y clasificación de los ingresos de esta Hacienda municipal a lo largo del presente período histórico continuó siendo, desde el punto de vista administrativo u orgánico, básicamente la misma que desde principios del siglo XIX. Los ingresos descansaban en los Propios, los Censos a favor del Ayuntamiento y los

Arbitrios ⁽²⁴⁸⁾. Pero todas estas partidas sufrieron intensos cambios desde el inicio de la Revolución liberal. Variaciones que se agudizaron con el asentamiento del Régimen y que ya se puede adelantar que supusieron siempre una merma en los fondos disponibles.

II.2.1.2.1.1.- Los bienes de Propios, comunes y Censos, derechos o acciones

El rendimiento de los mismos y escasos bienes de Propios de la etapa anterior a 1846 continuó languideciendo a lo largo de este período. Este hecho se debía, entre otras razones, a que alguna casa-lavadero estaba en estado de ruina y nada producía y sobre todo a que el más rentable bien de Propios, la heredad de Valladolid, estaba afectada, mediante una escritura de obligación del Ayuntamiento con el Real Patrimonio

⁽²⁴⁸⁾ Las distintas partidas de los ingresos que aparecen en la clasificación administrativa u orgánica de este municipio básicamente coinciden con los que figuraban en la ya vista clasificación general. Las variaciones que se registran en este caso obedecen más a materias impositivas específicas en los Arbitrios o a distintos tipos de propiedades municipales, que se verán en su momento, que a conceptos disimilares en la naturaleza directa o indirecta de los recursos disponibles. Esta circunstancia permite eximirnos de repetir la citada clasificación.

suscrita en 1853, por las deudas del primero con aquél. La incapacidad del Ayuntamiento por liquidar estas deudas le obligó, además, a hipotecar esta finca a un tercero, para hacer frente a dichos adeudos. Pero el irregular devengo de estos débitos por parte del municipio, y la inminencia del proceso desamortizador civil general de 1855, que amenazaba con privar a la Bailía de la única fuente de garantía que pudiera asegurar la satisfacción de los adeudos, hizo que el Real Patrimonio intentara, en vano, adjudicarse la finca. En 1855 el Ayuntamiento se comprometía al pago regular anual conforme a la escritura citada. Pero de cualquier modo se erosionaban sus ingresos

(249)

⁽²⁴⁹⁾ En 1848 el Real Patrimonio devolvió los embargados lavaderos de la Basseta y de Santa Anna al Ayuntamiento, aunque éste aún no había terminado de liquidar sus deudas por quinquenios de romana y carnicería con la Bailía. Entre 1848 y 1853 se repitió la lucha sorda entre el Ayuntamiento y el Real Patrimonio por estas deudas, repitiéndose los ya conocidos argumentos por las dos partes. Y en el último año citado se acordó en una Comisión bilateral la liquidación final de dichos adeudos. El compromiso se sustanció en una Escritura de obligaciones hipotecarias suscrita en 20 de diciembre de 1853, por la que el Ayuntamiento se obligaba a pagar anualmente 5.000 reales a la Bailía hasta la extinción de la deuda que ascendía a 64.172 reales, estableciendo como garantía el huerto de Valladolid. Pero la incapacidad municipal de satisfacer dicha cantidad anual durante el primer año de vigencia del acuerdo, es decir en 1854, a pesar de que la finca había sido hipotecada a un tercero precisamente para asumir dichos pagos y el temor del Baile General ante la posibilidad de que se vendieran los bienes de propios a partir de 1855, le indujo, infructuosamente, a proponer la adquisición de la finca de Valladolid para resarcir al Real Patrimonio de la deuda municipal, con la aquiescencia del Ayuntamiento. Pero la servidumbre que pesaba sobre esta finca, derivada de la hipoteca, dio al traste con esta solución. La Diputación y el Gobernador prefirieron reconocer en 1856 la validez de la Escritura de 1853 y obligaron a las partes a cumplir sus cláusulas. A mediados de siglo y en plena consolidación del régimen liberal, (continúa...)

Por su parte, la Desamortización civil general iniciada en 1855 no privó al municipio de ninguna de sus escasas propiedades rústicas. Tan sólo se enajenaron cuatro casas pertenecientes al municipio ⁽²⁵⁰⁾. Aunque desde

⁽²⁴⁹⁾ (...continuación)

ahora en la vertiente progresista, aún coleaban para desgracia del Ayuntamiento las consecuencias económicas de unos Derechos del Rey, propios del Antiguo Régimen.

A.D.P.A. Contabilidad provincial de los años 1851-56, legajo

⁽²⁵⁰⁾ Un Informe del Ayuntamiento sobre sus bienes de Propios de 1855, que incluía el rendimiento y valor de algunos de ellos con vistas a una posible enajenación y cuyos productos se pretendía invertir en la compra de acciones del ferrocarril, venta que no se llevó a cabo, abarcaba los

siguientes. En el catálogo de fincas urbanas figuraban: 1) La Casa Consistorial valorada en 1.750.000 reales; 2) Una casa accesoria al Ayuntamiento con un rendimiento anual de 813 reales; 3) La Casa de la Asegurada, cedida gratuitamente para albergar el Instituto Provincial de Segunda Enseñanza valorada en 98.000 reales; 4) Una casa que servía de Escuela Pública Elemental valorada en 3.650 reales; 5) Los lavaderos de Sant Blai y Santa Anna (con 384 reales de rendimiento anual cada uno) y el de la Basseta (con un rendimiento de 1.812 reales al año) y valorados respectivamente en 5.260, 3.140 y 32.860 reales cada uno y 6) un solar de 3.045 palmos en el Malecón. La única finca rústica era la de Valladolid, con una superficie de 240 tahúllas de secano y 64 tahúllas de regadío, además de su casa de labor, noria y era de pan trillar, con un valor calculado de 134.890 reales y que entonces rendía 6.530 reales anuales. La valoración total de estos bienes ascendía a 2.027.800 reales y su rendimiento anual conjunto a la corta cantidad de 9.539 reales. A todo ello se añadían varios capitales de Censos, valores o acciones a favor del Ayuntamiento, únicos bienes que serían enajenados a partir de 1855, valorados en 631.900 reales y que a un interés del 3 por 100 anual rendían 18.957 reales al año.

A.D.P.A. Contabilidad provincial del año 1855.

Para el impacto del proceso desamortizador en la provincia de Alicante, véase Rafael Ródenas (1974), *Contribución al estudio de la desamortización en la provincia de Alicante: balance de la enajenación de las fincas municipales "de propios" en 1861*, en Actas del Primer Congreso de Historia del País Valenciano (1971), Volumen IV, Universidad de Valencia, págs. 435-448.

(continúa...)

1854, con los primeros intentos de enajenación puntual permitida desde 1852, se había estudiado la posibilidad de la venta y posterior inversión del capital resultante en acciones del ferrocarril. Cosa que no se produjo. Los únicos bienes de Propios vendidos vía redención, fueron los Censos a favor del Ayuntamiento como se verá a continuación.

Sin embargo, otras adversas circunstancias de distinta naturaleza afectaron negativamente el rendimiento del huerto de Valladolid. En primer lugar, porque parte de la misma fue objeto de litigio en 1861 a causa de la disponibilidad de agua, con un propietario particular. Y aunque el Ayuntamiento ganó el pleito, mientras duró el proceso se resintieron los ingresos ⁽²⁵¹⁾. Y en segundo

⁽²⁵⁰⁾ (...continuación)

⁽²⁵¹⁾ El propietario e influyente abogado Juan Bautista Lafora y sus herederos recurrieron reclamando para sí una parte limítrofe de la finca de Valladolid, con una extensión de 300 tahullas, de propiedad municipal, fundamentalmente por la existencia de una noria para riego. Para ello se basaba en una concesión del dominio útil hecha por el Real Patrimonio en 1848 y una Real Orden de 18 de diciembre de 1861 respaldando su petición. En su pliego de descargos contra esta pretensión ante la Diputación y en la petición de autorización para litigar contra los demandantes el Ayuntamiento aducía que la cuestión de deslinde del citado huerto era de suma importancia para la ciudad "por su íntima relación con los manantiales de la única agua potable que alimenta a esta población, por lo que se hace de todo punto indispensable sostener los derechos ante el Juzgado ordinario; tanto más a que los citados herederos se están ocupando en operaciones de perforación y minado en el indicado terreno y el doble motivo de las plantaciones que obsesivamente han verificado hace más urgente el que sin perjuicio de la autorización solicitada se entable el (continúa...)

lugar, porque a partir de 1864, debido al necesario aumento del consumo de agua por parte de una población ciudadana incrementada, se tuvieron que abandonar los cultivos de regadío mantenidos durante el quinquenio 1857-1863 y volver al régimen de secano, con la consiguiente disminución de los rendimientos procedentes de su arrendamiento ⁽²⁵²⁾.

⁽²⁵¹⁾ (...continuación)
competente interdicto".

El proceso judicial puso de manifiesto que un Auto de la Audiencia de Valencia, de 11 de noviembre de 1859 había reconocido como legal propietario al Ayuntamiento, en una precedente reclamación de Lafora y que por lo tanto éste y sus sucesores habían estado usufructuando ilegalmente parte de la finca, incluida la noria. Pero mientras tanto los ingresos disminuyeron al no disponer el Ayuntamiento de la propiedad plena sobre toda la finca y verse imposibilitado de arrendarla.

A.D.P.A. Contabilidad Provincial de 1861. Legajo 507.

⁽²⁵²⁾ El rendimiento del arrendamiento de la finca de Valladolid bajó ostensiblemente a partir de 1864 en relación al producto obtenido durante el quinquenio anterior de 1857 a 1863 y volvió a ser similar al del período de antes de 1857. La razón de esta baja se explica porque a partir del último año citado, se introdujo el regadío en la finca, que hasta entonces se había cultivado en régimen de secano, gracias a una noria. Pero la mayor demanda de agua potable derivada de una población en ascenso obligó al Ayuntamiento a destinar este manantial para el consumo humano, convirtiendo de nuevo la finca en secano.

En el oficio al Gobernador civil de 31 de octubre de 1863 solicitando la autorización para el nuevo arrendamiento, el Ayuntamiento decía que "Como las condiciones de cultivo del Huerto de Valladolid son hoy las mismas que cuando se arrendaba en el concepto de finca de secano, el Ayuntamiento ha estimado conveniente fijar para la subasta, la misma base de licitación que sirvió de regla al penúltimo contrato, y ha tenido que prescindir del que se otorgó en 19 de Julio de 1857 y feneció en 29 de Septiembre último, por que autorizado competentemente para destinar al consumo de la población el agua de la mina de dicha finca ha vuelto a entrar ya en condiciones de tierra secana y no puede por lo mismo ofrecer el mismo rendimiento del último quinquenio". Consecuentemente la condición 17 del pliego de arrendamiento decía que "destinada el agua de la mina al abastecimiento público de la población, el arrendatario no podrá utilizarla para ningún uso puesto que se le arrienda la finca en concepto de secana".

(continúa...)

Por otra parte, el proceso de privatización de los montes del Estado, iniciado en la década de los años Cincuenta, afectó también negativamente los ingresos de esta Hacienda municipal. Por esta razón, entre 1855 y 1867, perdió los derechos de arrendamiento de los pastos de uso mancomunado en favor de la Dirección General de Propiedades y Derechos del Estado ⁽²⁵³⁾.

⁽²⁵²⁾ (...continuación)

A.D.P.A. Contabilidad Provincial de 1863. Legajo 507.

⁽²⁵³⁾ Los montes de aprovechamiento común para pastos del distrito de la ciudad eran los siguientes: Colmenars, Serra Sancho, Serra Sarga, Font-Calent, L'Alcoraia, el Tossal, Sant Julià, Els Angels, Llomes Paulines, Monalva, Racó de la Vela, Barranc Cabrafic, Cabeçó, Escabelleta, Monnegre y Sant Pasqual. Sobre ellos el Ayuntamiento contaba con varios privilegios de concesión que disfrutaba desde el siglo XIII (del rey Alfonso II en 1290; de Jaume I en 1296; de Pere el Cerimoniós en 1366; del Infante D. Juan en 1382 y 1393; del Auto de las Cortes celebradas en Valencia en 1604 y todo ello confirmado por Carlos III).

En 17 de mayo de 1853 el Gobernador pedía un Informe al Ayuntamiento acerca de la conveniencia de enajenar las fincas rústicas afectas al gravamen de pastos pertenecientes al caudal de Propios de los pueblos en régimen de mancomunidad, compensándolos con el producto de su venta. En su oficio de 24 de mayo de 1853 el Ayuntamiento de la ciudad contestaba negativamente aduciendo que "no pudiendo menos de ser los pastos necesarios para la ganadería, sería siempre un perjuicio para esta, el levantamiento de aquel gravamen con la indemnización que se propone; así que sería preferible en caso de venta que subsistiese el derecho de pasto sobre las fincas aún cuando pasen a dominio particular".

De todos modos en 1855 el Estado se quedó con el derecho de pastos arrendándolo a través de la Comisaría de Montes y entregando una parte de los ingresos al Ayuntamiento, con la consiguiente protesta de éste último. En 1868 el Estado cedió al Ayuntamiento estos derechos, pasando a formar parte del presupuesto municipal de forma regular.

A.D.P.A. Contabilidad Provincial del año 1853, legajo 344 y Contabilidad Provincial de los años 1868-69, legajo 507.

Por último, la desamortización de los bienes municipales tuvo su impacto sobre los Censos, derechos o acciones a favor del Ayuntamiento que fueron enajenados vía redención. Por cierto, que los más cuantiosos estaban en manos de grandes comerciantes e incluso miembros que formarían parte del Consistorio, El producto de esta venta fue a parar fundamentalmente a manos de la Hacienda central, como ya se ha descrito en el apartado anterior. Los beneficios para la Hacienda municipal fueron mínimos (254).

Se puede concluir por lo tanto, que los ya de por sí exiguos bienes de Propios de la etapa 1800-1845, se vieron reducidos aun más en lo que restaba de siglo XIX, sin que los cambios experimentados revirtieran en un mayor rendimiento, sino todo lo contrario.

(254) En virtud de la Ley de desamortización de 1 de mayo de 1855 se redimieron todos los capitales de censos a favor del Ayuntamiento, que pasaron a manos privadas. Entre los beneficiarios de la redención de los derechos más cuantiosos se encontraban ricos comerciantes como los Amérigo, los Escoto, los Oriente y los España. Algunos miembros de estas familias, como los del último citado, formarían parte de la Corporación municipal. El proceso, que se llevó a cabo entre los años 1856 y 1857, alcanzó la suma de 193.804 reales, cantidad lejana de los 631.900 reales en que estaban valorados nominalmente. El Ayuntamiento empezó ingresando a partir de 1858, 7.752 reales anuales equivalentes al 4 por 100 del citado capital obtenido. Con posterioridad se rebajaría el interés al 3 por 100, disminuyendo consiguientemente los ingresos.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

II.2.1.2.1.2.- Los Arbitrios

Se ha reiterado en varias ocasiones que la base fundamental de los ingresos de esta Hacienda municipal descansaba en los Arbitrios. Y también se ha visto que la colusión de competencias entre la Hacienda central y la del Ayuntamiento por estas materias impositivas, la intervención de aquélla en la recaudación de los Arbitrios en las puertas y la consolidación de la economía de mercado actuaron en detrimento de estos recursos municipales. En relación con éste último extremo citado es digno de mención, además, como inmediatamente se verá, el negativo impacto que para los ingresos municipales basados en los Arbitrios tuvo la específica forma en que el Estado liberal introdujo el Capitalismo en España.

El intenso intervencionismo gubernamental en las Haciendas municipales y las hipotecas que pendían sobre los Gobiernos españoles con los capitalistas europeos, a los que debía de compensar con generosas concesiones de tipo político-económico por las "pérdidas" consecuentes a las conversiones de la Deuda como ha señalado Tortella (1994), pasaba, entre otras cosas, por el "sacrificio" de



determinados Arbitrios municipales ⁽²⁵⁵⁾.

Todas estas circunstancias dieron lugar a fluctuaciones a la baja y una variada problemática en este tipo de ingresos municipales, que si aun con muchas dificultades apenas habían llegado a sostener los gastos en la época anterior, acabaron siendo absolutamente insuficientes para la nivelación presupuestaria a partir de 1845. Desde este momento, la nivelación teórica, que no real, se lograría a través de la participación del Ayuntamiento en los Impuestos generales o con la cesión por el Estado de determinadas Contribuciones.

En cualquier caso, e independientemente de la drástica reducción de las materias impositivas susceptibles de gravar por el Ayuntamiento en virtud de la introducción de la economía de mercado, las escasísimas que quedaron en vigor fueron tanto acosadas por el Gobierno, como protestadas por ciertos sectores y abandonadas en buena medida por los arrendadores, ante su

⁽²⁵⁵⁾ Gabriel Tortella (1994): El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX, Madrid, Alianza, págs. 166-167, ha puesto de relieve cómo los "expertos" tenedores de Deuda pública "banqueros o financieros profesionales, a menudo con buenos contactos o influencia política, (...) esperaban ganar con las alzas de los títulos, o con las conversiones. Frecuentemente prestaban directamente al gobierno para obtener de éste ciertas concesiones que les interesaban. La obtención de estas concesiones era a menudo su objetivo principal, y el perder o ganar en la Deuda les era de importancia secundaria."

escaso rendimiento ⁽²⁵⁶⁾. Efectivamente, durante los primeros años de liberalismo se produjeron serias advertencias gubernamentales, aplicando al máximo el control del Gobernador y del mismo Gobierno sobre los arrendamientos y subastas de los Arbitrios de puestos públicos y pesas y medidas menores y denegando la imposición de Arbitrios sobre los granos y semillas alimenticias ⁽²⁵⁷⁾.

⁽²⁵⁶⁾ Durante la etapa 1846-1874 el capítulo de "Impuestos establecidos" dentro de los ingresos ordinarios de la Hacienda de esta ciudad, quedó reducido a los Arbitrios de romana o de pesos y medidas, siempre con carácter voluntario; el del alquiler de los puestos públicos para ferias, plazas, mercados y otros; los Derechos sobre los mataderos; el del tráfico de la saladura extranjera, el de la venta de agua pública para uso privado, el Arbitrio sobre la "matanza" de peces y el que gravaba ciertos materiales de construcción. Los Arbitrios de carácter extraordinario se limitaban al producto de la venta de nichos del cementerio, al de la tala de árboles y al de las expropiaciones para alineamiento de calles y construcción de nuevas aceras.

⁽²⁵⁷⁾ A partir de 1846 se empezó a aplicar estrictamente el control gubernamental establecido en la ley de Ayuntamientos de 1845 y otras disposiciones, acerca de las subastas y arriendos en los Arbitrios municipales. El Gobierno advertía al Ayuntamiento que no estaba autorizado para aprobar los arrendamientos de los Arbitrios sobre los puestos públicos y sillas de la plaza del mercado y el de los pesos menores y medidas, éstos últimos con carácter voluntario y excluyendo a los propietarios forasteros. Tampoco lo estaba el Gobernador que debía remitir el expediente al Gobierno, para su aprobación. El carácter conservador de la Ley municipal se ponía de manifiesto cuando el gobernador recordaba al Ayuntamiento que no debía someter a discusión y menos a aprobación, dichos expedientes, cuya autorización provisional le competía.

Por otra parte, la gravación del arroz y otras semillas alimenticias en el Presupuesto de 1847 se encontró con la desautorización del Intendente que recordaba lo establecido al efecto en la Real Orden de 14 de marzo del propio año y demás disposiciones sobre la materia de la Dirección General de Contribuciones Indirectas. La Exposición de 10 de mayo de 1847 que el Ayuntamiento elevó al Ministro de Gobernación, ante las dificultades presupuestarias que tal medida producía, no surtieron efecto.

A.D.P.A. Cuentas municipales de los años 1846-50. Legajo 2.300.

Sin embargo, las dificultades en incrementar los ingresos no provenían sólo de la permanente vigilancia del Gobierno. A lo largo del período menudearon las negativas de grupos de contribuyentes a satisfacer alguno de estos Arbitrios, o se produjeron retraimientos en la participación en algunos arrendamientos de estas materias impositivas. Como ejemplo de la primera afirmación se puede citar la reclamación en 1866 del Cónsul francés al Ayuntamiento, para que se eximiera a los súbditos de la numerosa e influyente colonia de la citada nacionalidad del devengo del Arbitrio municipal sobre puestos públicos. Aunque no se consiguió el propósito, las reticencias y la falta de control efectivo produjeron una disminución de estos ingresos ⁽²⁵⁸⁾. Por su parte, los arrendatarios, ante la posibilidad de que finalmente las adjudicaciones en los arrendamientos de los Arbitrios en general, provisionales hasta que fueran ratificados por el Gobierno, no fueran firmes, perdiendo consiguientemente los adelantos entregados al Ayuntamiento, se retraían en sus posturas

⁽²⁵⁸⁾ El Cónsul francés se quejaba de que los ciudadanos de su país residentes en esta ciudad y dedicados a la venta ambulante pagaban una tarifa similar a la de los vendedores con domicilio, lo que consideraba como una doble e injusta imposición. El Ayuntamiento le replicaba que en virtud del Real Decreto de 17 de noviembre de 1852 los extranjeros domiciliados y los transeúntes quedaban sujetos "al pago de los impuestos y contribuciones de todas clases que correspondan a los bienes raíces de su propiedad y al comercio o industria que ejercieren".

ante las subastas. La introducción de este factor de inseguridad jugaba a la contra de los intereses, tanto del propio Ayuntamiento, como de los mismos arrendatarios. Además, los arrendatarios de las medidas y pesas menores oficiales a utilizar con carácter voluntario, se veían poco inclinados a pujar por estos Arbitrios, ante la actitud de un público que generalizadamente interpretaba la ley en el sentido de no hacer uso de las mismas ⁽²⁵⁹⁾.

En este ambiente de restricción de las materias imponibles y de retraimiento de los arrendamientos, en el que tampoco faltaron fricciones entre la Corporación y la Junta de Beneficencia a causa de la competencia por determinados Arbitrios, el Ayuntamiento sólo consiguió un nuevo gravamen sobre la venta de agua pública para uso

⁽²⁵⁹⁾ Con motivo del arrendamiento de las pesas y medidas menores para el año económico de 1847 y ante la falta de postores, la Corporación municipal comunicaba a la Diputación que "El Ayuntamiento había establecido un arbitrio, en cuya exacción se respetaba la libertad individual de pesar y medir según en la condición séptima del pliego se comprueba; investía a ciertas personas de la facultad de pesar y medir con obligación de responder de la legalidad de estos actos teniendo derecho de ejercer su oficio siempre que los particulares no quisieran hacerlo personalmente; y a nadie se perjudicaba por que el tanto impuesto es el sancionado por la costumbre y es bien seguro que el que haya de valerse de un tercero debe serlo accidental pagarle al arrendador. Mas con la expresada circunstancia se reduce el contrato a la nulidad y de consiguiente creyéndose todos con derecho de pesar y medir indistintamente valiéndose del peso y medida de cualquiera, este arbitrio ni en arrendamiento ni en administración puede realizarse. Y esta es la causa por la cual en la segunda subasta del oficio de medidor de áridos no se ha presentado postura y se han retraído de hacer cuarta puja, conforme se había anunciado, a los otros arrendamientos; lo cual han manifestado los que en esta ocupación se ejercitan".

A.D.P.A. Contabilidad municipal del año 1847. Legajo 507.



particular desde 1846, el restablecimiento de la concesión gubernamental del Arbitrio sobre la extracción de saladura extranjera en 1850, el Arbitrio sobre el arroz y el vino para costear la cuota con la que el Ayuntamiento contribuía al mantenimiento de la Diputación ⁽²⁶⁰⁾ y un Arbitrio impuesto sobre los materiales de construcción en 1859, que se prometía muy fructífero.

Con todo, la imposición y recaudación de éste último, fue objeto de una agria polémica entre el Ayuntamiento y poderosas e influyentes fuerzas económicas, tanto españolas, incluidas algunas compañías comerciales de la propia ciudad, como extranjeras, respaldadas por Gobiernos españoles más preocupados en disponer de capitales y materias primas para la realización de obras públicas, específicamente el tendido de la red ferroviaria, facilitando las condiciones de inversión de los grandes capitalistas, que en velar por los intereses de la Hacienda municipal. El desenlace de la controversia entre el sector público, representado por el Ayuntamiento, y la iniciativa privada en connivencia con el Gobierno fue,

⁽²⁶⁰⁾ Ante la extrema gravedad de los fondos municipales, el Gobierno, mediante la Real Orden de 4 de julio de 1850, acordó restablecer un Arbitrio concedido en 4 de julio de 1747, consistente en 8 maravedíes por arroba de saladura extranjera que se extrajese de la capital, a recaudar por los empleados de Puertas junto con los Derechos del Tesoro.

como era de esperar, desfavorable para la Corporación municipal. Esta contempló con impotencia, aunque con protestas, la exención de los Arbitrios sobre materiales de construcción para la sociedad constructora del ferrocarril y para los exportadores extranjeros de madera para el mismo fin. Las desgravaciones en este Arbitrio causaron una sensible disminución de los ingresos municipales ⁽²⁶¹⁾.

⁽²⁶¹⁾ Por la Real Orden de 27 de abril de 1859 el Gobierno había concedido al Ayuntamiento un Arbitrio con carácter extraordinario sobre la introducción en la ciudad de materiales de construcción de diversa naturaleza, en la misma forma en que ya se había hecho en Madrid unos años antes. La Corporación municipal interpretaba la norma en un sentido lato que abarcaba tanto el consumo de dichos materiales dentro de su término municipal como fuera del mismo, puesto que el rendimiento del Arbitrio habría sido muy corto de aplicarse sólo en el primer sentido aludido. Contrariamente, tanto la Compañía de los Ferrocarriles de Madrid-Zaragoza-Alicante, como el Consulado de Suecia y Noruega y la entidad comercial alicantina Gaspar White y Cía., dedicados todos ellos o al tendido de la red ferroviaria o a proporcionar suministros, en un momento en que las obras de construcción estaban situadas fuera del término municipal, entendían que la ley se debía de aplicar en sentido restrictivo y sólo para el caso del consumo interno de los materiales. Pero además la Compañía ferroviaria, a través de su mismo Director General, denunciaba ante la Diputación esta para él injusta imposición, basándose en la exención que a su juicio establecía la Ley de ferrocarriles, poniendo de manifiesto al mismo tiempo la filosofía de facilidades que el Gobierno había concedido a las inversiones extranjeras.

En su escrito, el Director General decía entre otras cosas, que aunque no había ninguna disposición que específicamente declarara exenta de cualquier carga tributaria a la Compañía, la Ley de Ferrocarriles de 3 de junio de 1855 establecía en su Artículo 20 "el abono mientras la construcción y diez años después del equivalente de los derechos marcados en el arancel de Aduanas y de los faros, portazgos y barcajes que deban satisfacer las primeras materias, efectos elaborados, instrumentos, útiles, máquinas, carruajes, maderas, cock y todo lo que constituye el material fijo y móvil que deba importarse del extranjero y se aplique exclusivamente a la construcción y explotación del ferrocarril concedido. La equivalencia de tales derechos se fijará, respecto de las empresas constructoras, en la ley de la concesión del camino. Y respecto de la explotación las fijará anualmente el Gobierno". Quedaba, por lo tanto, clara la exención de tributar de la Compañía por estos conceptos y abundaba en que "el espíritu de la ley fue que estas Empresas estuvieran libres de todo derecho cuya imposición estuviera dispuesta por el Gobierno y aunque

(continúa...)



⁽²⁶¹⁾ (...continuación)

terminantemente no habla de Arbitrios municipales, como los de que se trata han sido concedidos de Real Orden, como sin ella no podrían exigirse y como tales Arbitrios gravan a las Empresas que la ley quiere proteger y alentar, claro es que para que la ley no sea quebrantada, es preciso que ni el Ayuntamiento de Alicante ni ninguna otra autoridad ni corporación pueda imponer Arbitrio ni contribución sobre los objetos que la ley quiso establecer la exención. Nunca más que ahora es necesaria la protección que la ley se propuso dar a estas Empresas y que sean ciertas las exenciones, inmunidades y garantías para que los capitales extranjeros no se retraigan, tengan por el contrario confianza y seguridad de que serán cumplidas las promesas y que invertidas en España serán respetados y de más provechosos resultados que en otra parte alguna; pero si el gravamen impuesto por el Ayuntamiento de Alicante sobre los objetos que esta Compañía destina exclusivamente a la construcción y explotación se lleva a cabo, si a pesar de lo dispuesto en la Ley General de ferrocarriles se interpreta su espíritu y se imponen gravámenes y cargas de las que ella quiso librar a las Empresas, si a pesar de que los Arbitrios en cuestión han sido establecidos por una Real Orden, a ella se da más fuerza que a la Ley, y si con el nombre de Arbitrios se gravan objetos que la Ley quiso que fueran libres para las Empresas y se les imponen tributos y cargas que la misma Ley quiso también que no sufrieran, entonces quedará la ley mal interpretada, defraudadas las esperanzas de esta Empresa, lastimados sus legítimos derechos, perjudicados sus intereses, no tendrán fe en nuestras promesas los capitalistas y quedará abierta una puerta para nuevas interpretaciones de la ley, que serán gravosas para estas Empresas industriales, que necesitan protección y seguridad para que tengan prósperos resultados y para que otros de la misma importancia y con objeto tan benéfico se establezcan en nuestra Patria". Por todo ello la Empresa del ferrocarril pedía el inmediato cese de la recaudación de este Arbitrio y la devolución de las cantidades ya entregadas.

Por su parte, la embajada de Suecia y Noruega trasladaba al Ministerio de la Gobernación la reclamación del Cónsul de la ciudad contra la decisión del Ayuntamiento de gravar la importación de jácenas y tablones de madera procedentes de aquellos países, como medida perjudicial para los exportadores de dichos materiales. La Dirección General de Administración, al tiempo que ordenaba la retirada de dicho Arbitrio, ponía de relieve las implicaciones internacionales que se derivaban de este hecho. El Ayuntamiento justificaba el gravamen amparándose en la Real Orden ya citada, que no distinguía de procedencias, destinos, ni de clases de materiales de construcción y rebatía las pretendidas implicaciones de carácter internacional al denunciar el interés particular del Cónsul como traficante de maderas. Para la Corporación municipal "El Cónsul de Suecia en esta Plaza para la cuestión que ha promovido no puede ni debe ser considerado sino como un vecino de Alicante que hace el tráfico de maderas y que por lo mismo está sujeto por sus comercios a la misma legislación general, provincial y municipal que los demás vecinos dedicados como él a la expresada industria (...) (y que no se comprendía) la razón de la solicitud del comerciante de maderas D. Carlos Dahalander siquiera la presente como Cónsul de Suecia y Noruega".

Finalmente la entidad comercial alicantina White y Cía., abundaba en su reclamación al Ayuntamiento y al Ministerio de la Gobernación, con argumentaciones parcialmente del mismo tenor que las anteriores. Pero además acusaba a la Corporación de explotación del contribuyente y de realizar prácticas corruptas al beneficiarse privadamente del producto de dicho Arbitrio. El Ayuntamiento contraatacaba con similares razones que en los demás casos y denunciaba que "Por
(continúa...)



Pero de todos modos, la función municipal en materia de Arbitrios quedaba reducida casi a la pura formalidad, habida cuenta, además, que la recaudación de los Arbitrios junto a los Impuestos estatales se la reservaban los empleados de Hacienda en las puertas de la ciudad ⁽²⁶²⁾.

Los recortes sufridos por los Arbitrios de esta ciudad hasta la década de los años Cincuenta, obedecen al modelo de capitalismo y de Hacienda introducidos por el partido conservador, poco preocupado por el destino de las Haciendas locales. El partido progresista, con una base social más numerosa en Alicante y ligeramente más proclive a atender intereses ciudadanos un poco más amplios, intentó solucionar las insuficiencias presupuestarias

⁽²⁶¹⁾ (...continuación)

lo demás, puede decirse de los Señores White, con más propiedad que del Ayuntamiento, que pretenden continuar explotando (subrayado en el original) los derechos de vecindad, eludiendo con sutilezas los impuestos vecinales más justificados".

El lobby empresarial logró sus frutos. A finales de 1859 y principios del año siguiente, sendas Reales Ordenes obligaron al Ayuntamiento a eximir del devengo de estos Arbitrios a los materiales de construcción que no se consumían dentro del término municipal. Una vez más, los ingresos se contrajeron.

A.D.P.A. Contabilidad provincial de los años 1859-60. Legajo 2.100.

⁽²⁶²⁾ Las quejas del Ayuntamiento contra la pérdida de la función recaudadora y las solicitudes para obtenerla de nuevo proseguirían durante esta etapa, pero de forma más amortiguada, ante la férrea persistencia de la Hacienda por retenerla y habida cuenta, además, de que la mayor parte de los ingresos municipales provenían, ahora, de los recargos sobre las Contribuciones generales.

ordinarias del Ayuntamiento. Bien cediendo Contribuciones estatales o bien creando nuevos Impuestos generales en los que participara el Ayuntamiento. En este sentido, y como ya se ha dicho, el Bienio progresista abolió los Consumos de tipo estatal respetando los Arbitrios municipales de idéntica naturaleza. En Alicante, las fuerzas progresistas bascularon en 1854 entre una inicial e inmediatamente rectificada prohibición de todos los Arbitrios sobre el consumo, a una abolición de determinadas materias impositivas, por razones de la epidemia del cólera, que en el mismo año se restablecerían. En 1855 y a pesar de que la normativa legal permitía a los Ayuntamientos conservarlos, se reprodujo el intento de abolir todos los Arbitrios sobre el consumo, sustituyéndolos por el establecimiento de un Derecho módico sobre los géneros, frutos y efectos que se embarcasen o desembarcasen y no recurriendo a los recargos sobre las Contribuciones directas que, por distintas razones, tanto los progresistas alicantinos como, naturalmente, los mayores contribuyentes, juzgaban ya muy elevadas. Con esta fórmula, según ellos, se descargaría la presión fiscal sobre el consumidor y se facilitaría la libertad comercial.

Sin embargo, la formulación de este nuevo Arbitrio municipal dio pie a fuertes discrepancias, ya tradicionales, entre el Ayuntamiento y los mayores

contribuyentes, entre ellos la burguesía comercial. Tras una inicial negativa a autorizar este Arbitrio, el Gobierno, a la vista de una Exposición del Ayuntamiento en la que manifestaba la calamitosa situación en que quedaba su Hacienda, abolidos los Consumos y denegado el Derecho módico, terminó por dar su aprobación en el mismo año 1855. Pero el decreto de autorización modificaba la propuesta de tal manera, que en realidad lo que hacía era permitir subrepticamente ciertos Arbitrios sobre el consumo, pero con carácter más restrictivo de lo que lo estaban antes de la abolición de los mismos. Sin embargo, la vergonzante pervivencia de este impuesto, aunque alivió las cargas del Ayuntamiento, no dejó de ser un lastre ante la odiosidad que despertaba entre los consumidores y su rendimiento no llegó a colmar las expectativas creadas. De los 266.519 reales de ingresos estimados por este concepto para el ejercicio de 1856, sólo se recaudaron 133.259 reales, es decir alrededor de un 50 por 100. Bien es verdad que en 1856, por un Decreto de las Cortes de 27 de marzo, se suprimió el Derecho módico y fue sustituido por una derrama general. Nuevamente el 14 de julio del mismo año, el Ayuntamiento solicitaría el restablecimiento del Derecho módico. Una vez más se registraba el desbarajuste administrativo y recaudatorio entre las distintas instancias del poder progresista y la contradicción entre los benéficos deseos de aliviar al contribuyente de estas

injustas cargas sobre el consumo y la espada de Damocles de unos Presupuestos siempre deficitarios.

Con el regreso de los conservadores en 1856, se restablecieron los Arbitrios sobre el consumo con carácter general, para tranquilidad de la Hacienda municipal y para desgracia de los consumidores ⁽²⁶³⁾.

⁽²⁶³⁾ La proclama de la Junta Provisional de Gobierno de la Provincia de Alicante decía en 22 de julio de 1854 lo siguiente: "Estando decidida esta Junta a aliviar en lo posible las cargas que pesan sobre el pueblo por consecuencia de la funesta administración que ha regido hasta ahora, y convencida de la justa irritación que produce en todos los ánimos la onerosa contribución de consumos que gravita directa y principalmente sobre las clases pobres, ha resuelto por acuerdo tomado en sesión del día de ayer, que en el término de ocho días cesen de cobrarse en toda la provincia los derechos de consumos y los de puertas cesen también desde primero de septiembre; quedando los respectivos ayuntamientos en proponer los medios que consideren más oportunos y menos onerosos para los pueblos, a fin de cubrir las atenciones que se satisfacían por los impuestos que quedan abolidos".

Pero una semana después, el 29 de julio, la Junta rectificaba manifestando que con "la abolición del impuesto de consumos, se propuso hacer más llevaderas las cargas que pesan sobre los pueblos, en la parte relativa a los ingresos del tesoro, exageradamente vejatoria a los mismos en aquel impuesto; pero de ningún modo quiso abolir los arbitrios que se hallen aprobados, para hacer frente a las atenciones municipales y provinciales, por cuanto voluntariamente fueron escogitados con destino a tan importantes servicios". Acababa esta Circular sugiriendo que "las municipalidades podrán sustituirlos con otros recursos que escogiten menos gravosos y suficientes a cubrir las mencionadas obligaciones; y aún suprimirlos también si, por efecto de las economías que introduzcan en sus respectivos presupuestos municipales, fuere su importe en todo o en parte innecesario".

Sin embargo, el brote de la epidemia colérica que afectó a la ciudad durante el verano de 1854 indujo al Gobernador, Trino González de Quijano, cuyos denodados esfuerzos contra la enfermedad terminaron por contagiarle y causarle la muerte, a abolir ciertos arbitrios sobre el consumo con el objeto de bajar los precios. Decía su circular de 25 de agosto de este año que "desde el día de hoy serán introducidos en esta capital sin satisfacer derecho alguno de puertas los artículos de comer, beber y arder que se expresan a continuación. Por consiguiente el pueblo experimentará los beneficios de la correspondiente rebaja en los precios de tales artículos, por cuanto esa exención de derechos es para que el expendedor venda con equidad en pro del consumidor". Los artículos liberados del gravamen municipal eran el carbón, la carne, la leña, las gallinas, los huevos, las frutas, la nieve y la harina, exceptuada la que se introducía en la ciudad para depositarla. La baja de los ingresos fue muy notable.

(continúa...)

(263) (...continuación)

El día 30 de septiembre de 1854 y aprovechando que episodio colérico se había atemperado se restablecieron los Arbitrios abolidos. La Circular de Gobierno Civil de la fecha citada decía que "Fundados en que ha desaparecido felizmente de la capital la epidemia que la ha afligido, el Ayuntamiento constitucional de la misma y la Administración principal de hacienda pública han hecho presente a mi Autoridad la total carencia de recursos en que se encuentran, y la necesidad imprescindible de recaudar los impuestos de que se les privó por efecto de las aflictivas circunstancias por que pasaba la población. Convencido pues, de las fundadas razones con que se apoyan ambas corporaciones, y con el objeto de poder hacer frente a las perentorias atenciones que gravitan sobre el Tesoro público, he dispuesto que desde 1º del entrante octubre comiencen a cobrarse de nuevo los derechos de puertas impuestos sobre los artículos de comer, beber y arder (...) a fin de que tanto la Hacienda pública como el Ayuntamiento cubran con sus productos las sagradas obligaciones a que están destinados".

Pero de nuevo en 1855 el Ayuntamiento decidió suprimir los Arbitrios sobre el consumo. En su oficio a la Diputación Provincial de 10 de enero de este año decía que "Creyendo el Ayuntamiento Constitucional de esta Ciudad conveniente y justo suprimir los arbitrios Municipales establecidos sobre las especies de consumos, siguiendo en ello los principios proclamados por las Cortes Constituyentes al extinguir los derechos de puertas y demás de dicha naturaleza que percibía el Estado, ha acordado después de haber oído a los Mayores Contribuyentes, fijar un derecho módico al movimiento de varios artículos y efectos de comercio en su embarque y desembarque, en cuya forma quedarán libres las puertas de la Ciudad y desaparecerán las fiscalizaciones, trabas y perjuicios de que hasta el día se han resentido las operaciones mercantiles quedando aliviadas las clases pobres respecto a las subsistencias de que hacen uso".

De todos modos, la previa discusión en el seno del Ayuntamiento de una Comisión *ad hoc* para el establecimiento del derecho módico, puso de manifiesto las discrepancias entre los concejales y los mayores contribuyentes, que emitieron sendos y distintos Dictámenes, aun estando todos de acuerdo en la abolición de los Consumos. Para los últimos citados en su Dictamen de 7 de enero de 1855, de un total de 501.366 reales del gasto presupuestado para el ejercicio de 1855, de los cuales 445.636 reales hasta entonces habían corrido a cargo de los Consumos, se debían de financiar con un moderadísimo aumento de los recargos de la Contribución territorial (39.156 reales), el producto del Arbitrio que satisfacían los expendedores de carnes en el matadero (34.000 reales) y con la continuación del Arbitrio sobre el consumo de nieve, que consideraban un artículo de lujo (22.500 reales), cuyo subtotal ascendía a 95.656 reales. Los restantes 349.980 reales se cubrirían con el establecimiento del derecho módico. Pero a este respecto advertían que "Empero, es necesario que a aquellos efectos se les imponga un gravamen muy corto, por que de otra manera afectaría este extraordinariamente sus transacciones y refluiríase un grave perjuicio a los comitentes de este Comercio, que de ninguna manera se conformarían a abonar recargos que necesariamente habrán de pagar los comerciantes de esta plaza, sobre los que pesa una contribución directa muy crecida, atendidos los mezquinos beneficios que consigue en premio de sus afanes y trabajos y de la exposición de sus Capitales". En esta propuesta se traslucían los intereses de los mayores contribuyentes. Porque bien poco se recargaba la Contribución territorial y en nada la de comercio e industria, ya que consideraban un sacrificio suficiente las cargas que suponía el derecho módico sobre los artículos de tránsito. De modo que lo que en el fondo proponían los mayores contribuyentes era un traslado de las cargas impositivas hacia el comercio en general, pero

(continúa...)



⁽²⁶³⁾ (...continuación)

cuidando que los costes de oportunidad no remitiesen en perjuicio de la competitividad de su actividad económica. Desde el punto de vista del impacto social de tal propuesta, en realidad una vez más se ponía de manifiesto que la burguesía comercial alicantina, tantas veces calificada de muy liberal, lo era en el sentido doctrinario-económico del término, puesto que la repercusión del derecho módico sobre los precios finales de los artículos a consumir era inevitable.

Por su parte, el Dictamen de los concejales de 8 de enero de 1855 difería parcialmente del anterior. Se iniciaba diciendo que "Suprimidos los derechos de puertas y de consumos en las partes referentes al Estado, es consecuencia necesaria que se supriman también los arbitrios locales que tengan igual

naturaleza y procedencia, substituyéndolos con otros ingresos. No han de querer, ni deben, los Ayuntamientos, una contribución impopular y odiosa que han abolido las Cortes Constituyentes y por cuya medida tanto han clamado los pueblos. Este principio es hoy incuestionable y no puede menos de servir de punto de partida". Después de reconocer la inveterada insuficiencia de los ingresos y la necesidad imperiosa de aumentar los gastos para obras públicas, especialmente el problema de las aguas, del mercado, los gastos para la Diputación, para la Milicia Nacional y otras partidas, cifraban el Presupuesto de gastos para 1855 en 517.376 reales, cantidad ligeramente superior a la estimada por los mayores contribuyentes. Y para financiar estos gastos contaban, además de los bienes de Propios y algunos Derechos establecidos, con la propuesta de sustitución de los Arbitrios sobre el consumo exclusivamente por un derecho módico sobre cierto número de artículos del comercio a su embarque y desembarque, cuyo rendimiento cifraban en 469.800 reales, unos 120.000 reales más que lo calculado por los mayores contribuyentes. En el mismo sentido que el Dictamen anterior pensaban que este corto gravamen sería doblemente beneficioso para el comercio, al eliminar trabas y al producir "tal vez algunas ganancias al recargar el importe del derecho módico en las ventas al detall", ocultando que este hipotético beneficio repercutiría perversamente sobre el consumidor, aunque no en la medida en que lo había sufrido hasta entonces. No juzgaban oportuno recargar la Contribución territorial, de inmuebles y de subsidio, que en su opinión ya estaban excesivamente gravadas como efecto "del desnivel o desproporción del general de la Provincia con otras, a causa de la falta de una buena estadística" y añadían que "es bien público que la riqueza agrícola es casi nominal en este país por su esterilidad y cualquier recargo que se estableciese, si en algunos contribuyentes podría considerarse justo, sería onerosísimo en mil, y no daría lugar sino a las quejas habidas en el año próximo pasado por un recargo tan insoportable. Esta misma circunstancia se hace más sensible respecto a la contribución industrial, por lo cual se ha omitido crear recursos sobre ella". Tampoco consideraban acertado continuar con el Arbitrio sobre el consumo de nieve por no ser puramente de lujo, antes al contrario, de primera necesidad, utilizándose incluso como medicamento, afectando por lo tanto a las clases sociales más pobres. Y porque su continuación suponía hacer una excepción a la universal abolición de los consumos, además de aumentar los gastos derivados de su recaudación. En lo que sí estaban de acuerdo con los mayores contribuyentes era en mantener el Arbitrio sobre las carnes en el enjugador municipal. La propuesta del pleno del Ayuntamiento de 10 de enero que asumía el Dictamen de los concejales, fue aprobada con carácter interino para seis meses por la Diputación, un día después.

Sin embargo el nuevo Arbitrio sería objeto de reclamaciones aún antes de hallarse autorizado. Los primeros recursos procedían de algunos comerciantes de maderas que juzgaban
(continúa...)



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

La relativa, aunque evidente, preocupación del progresismo decimonónico por las Haciendas locales y el deseo de disminuir la presión fiscal general de tipo indirecto, gozó de una nueva oportunidad en el Sexenio

⁽²⁶³⁾ (...continuación)

excesivas las cuotas que se imponían a dichos materiales. Curiosamente entre ellos se encontraba el que unos años más tarde sería nombrado cónsul de Suecia y Noruega, el señor Dahalander, que en 1859 volvería a plantear batalla al Ayuntamiento casi por los mismos motivos. Su labor, junto con el resto de comerciantes importadores, tendría éxito, tanto en 1855 como en 1859-60.

Pero la puntilla al derecho módico vendría dada por la Real Orden de 25 de enero de 1855, por la que el Gobierno suspendía un Arbitrio de igual naturaleza que se había establecido en Almería. La situación límite en la que se colocaba al Ayuntamiento se ponía de manifiesto en una Exposición al Ministerio de la Gobernación, de 3 de febrero de 1855. Se preguntaba la Corporación y preguntaba al Ministro "¿Cómo se ha de llenar el servicio en un sin número de objetos que no admiten dilación?, ¿Cómo se atenderá al alumbrado público?, ¿Cómo a la limpieza, composición de calles y demás gastos que la urgencia de la salubridad pública exige?, ¿Cómo se sostendrán en la cárcel pública los presos pobres?, ¿Cómo se atenderá a las precisas obligaciones de la Milicia Nacional?, ¿Cómo en fin a otros muchos objetos que el servicio reclama?".

La solicitud del Ayuntamiento, arropada por la Diputación y la Administración principal de Aduanas, obtuvo parcialmente su propósito mediante la Real Orden de 6 de julio de 1855. Esta disposición autorizaba el derecho módico con limitaciones. Establecía que se siguieran recaudando, según la tarifa aprobada por el Ayuntamiento, los Arbitrios sobre las especies antes sujetas a la Contribución de consumos y puertas, al no exceder los tipos fijados con carácter estatal. Pero que se suprimieran los Derechos de exportación señalados en la mencionada tarifa, a todos los artículos no comprendidos en el Arancel de exportación vigente, así como los Derechos de importación sobre los similares extranjeros no incluidos en la tarifa de Puertas de 31 de diciembre de 1851, arreglándose a los tipos fijados en ella los que allí figurasen. Y finalmente disponía que se suprimieran los Derechos de carga y descarga.

Algo se había conseguido, pero como siempre resultaba insuficiente. La derrama posterior tampoco lograría los efectos apetecidos. El restablecimiento de los Consumos en 1856 vino a paliar la situación de la Hacienda municipal alicantina.

A.D.P.A. Contabilidad provincial del año 1855, legajo

Para una visión detallada del proceso de abolición de los Consumos en Alicante durante el Bienio Progresista, véase Rafael Zurita (1990).

revolucionario, con el establecimiento en 1870 del Impuesto personal que venía a sustituir la Contribución de consumos. Los estudios especializados en Hacienda general constatan que el intento culminó en un fracaso ⁽²⁶⁴⁾. Fracaso que también se produjo en el ámbito de estudio que ocupa nuestra atención y que trasladó sus malos efectos a la Hacienda municipal.

El estudio del proceso de imposición de este gravamen, pone de manifiesto las contradicciones, ausencia de unidad de criterios y falta de coordinación entre las mismas fuerzas progresistas encargadas de llevarlo a cabo, además, lógicamente, de la extrema y cerrada oposición por parte de los grandes propietarios agrarios, nobleza y terratenientes y la gran y mediana burguesía comercial de la ciudad. Los sectores sociales más recalcitrantes llegaron incluso a acusar a la Junta repartidora de este impuesto de poner en práctica una política fiscal socialista. En su consecuencia, los rendimientos de los Arbitrios recargados sobre las Cédulas personales fueron frustrantes, escasos y efímeros ⁽²⁶⁵⁾.

⁽²⁶⁴⁾ Véase Comín (1988).

⁽²⁶⁵⁾ En el Informe del proyecto de Presupuesto para 1870-71 el Síndico ponía de manifiesto que
(continúa...)

⁽²⁶⁵⁾ (...continuación)

la nueva ley de Arbitrios municipales (de 23 de febrero de 1870) "encierra a las corporaciones en un estrecho círculo (...) que obedece al pensamiento rentístico proclamado siempre por la escuela liberal, de venir a establecer oportunamente la contribución única y directa; ya sea bajo el nombre de impuesto personal ya repartimiento vecinal, o cualquiera otra denominación. Así se concibe que indirectamente se haya tratado de limitar a un reducido número de objetos los impuestos que puedan afectarse y estos de poquísima importancia (...) (habiéndose abolido los consumos y puertas) que los liberales sólo deben recordarlos para execrarlos por vejatorios, inmorales e injustos. El repartimiento general que autoriza el Artículo 3º de la mencionada ley, es el llamado a sufragar los gastos del municipio en su mayor parte y así debe ser puesto que lo lógico es que cada cual contribuya al sostenimiento de las cargas concejiles y del estado con arreglo a la fortuna que posee".

Sin embargo, la oposición al Impuesto personal establecido por el gobierno revolucionario y las reclamaciones contra las cuotas de contribución fijadas por la Junta repartidora del Ayuntamiento fueron múltiples. El espectro social de los recurrentes cubría desde las profesiones liberales como médicos y farmacéuticos hasta la nobleza terrateniente, pasando por la burguesía comercial. Entre ellos se encontraba la flor y nata del comercio como los Bergés y los Américo y los terratenientes Conde de Casa Rojas y Marqués de Rioflorado. En la mayoría de los casos, los contribuyentes aducían unas excesivas cuotas contributivas, alegando que se sobreestimaba sus niveles de renta. Pero en determinados casos, como los del gran comercio y sobre todo la nobleza agraria, a la vez que se repetían las citadas quejas, se atacaba la misma raíz del Impuesto con argumentos intensamente conservadores, parangonables a las tesis reinantes antes de la Revolución liberal. Para algunos de estos sectores el Impuesto personal representaba la puesta en práctica del sistema socialista.

A este propósito vale la pena destacar la reclamación del Conde de Casa Rojas y la respuesta de la Junta repartidora del Ayuntamiento popular en 1870. El recurso de este contribuyente contra las cuotas que se le habían adjudicado se basaba en varios elementos. En primer lugar la Junta repartidora "si no por malicia, por falta de estudio o por ignorancia" no había utilizado unos criterios iguales para fijar los haberes de los sujetos contribuyentes ni había aplicado el Impuesto con carácter universal al prescindir de las obreras de la fábrica de tabacos y que "no habiéndose incluido en el impuesto, vienen a aumentar la cuota de los demás". En segundo lugar exigía que se le fijasen las cuotas sobre la riqueza amillarada, que ya le parecía abusiva, y no sobre una estimación de su renta real porque "sacando sólo de un modo arbitrario lo que una finca puede producir sin fijarse en los gastos reproductivos; sin atender a los dispendios que su conservación exigen y a la contribución que pagan, porque entonces es una riqueza ficticia la que se atribuye y con cuyo procedimiento necesariamente se llegaría a la destrucción completa del Capital con cuyo socialismo sino buscado voluntariamente, nacido del hecho que servía de base vendría a destruirse todo lo más santo y respetable y sobre cuya base descansa y se sostiene la Sociedad".

En tercer lugar le parecía inadmisibles que las cuotas se establecieran basándose también en sus signos externos de riqueza aduciendo que "la ley fue mal interpretada. Al propietario, al industrial y al trabajador, por el amillaramiento, por la contribución que satisfacen y por el trabajo puede graduárseles el haber; pero hay otra clase que sin pagar nada por su posición social debe contribuir al impuesto.(...). Pero aplicarle a un propietario tal disposición es absurdo", denunciando una doble imposición, basada, en lo que a los signos externos se refería, en la riqueza rústica y (continúa...)

(265) (...continuación)

urbana que el Conde poseía dentro y fuera del término municipal, en Aigües de Bussot, Elx, Oriola, otros muchos pueblos de la provincia y fuera de ella.

Por contra, en el Informe que la Junta repartidora evacuó ante la Diputación para justificar la cuota fijada al reclamante, se aducían argumentos distintos. Se iniciaba el escrito poniendo de manifiesto que al reclamar, el Conde de Casa Rojas "lo ha hecho sin razón alguna que lo justifique y llevado más bien que en defensa de sus intereses en odio a las instituciones liberales que nos rijen: no de otra manera se comprende que poseyendo una renta pingüe, superior en mucho a la que la Junta le tiene señalada, se crea todavía perjudicado y con derecho a reclamar contra los acuerdos de aquélla". Y se añadía que, independiente y significativamente de que no hubiera presentado la declaración jurada de sus bienes, el recurrente "primer contribuyente de este distrito y conocida de todos la pingüe renta que disfruta y su modo de vivir", poseía, además de la riqueza rústica y urbana amillarada, otros muchos bienes de la misma naturaleza, incluida agua de riego, sin amillarar, es decir ocultos. Sirva de ejemplo que en el amillaramiento declaraba 15 horas de agua vieja para el riego de la Huerta del término municipal, mientras que en el registro del Sindicato de riegos constaban a su nombre 42 horas, es decir, más del doble. Pero, a mayor abundamiento, se había descubierto niveles notables de ocultación relativa. Estos extremos permitía a la Junta repartidora decir que "en el transcurso de largos años se ha consentido al Señor Conde de Casa Rojas que defraudara los intereses de la Hacienda; sí, defraudar los intereses de la Hacienda, y en cantidad muy respetable, cuando tan triste y lastimosa es la situación del erario público, cuando apenas ha podido cubrirse por los gobiernos las más apremiantes necesidades del estado: ¡prueba evidente y clara de la moralidad de las pasadas administraciones!".

Con respecto de la calificación de "socialista" al sistema seguido por la Junta repartidora en la distribución del Impuesto personal, ésta se defendía diciendo que el recurrente "no sabe lo que es el sistema socialista, e ignora lo que las doctrinas filosóficas sociales enseñan: Decir que el sistema, que ese Señor supone que ha seguido la Junta, es socialismo, es cuando menos un desvarío". Y decía en relación con la denuncia de la exención de tributar a las cigarrereras "esas infelices mujeres que diariamente andando

dos y tres leguas por ganar ocho o diez cuartos, por el Conde de casa Rojas, grande de España, que posee rentas fabulosas y honores sin cuento; sin fijarnos en lo desconsolador que es este hecho hoy que recobró su imperio la justicia y el derecho" que sí contribuían a través de sus padres o maridos. Y la Junta justificaba la restricción de la obligación de contribuir en este impuesto a los jornaleros "teniendo en cuenta la situación precaria e que se encuentran estas clases desvalidas, más que a los contribuyentes" y echaban mano al derecho fiscal comparado arguyendo que ése era el sistema seguido por "Inglaterra, Bélgica y Estados Unidos, donde se fija el mñimum de contribución, que deben pagar los que están obligados a tributar por el impuesto personal".

El Informe de la Junta repartidora finalizaba insistiendo en la justicia de la cuota fijada y pidiendo un castigo de los Tribunales de justicia para el Conde, ante las injurias vertidas contra la misma, pues "si las corporaciones populares pudieran ser atropelladas de esa manera, no tendrían ni dignidad ni independencia; no representarían legítima y honradamente los intereses de un pueblo que tanto vale. Que se castigue al Señor Conde de Casa Rojas para que no crea que sus títulos, sus riquezas y sus blasones le dan el derecho que la ley excluye a los demás".

Los 100 escudos diarios de cuota fijados por la Junta repartidora quedaron reducidos, por una resolución de la Diputación, a 69, pero lejos de los 21 escudos solicitados por el demandante.

(continúa...)

Ante la evidencia de este fracaso, en 1871 la Junta municipal decidió restablecer parcialmente determinados Arbitrios sobre el consumo como recursos de carácter extraordinario, que la ley de 23 de febrero de 1870 permitía, junto con un repartimiento vecinal y el establecimiento de nuevos Arbitrios que no afectaban directamente al consumo, entre los cuales figuraba nuevamente el derecho de tránsito. El fracaso en la recaudación de todos estos Arbitrios y el mantenimiento del gasto produjo una huída hacia adelante. Así, el fervor revolucionario de una nueva Junta elegida en 1872, en plena realización del ejercicio presupuestario, acordó por mayoría, y en contra de la opinión de los asociados mayores contribuyentes, una nueva supresión de los Consumos y la vuelta a la Contribución personal, que correría igual suerte que el primer experimento. De haberse aplicado esta medida, que fue desautorizada por la

⁽²⁶⁵⁾ (...continuación)

Sin embargo, las continuas presiones de ciertos y poderosos contribuyentes y la inevitable impericia técnica de los organismos y fuerzas políticas que debían de llevar a efecto la repartición y recaudación del gravamen, lo condujo a un callejón sin salida. De las 110.000 pesetas de ingresos presupuestados en el ejercicio de 1870-71 por dicho concepto, apenas se recaudaron 30.000. Las fuerzas conservadoras, una vez más, frustraron este intento de imposición más progresiva. Indefectiblemente, los Arbitrios de la ciudad, abolidos los Consumos, sufrieron una fuerte erosión.

A.D.P.A. Contabilidad provincial de 1868-72, legajos 507 y 566.

Diputación, independientemente de la dudosa legalidad de este cambio, además del débil impacto sobre los ingresos, paradójicamente se hubieran incrementado los gastos por indemnizaciones a los arrendadores de ciertos Arbitrios sobre el consumo y otros gastos ⁽²⁶⁶⁾. Una vez

⁽²⁶⁶⁾ El Ayuntamiento se sirvió de la ley de 23 de febrero de 1870, que permitía como recurso ordinario para cubrir el déficit el repartimiento vecinal y como extraordinario el impuesto sobre los artículos de comer, beber y arder, con carácter restrictivo. Además impuso Arbitrios sobre los canalones volados, sobre los perros, sobre las bebidas espirituosas, justificándolo como una medida de moralidad y salud pública y sobre el chocolate, considerado como un artículo de lujo.

Sin embargo, la Memoria de la Comisión de Contabilidad para el proyecto de Presupuesto de 1872-73, ponía de manifiesto, entre otros extremos, que de las 350.330 pesetas consignadas en el Presupuesto de ingresos, 188.962 pesetas, es decir más de la mitad de los recursos, no se habían recaudado. De esta cantidad, 110.000 pesetas correspondían al repartimiento vecinal.

Aún y así, en el mes de noviembre de 1872, en plena fase de realización del ejercicio presupuestario de 1871-72, un grupo de vecinos exponía al Ayuntamiento la petición de que inmediatamente fueran de nuevo totalmente abolidos los Arbitrios sobre el consumo. Respaldada por la mayoría de los concejales y en contra de la opinión del Alcalde, de algunos concejales y de los escasos asistentes pertenecientes al grupo de los asociados mayores contribuyentes, se acordó tal medida. La posición contraria de los miembros mayores contribuyentes no hace falta explicitarla. Pero la relativa oposición de la primera autoridad municipal y de algunos ediles, se fundamentaba en los mínimos resultados de los recargos sobre la imposición directa y en la dudosa legalidad de una decisión municipal que derogaba otra de rango similar acordada por la anterior Junta municipal que estaba en plena ejecución. Además, señalaban los perjuicios que se ocasionaría a los arrendatarios de los Arbitrios municipales con la interrupción de sus contratos y el incremento de los gastos que para el Ayuntamiento resultaría por la indemnización a aquéllos. La necesaria plantilla de personal para el repartimiento y recaudación de los Arbitrios sobre imposiciones directas, también flexibilizaría al alza los gastos municipales. Por todo ello, en su opinión, no se debía interrumpir el funcionamiento fiscal en plena realización del ejercicio económico, habida cuenta además, de la legalidad del Impuesto del consumo y se inclinaban, con muchas dudas, por posponer el cambio al año próximo. Afortunadamente para la Hacienda municipal y desgraciadamente para el consumidor, la Diputación no autorizó el cambio. Pero mientras tanto, el clímax político producido por estas discusiones se trasladó al ámbito social derivando en un incremento de la oposición generalizada a devengar tales Arbitrios municipales, resintiéndose por ello los ingresos.

Pero de nuevo para el ejercicio económico de 1872-73 se volvía a reiterar la proposición de la abolición de todos los Consumos y su sustitución por un repartimiento vecinal, a pesar de la funesta experiencia pasada. Y a pesar de que la Comisión encargada del proyecto de Presupuesto, (continúa...)

más, y como ya se ha repetido en varias ocasiones, entre las virtudes fiscales de los progresistas, no se encontraba precisamente el atender a la posible y efectiva recaudación de los impuestos, en general, y de los

(266) (...continuación)

además de reconocer la ya citada merma en la recaudación, ponía de manifiesto que los nuevos Arbitrios eran "aparentes", que el Derecho de tránsito había sido contestado y boicoteado por el comercio y denegado por la Diputación y que se había suprimido el Arbitrio sobre la venta de agua debido a su escasez. La quizás excesiva ideologización que hundía sus raíces en largas y duras épocas de una explotación fiscal de tipo indirecto, hacía decir a la Comisión que aún con la situación financiera del Ayuntamiento al borde del colapso, estaba muy distante de su ánimo "el proponer tan odiosa contribución que la ciencia económica a todas voces condena", inclinándose por un repartimiento vecinal que incluyera a los hacendados forasteros y la creación de un Arbitrio sobre la venta de aves vivas y muertas.

Del mismo tenor era el Dictamen del Síndico, que después de atribuir el fracaso del repartimiento vecinal y en general de toda la recaudación al hecho de que "gran parte del vecindario y no por cierto los menos pudientes, sino que muchos de los que gozan de una posición tranquila y desahogada, rehuyen el pago de las cuotas", denunciaba "la injustificada resistencia de los contribuyentes, unos por ignorancia, otros, no me atrevo a decir si por mala fe, muchos por que llevan hasta este punto las rivalidades políticas y lo utilizan como poderosa arma de partido para cansar y aburrir a los de opiniones contrarias y no pocos por juzgar cumplido su deber contribuyendo a las cargas del Estado, todos han depositado su grano de arena". Y en la misma línea que la Comisión proponía como medio de conseguir los recursos suficientes, un repartimiento vecinal, a pesar de todos los pesares. A este respecto son elocuentes sus palabras: "No se escapa a la penetración del firmante que si en dificultades mil se tropieza en el cobro de las 110.000 pesetas que importa el reparto para el presente año económico, del que según todas las probabilidades puede darse como seguro no llegará a realizarse la mayor parte, aumentará la dificultad en grandes proporciones desde el momento en que se lleve al terreno de los hechos lo que se propone para el próximo año. Pero, entre decidirnos por esto o por el planteamiento de la contribución de consumos, tan odiada como gravosa para el pueblo, creo que la elección no ofrece el más ligero motivo de duda" (El subrayado es mío). Pero la certeza de la imposible recaudación vino, desgraciadamente, por la vía de los hechos.

A.D.P.A. Contabilidad provincial de los años 1868-72, legajos 507 y 566.

A.M.A. Cuentas municipales de 1872-73. Memoria de la Comisión de Contabilidad relativa al Proyecto de Presupuesto para el año económico de 1872-73, de 20 de mayo de 1872 y Dictamen sobre el proyecto de Presupuesto de 1872-73, del Síndico, de 1 de junio de 1872.

Arbitrios en particular. Finalmente, en 1873 ante la situación extremadamente crítica a la que se había llegado, con la abolición de los Consumos, la inviabilidad de los repartimientos y de los Arbitrios fijados sobre el Impuesto personal, el casi nulo rendimiento de los nuevos Arbitrios creados, la supresión de algunos de ellos, las necesidades de un gasto inflexible a la baja y el descomunal volumen de las deudas municipales que habían sumido al Ayuntamiento en el descrédito, se volvió la mirada, una vez más, al Derecho módico. Que fue nuevamente protestado por la burguesía comercial, que proponía un Arbitrio que gravara la carga y descarga de los buques según su tonelaje, y que rindió escasos productos ⁽²⁶⁷⁾.

II.2.1.2.2.- Análisis cuantitativo de los ingresos totales y por partidas.

Los ingresos totales y por partidas, atendiendo la clasificación administrativa u orgánica, y el peso de cada partida se pueden observar en el cuadro estadístico nº XX y en el gráfico VI. Su análisis cuantitativo se va a

⁽²⁶⁷⁾ El 18 de julio de 1873 el Ayuntamiento estableció de nuevo el Derecho módico.

realizar teniendo en consideración los criterios que han parecido más adecuados para una mayor aproximación a la realidad histórica.

En primer lugar, los ingresos totales efectivamente recaudados, independientemente de que en la clasificación administrativa aparezcan como grandes agregados denominados ordinarios, extraordinarios y eventuales, ingresos por resultas y los recursos para cubrir el déficit, alcanzaron la suma de 20.744.107 reales entre 1846 y 1873/74. Lo que supone una media interanual de 740.861 reales. Del citado total, los ingresos ordinarios y extraordinarios conjuntamente, puesto que al fin y al cabo constituían la base más genuinamente propia de la Hacienda municipal, lograron una cifra de 6.813.975 reales, lo que representa un 32,8 por 100 del total de ingresos. El capítulo de las resultas, que en los Presupuestos fue alcanzando niveles crecientemente importantes, signo evidente de la incapacidad para recaudar lo previsto en ejercicios económicos anteriores, supuso la relativamente pequeña cantidad de 676.246 reales efectivamente recaudados, con una participación porcentual en el total de recursos de 3,3, puntos. Pero los recursos para cubrir el déficit casi duplicaron a los anteriores capítulos, alcanzando los 13.253.886 reales y un porcentaje sobre el total de los ingresos de casi 64 puntos. Queda de este modo meridianamente claro, que esta

Hacienda municipal dependía básicamente de la discrecionalidad del Gobierno en la concesión de recursos.

Por lo que respecta al nivel absoluto y a la participación porcentual en su conjunto de los dos agregados más o menos permanentes con los que podía contar el Ayuntamiento, es decir, los ingresos ordinarios y los extraordinarios, si bien éstos últimos también con la reserva de la concesión del Gobierno, las cifras ponen de manifiesto que los primeros alcanzaban la suma de 5.126.924 reales (75,2 por 100) mientras que los segundos lograban la cifra de 1.687.051 reales (24,8 por 100).

Finalmente, la raquítica médula, llamémosla más exclusiva, de los ingresos de esta Hacienda municipal, es decir, los recursos ordinarios, no llegaba, como ya se ha dicho, mas que a los 5.126.924 reales. El desglose absoluto y porcentual de cada una de las partidas que conformaban este agregado ordinario sobre este mismo subtotal, arroja los siguientes resultados. Los bienes de Propios, Censos, Derechos y Acciones alcanzaban la muy limitada cantidad de 232.570 reales y un escuálido 4,5 por 100. Los ingresos procedentes de las instituciones de Beneficencia significaban 560.126 reales y un 2,7 por 100. La partida de Corrección Pública apenas proporcionaba 99.199 reales, un 1,9 por 100. Y finalmente, la columna vertebral de esta Hacienda municipal, representada por los Arbitrios e impuestos establecidos, alcanzaba la suma de



4.235.030 reales, lo que le permitía figurar en el primer puesto del ranking con un 82,7 por 100. Tratándose del recurso más productivo de esta Hacienda, convendrá hacer alguna precisión con respecto a los Arbitrios.

En primer lugar, hay que constatar que la media interanual de esta partida a lo largo del período fue de 151.251 reales. Pero no solamente no hubo uniformidad en la recaudación de estos ingresos en los períodos conservadores y en los progresistas, sino que se registró una amplia disparidad entre unos y otros. La recaudación media anual de los Ayuntamientos conservadores entre 1846-54 y 1857-1868/69 alcanzó la cifra de 102.194 reales, mientras que los Ayuntamientos progresistas de 1855-56 y 1869/70-1873/74 lograron recaudar una media de 298.420 reales, es decir casi tres veces más que los anteriores. Habida cuenta de que los Arbitrios establecidos y los que se logró arrancar al Gobierno no variaron sustancialmente entre unos períodos y otros, hay que atribuir a los progresistas una mayor capacidad recaudatoria, por el concepto que fuere, del que desde luego no fue el menor una mayor preocupación por la persecución del fraude. Al contrario, y en otro orden de cosas, los progresistas fallaron a la hora de calcular las posibilidades de imponer nuevos y más progresivos impuestos, y no tener en cuenta su insuficiente fuerza social y política y la tenaz resistencia que ineluctablemente iban a plantear las



fuerzas sociales conservadoras y de la "caverna".

Sin embargo, la disparidad citada queda diluida y se transforma en un común denominador a ambas administraciones municipales, cuando se contemplan las magnitudes correspondientes a la desviación que se registra entre el conjunto de los ingresos de distinta naturaleza presupuestados, los liquidados y los realmente recaudados, que figuran en los cuadros n° XXI, XXII y XXIII y en el gráfico VII. Del total de los ingresos presupuestados a lo largo de todo el período y que alcanzaban la cifra de 31.932.687 reales, se liquidaron 27.124.459 reales, es decir, 4.808.228 reales de diferencia, lo que suponía un 16 por 100 menos. La media interanual de los ingresos presupuestados ascendió a 1.140.453 reales, la media de lo liquidado alcanzó sólo 968.731 reales y la desviación media absoluta liquidada durante esta etapa histórica alcanzó una merma de 171.722 reales anuales. La desviación entre los ingresos liquidados (27.124.459 reales) y los efectivamente recaudados (20.744.107 reales), alcanzó la cifra de 6.380.351 reales en detrimento de lo recaudado, a lo largo del período, lo que supuso un 15 por ciento de menos. Las medias interanuales respectivas alcanzaron 968.731 reales, 740.861 reales y 227.870 reales. Pero lo más significativo fue la desviación entre las cantidades previstas en los Presupuestos y las efectivamente recaudadas. De los

31.932.687 reales presupuestados para todo el período en los ingresos, sólo se recaudaron 20.744.107 reales, con una diferencia de menos, de 11.188.580 reales, lo que supuso un 31 por 100. Dicho en otras palabras, se recaudó, sobre lo previsto, casi una tercera parte de menos.

El grado de desviación media anual del Ayuntamiento conservador (28 por 100 de menos), fue algo inferior al correspondiente a la Corporación progresista (34 por 100 de menos). Los deseos políticos y los cálculos económicos quedaban lejos de la realidad. La subordinación de la Hacienda local al Gobierno, la falta de decisión política y la dejadez de sus funciones fiscales por parte de las Corporaciones municipales conservadoras y el excesivo y confiado optimismo por parte de las formaciones progresistas, explican este hecho económico.

Finalmente, la particiación porcentual de los distintos capítulos de los ingresos en el total general, fue como sigue. Los bienes de Propios y asimilados representaron un 1,1 por 100; los Arbitrios, un 20,4 por 100; la Beneficencia aportó un 2,7 por 100; el capítulo de la Corrección Pública, un 0,5 por 100; los ingresos extraordinarios y eventuales, un 8,1 por 100; las resultas, un 3,3, por 100 y los recursos para cubrir el déficit un 63,9 por 100.

Se ha hecho referencia hasta aquí a los resultados económicos de las distintas partidas de los ingresos.

Convendrá, finalmente, analizar la naturaleza fiscal que subyacía en las distintas figuras impositivas para resaltar el carácter, progresivo o regresivo, del sistema impositivo. En el cuadro nº XXIV se pueden observar las cantidades absolutas y los respectivos porcentajes correspondientes a las imposiciones de tipo indirecto, a los recargos de signo directo, a otros ingresos procedentes de bienes patrimoniales o que se podrían interpretar como tasas por servicios prestados por el Ayuntamiento y a otros ingresos como las resultas.

Del total de 20.744.107 reales recaudados desde 1846 hasta 1873/74, 13.769.866 reales (66,4 por 100), pertenecen a la categoría de imposiciones indirectas. Dicho de otro modo, una cifra que rebasaba ampliamente la mitad de los ingresos. Los distintos agregados de este capítulo y su participación porcentual en este subtotal eran los siguientes. Los Arbitrios generales, 4.235.030 reales y un 30,7 por 100, los Arbitrios de Beneficencia, 560.126 reales y un 4 por 100, los Arbitrios de carácter extraordinario, 1.687.051 reales y un 12,2 por 100, y los recargos sobre la general Contribución de consumos, incluidos dentro de los recursos para cubrir el déficit, 7.287.659 reales y un 53,1 por 100.

Por su parte, las imposiciones de tipo directo, que como ya se ha dicho consistían en la cesión de recargos por parte del Gobierno sobre la Contribución de

agricultura, ganadería y bienes urbanos por una parte y sobre la Contribución industrial y de comercio por otra, alcanzaron la cantidad de 6.218.796 reales. Esta cantidad suponía una participación porcentual en el total de ingresos, de 30 puntos, casi la tercera parte. Finalmente, los demás ingresos de diversa naturaleza, incluidas las resultas, alcanzaban 775.445 reales y un escaso 3,6 por 100 del total.

Estos datos empíricos permiten constatar cuantitativamente lo ya dicho en páginas anteriores, respecto al carácter regresivo del sistema impositivo en el que indefectiblemente se basaba esta Hacienda municipal.

Para concluir este apartado, y como ya se ha adelantado en otra parte del presente trabajo, queda ahora palmariamente manifiesto la crónica fragilidad de los ingresos, digamos más o menos permanentes. En gran medida la supervivencia de la Hacienda municipal dependía de un indeterminado grado de incertidumbre vinculado a la predisposición gubernamental a conceder los recargos, que no siempre se logró, como ya se ha dicho.



II.2.1.2.3.- La presión fiscal y las implicaciones sociales.

Del análisis de la estructura administrativa de los ingresos que estuvo en vigor desde 1846 a 1874, se colige que la mayor parte de los mismos descansaron, como en la etapa 1800-1845, en los Arbitrios y recargos basados en las Contribuciones indirectas, lo que equivale a decir los Consumos. Unos y otros, pues, afectaron especialmente y de forma inmisericorde a la mayoría de la población. Y como ya ocurriera con anterioridad, los grupos de presión constituidos por la burguesía comercial a los que ahora se añadieron los *lobbies* financieros españoles y sobre todo extranjeros, lograron escamotear sus responsabilidades contributivas de tipo indirecto.

Con todo, se había producido un hecho novedoso. La participación del Ayuntamiento en los recargos de las Contribuciones generales de carácter directo. Este hecho permite observar cómo el peso de las Contribuciones indirectas en los ingresos entre 1800 y 1845, disminuyó en el período 1846 y 1874. Pero ello fue insuficiente para nivelar las Cuentas municipales. Y si con respecto a los gravámenes indirectos, como ya se ha dicho, hubo grupos influyentes que los burlaron, a las imposiciones directas no les faltó defraudadores estructuralmente vinculados al



sistema impositivo liberal.

Los grandes propietarios agrarios, a través de sus influyentes terminales en el Gobierno y en el Ayuntamiento, consiguieron limitar al máximo sus obligaciones fiscales. Por no hablar de sus archiconocidas prácticas de ocultamiento y fraude. El fenómeno caciquil explica en buena medida estos resultados.

En cualquier caso, presiones y "chantajes" de los grandes contribuyentes en los gravámenes de tipo indirecto y "ocultación" y fraude estructural por parte de los sujetos fiscales afectados por las Contribuciones de naturaleza directa, explican que una muy sustancial parte de la carga contributiva continuara afectando sobremanera a la sufrida población consumidora.



II.2.1.3.- Los gastos

II.2.1.3.1.- Estructura, evolución y análisis administrativo de los gastos.

La clasificación administrativa u orgánica de los gastos de esta ciudad entre 1845 y 1873 se ajusta, como no podía ser de otro modo, a la normativa ya vista en el apartado general con la que coincide plenamente. Los leves cambios que se introdujeron en la estructura del gasto no impiden afirmar que ésta se mantendría a grandes rasgos prácticamente inamovible a lo largo de esta etapa desde 1846. Con el asentamiento del Régimen liberal, las variaciones que se fueron introduciendo en el gasto significaron, por una parte, la supresión de ciertos artículos de determinadas partidas ya existentes y, por otra, la agregación de algunos apartados en partidas ya establecidas con anterioridad. Entre los gastos suprimidos total o coyunturalmente hay que señalar la desaparición temporal del capítulo de los gastos de refacción y la liberación del gasto de sostenimiento de la Escuela Normal, enseñanza secundaria, que pasaría a ser asumido desde 1847 por parte del Presupuesto provincial. Del mismo modo, a partir de mediados de los años Cuarenta, la Beneficencia municipal vería reducidas sus competencias y



sus gastos en favor de la Diputación.

De modo inverso, al compás de las nuevas demandas de una sociedad que modestamente luchaba por un cierto grado de modernización y exigía mayores y mejores servicios municipales, el Ayuntamiento amplió el espectro de ciertas partidas del gasto. Entre ellas destacaban las vinculadas a la educación, las obras públicas, el urbanismo, el alumbrado, la higiene y la seguridad públicas. Mención especial merece la expansión de la partida de cargas que incluía entre otros artículos las deudas por distintos conceptos y las Contribuciones al Estado. Este capítulo del gasto, excluidas las ya tradicionales deudas morosas del Ayuntamiento, los débitos al Real Patrimonio y los contingentes a la Hacienda o al Ministerio de Gobernación, experimentaría un alza vinculado al cambio de orientación que desde la Década de los años Cincuenta le imprimiría el Ayuntamiento. A partir de entonces, la Corporación iniciaría una política moderada, pero evidente, de recurso al crédito para sufragar ciertos gastos de envergadura, no siempre productivos, como se verá en páginas posteriores.

Por otra parte, a partir de 1846 se iniciaría, no sin dificultades, la consignación de una partida para sufragar a la Comisión municipal encargada de la elaboración de los

Amillaramientos y las cartillas evaluadoras ⁽²⁶⁸⁾. De todos modos, la estructura del gasto permaneció petrificada. Este hecho nos exime de volver a enumerar sus distintas

²⁶⁸ Entre los gastos suprimidos total o temporalmente o que vieron reducidos sus ámbitos de aplicación hay que señalar los siguientes. Por una parte los gastos de refacción que procedían, como ya se dijo, del siglo XVIII, fueron suprimidos al desaparecer los Arbitrios sobre el consumo durante los cortos períodos progresistas.

Por lo que se refiere al capítulo de Instrucción Pública en 1847, además de la citada Escuela Normal que como se ha dicho pasaría a ser financiada por la Diputación, existían 11 escuelas de Enseñanza Primaria en la capital y sus barrios extramuros y en el Campello, la mayoría en alquiler. La nómina de personal comprendía un catedrático de latinidad agregado al Instituto de Segunda Enseñanza, un maestro de Escuela superior de instrucción primaria, tres de Instrucción elemental, tres maestras de niñas en el casco de la ciudad y un maestro y una maestra que impartían la enseñanza extramuros. En 1855 se crearía una escuela de párvulos que suprimida por los conservadores en 1857, sería reestablecida de nuevo en 1862.

Por su parte, los establecimientos de Beneficencia dependientes del Ayuntamiento, aunque ya existentes desde mucho tiempo atrás, con el Régimen liberal quedarían regulados y sistematizados en sus respectivos estatutos, que fijaban las juntas directivas, las competencias, los recursos, y los gastos. En esta ciudad existían dos instituciones de este tipo. El Hospital de San Juan de Dios, fundado en el año 1.333 por D. Bernat Gomis y administrado por el alcalde en virtud de la Real Orden de 3 de abril de 1846. Estaba destinado a la asistencia de los enfermos pobres. El otro establecimiento era el de la Casa de Socorro, fundado en el año 1.753 por el obispo D. Elías Gómez de Terán y cuya administración corría a cargo de la Junta Municipal de Beneficencia según había establecido la misma disposición anterior y el ya citado Reglamento General de Beneficencia Pública. Tenía como objetivo el recogimiento de los pobres de la ciudad.

Entre los nuevos artículos del gasto hay que citar el correspondiente a la Comisión de los Amillaramientos y hay que destacar las dificultades de financiación que tenía dicho organismo de evaluación y repartimiento de la capital hasta 1850, debido a la falta de recursos que debía de proporcionar el Ayuntamiento, según la Real Orden de 8 de diciembre de 1848. La insuficiencia de asignación en esta partida fue inveterada y en más de una ocasión el Gobernador civil se negaba a autorizar el Presupuesto por la escasa cuantía asignada en el proyecto de Presupuesto, como en 1860 en que el Ayuntamiento había fijado 19.250 reales que se convirtieron, por las presiones de la autoridad provincial, en 52.100 reales. Paradójicamente la fijación de los impuestos directos beneficiaba a la Hacienda municipal gracias a los recargos sobre los mismos. Por otro lado las autoridades municipales sabían de la ocultación de la riqueza rústica y urbana y lanzaban amenazas genéricas que no obraban consecuencia alguna.

Por otra parte a partir de los años Sesenta se extendería el servicio de agua potable, el alumbrado público de aceite se iría sustituyendo de forma más generalizada por el de gas y se empezaría a dotar de más medios al servicio de bomberos.

A.M.A. Presupuestos de 1846-1873/74.



partidas.

Pero al contrario que el comportamiento de los ingresos, que oscilaron relativamente a la baja, los gastos mantuvieron una ligera y progresiva tendencia al alza a lo largo del período. Sin embargo, el incremento global del gasto se matizaría en lo distintos agregados, en función de que éstos fueran aplicados por conservadores, "centristas" o progresistas. Ante la crónica insuficiencia de recursos ordinarios para atender a los gastos necesarios, la flexibilidad ascendente del gasto se disfrazó durante toda esta etapa con la profusa utilización de los Presupuestos extraordinarios y los adicionales, que muy a menudo llegaron a triplicarse en un mismo ejercicio económico. A las serias advertencias del Gobernador y del mismo Gobierno para que el Ayuntamiento no abusara de los Presupuestos de gastos extraordinarios y para que hiciera un uso exclusivamente contable de los adicionales, la Corporación municipal contestaba alegando, en principio, ignorancia en la aplicación de las nuevas normas hacendísticas que llegaban en cascada. Más tarde, se pondría paladinamente de manifiesto la verdadera razón de estas prácticas, que no era otra que las necesidades derivadas de las ineludibles obligaciones en gastos corrientes a las que atender y de las vinculadas a las nuevas demandas sociales que iban surgiendo o que habían estado descubiertas hasta entonces. Aunque a menudo el

Ayuntamiento no consignaba los recursos precisos y suficientes para cubrir tales gastos extraordinarios y adicionales. El Ayuntamiento, además, trataba de encubrir estas irregulares, aunque comprensibles, prácticas en la formación y realización del Presupuesto de gastos, no remitiendo los resúmenes de los mismos para que se pudiera proceder a su liquidación. A pesar de las constantes amenazas gubernamentales a lo largo de todo el período y de las prevenciones que desde 1868 lanzaba el Tribunal Mayor de Cuentas ante la no remisión de las mismas por parte de este Ayuntamiento, los resúmenes llegaban tarde, mal y con un cierto grado de confusión, quizás intencionada. Este hecho a su vez repercutía negativamente en la Contabilidad general del Estado y dificultaba el grado de conocimiento del mismo con respecto a los recursos de los distintos agregados del Tesoro. Como ya se ha dicho en anteriores ocasiones, la relación de subordinación de las Haciendas locales con respecto a la Hacienda central, continuaba produciendo un círculo cerrado de características perversas, perjudicial para ambas. Ante las presiones de la última, los Ayuntamientos



se defendían ocultando datos ⁽²⁶⁹⁾.

⁽²⁶⁹⁾ En su oficio al Ministerio de la Gobernación, de 15 de junio de 1859, el Gobernador, para justificar la falta de remisión de los resúmenes de los Presupuestos municipales, exponía que los correspondientes a 1855 "se despacharon con notable informalidad hasta el punto de haber pueblos que presentaron tres y cuatro adiciones, que les fueron aprobadas, sin hacerse mérito de otras concesiones o gastos que se les autorizaban además a virtud de una simple reclamación. En muchos de los expedientes que a cada Ayuntamiento se formó, no aparece la clase de recursos extraordinarios que se concedían y algunos Presupuestos se aprobaron en la parte de gastos solamente, por que no aparece que se presentaran ingresos de ninguna clase. Todos los gastos municipales aprobados para 1855 constan en el resumen exactamente lo mismo que los ingresos ordinarios y extraordinarios según resulta de los expedientes; pero Alicante presentó un Presupuesto adicional de gastos que le fue aprobado (...) por valor de 49.442 reales y como ni propuso medios de cubrir esta suma, ni se le reclamaron, de ahí el que falte aquella cantidad en el resumen de los pueblos del partido para nivelar los gastos y los ingresos".

Por otra parte, ante el incumplimiento de la Real Orden de 5 de mayo de 1860, que prevenía que para la formación del Presupuesto adicional al ordinario se debía de remitir al gobierno provincial dos ejemplares del mismo, las liquidaciones de gastos e ingresos del ejercicio cerrado de 1859, las certificaciones de las actas de arqueo, la autorización de los nuevos gastos comprendidos en el Presupuesto adicional y dos ejemplares de éste último y el ordinario refundidos en uno, el Gobernador civil amenazaba a la corporación municipal.

En su circular de 18 de agosto de 1860, la autoridad provincial, después de mostrar su extrañeza por que los alcaldes que solicitaban un Presupuesto adicional, entre ellos el de esta ciudad, "se hayan mostrado tan indolentes y apáticos, que sin embargo del tiempo transcurrido todavía continúan guardando el más profundo silencio, sino absoluto desprecio sobre el cumplimiento (de la disposición citada)". Y añadía que "la punible morosidad (...) no ha podido menos de producir entorpecimientos y ocasionar el sensible conflicto de no ser posible a este Gobierno de provincia elevar a la Superioridad el resumen general de los Presupuestos municipales del presente año, reclamado con apremiante insistencia". Ante esta situación el Gobernador advertía que los alcaldes y secretarios sufrirían "mancomunadamente en el acto y sin ninguna contemplación, además de la multa que les impondré correccionalmente según la escala de vecindario establecido en el artículo 75 de la ley de 8 de enero de 1845, los procedimientos para que me faculta el artículo 76 de la misma, citado en el 1º de la Real Orden circular de 30 de julio de 1859". Pero las amenazas no pasaban de ahí. Ni el Gobernador ni el Gobierno estaban realmente interesados en conocer las verdaderas razones del incumplimiento. Se habrían encontrado con la penuria de la Hacienda municipal y con un memorial de agravios por parte del Ayuntamiento.

Por su parte, el Real decreto de 17 de octubre de 1863, insistiendo en lo que prescribía la ley de 25 de agosto de 1851, disponía que se remitieran las Cuentas de los Ayuntamientos cuyos Presupuestos llegaran o excedieran de los 200.000 reales, al Tribunal Mayor de Cuentas del Reino para su examen y fenecimiento. Hasta 1860 la cantidad citada era referida sólo a los ingresos ordinarios, pero a partir de este año se amplió a los ingresos por todos los conceptos. Así el Ayuntamiento se vio incurso en esta disposición desde finales de los años Cincuenta. Pero no cumplía con este requisito. Por esta razón, en 1868 dicha institución reclamaba las Cuentas de la

(continúa...)

En cualquier caso, la política de intentos de modernización liberal fue común a los distintos partidos políticos que ensayaron llevarla a cabo. Los conservadores y los "centristas" en un tono menor que no los llevó nunca a poner en cuestión las bases del liberalismo doctrinario. Por esta y otras razones vinculadas a los intereses de la capa social a la que pertenecían y a la que representaban, su política fiscal, notablemente la de los conservadores, fue en general, escasamente sensible a los intereses de las capas sociales más necesitadas y más proclive a gastar en capítulos menos, o en absoluto, necesarios para éstos últimos sectores citados.

En este sentido cabría citar los gastos invertidos en 1846 en los desposorios de la reina Isabel II y su hermana la Infanta María Luisa Fernanda, o los vinculados a la satisfacción del crédito que en 1858 concedió al Ayuntamiento el marqués de Salamanca, para costear los

⁽²⁶⁹⁾ (...continuación)

ciudad correspondientes a los ejercicios de 1865-66 y 1866-67, que tampoco habían sido remitidas al Gobierno civil como prescribía la Instrucción de 7 de marzo de 1860. Tras serias advertencias y amenazas el Ayuntamiento las envió en el mismo año. Los nuevos avisos conminatorios contenidos en la Circular del Tribunal de Cuentas de 14 de julio de 1868 lograrían que el Ayuntamiento regularizase esta función.

A.D.P.A. Contabilidad provincial de 1859-60 y de 1868, Legajo 163.

gastos que se realizaron con motivo del viaje de la soberana a esta ciudad. Aunque el Ayuntamiento recurrió a dos adiciones al Presupuesto ordinario para conseguir la nivelación, no logró este objetivo, y la ciudad quedó empeñada durante muchos años. En otro sentido, pero en la misma dirección, hay que destacar que hasta la década de los años Cincuenta, la pretendida política de austeridad aplicada muy a menudo y perentoriamente por el Ayuntamiento conservador, se hizo siempre recortando capítulos del gasto muy sensibles a la sociedad, como la educación, siguiendo las pautas del Gobierno de igual signo político, y las obras públicas. Pero a partir de la llegada al poder de la "centrista" Unión Liberal (coalición formada entre el sector más progresista de los conservadores y la capa más conservadora de los progresistas), el comportamiento en el gasto experimentó un matizado cambio expansionista, fijado sobre todo en las obras públicas, como la mejora del suministro de agua potable, para cuyo financiación se declaraban fervorosos partidarios del endeudamiento municipal, pero sin abandonar el dogma nivelador, que por otro lado sólo se



lograba sobre el papel ⁽²⁷⁰⁾.

⁽²⁷⁰⁾ Aunque no se pueda elevar a categoría, no deja de ser aparentemente paradójico que mientras los ingresos no llegaban a cubrir los gastos corrientes, en 1846, con los conservadores en el poder y con motivo de los desposorios de Isabel II y de su hermana la Infanta María Luisa Fernanda, el Ayuntamiento destinase una notable suma para costear los gastos de los "regocijos" que se tuvieron que celebrar. Frente a esta alegría en la aplicación de los ingresos nos encontramos, en cambio, con una injusta restricción en otros gastos de mayor impacto social y económico.

A este propósito, hay que subrayar que en 1858 el Ayuntamiento tuvo que recurrir a este procedimiento ante la imposibilidad de que los ingresos pudieran nivelar los relativamente cuantiosos gastos, debido sobre todo al pago de la deuda que había contraído con el Marqués de Salamanca. Del total de gastos que figuraban en el proyecto de Presupuesto y que ascendía a 875.000 reales, se recortaron 260.000 reales. Esta disminución afectó entre otras partidas a la de educación, siguiendo en este punto las disposiciones fijadas por el Gobierno central en 1860 (Real Orden de 16 de febrero de 1860 y Real Orden y Circular de 11 de abril de 1860). Los 20.000 reales suprimidos de este apartado supusieron, entre otras cosas, la práctica desaparición de la única escuela de párvulos existente en la ciudad, que se había creado durante el Bienio progresista. También, y en mayor medida, se resintió el capítulo de las obras públicas, cuya Presupuesto para las fuentes y cañerías ya había sufrido un recorte en 1857 en favor del arreglo de la capilla de Sant Nicolau, recién clausurado el Bienio, que ahora de nuevo vio cercenada su asignación en 110.000 reales. Pero el señor marqués cobró.

Por otra parte, siguiendo con la obsesión de la nivelación presupuestaria y la menor preocupación por atender a los gastos sociales, los centristas, matizadamente, aplicaron una política de contracción del gasto, que era vista con buenos ojos por las autoridades superiores. Así, ante el Presupuesto para 1860 que experimentaba una baja de 307.925 reales con respecto al de 1859, el Gobierno civil manifestaba que "ya previene el ánimo en pro de su apoyo", como efectivamente ocurrió. (A.D.P.A. Contabilidad provincial. Presupuesto de 1860).

Ahora bien, los deseos de modernización, aunque en tono menor, eran también propugnados por las Corporaciones centristas de la Unión Liberal. En el Presupuesto de 1860 se consignaron 559.000 reales en obras de nueva construcción para las obras de mejora de la llegada de aguas potables, proyecto aprobado por la Real Orden de 26 de septiembre de 1859 y que se financió con un empréstito reintegrable a un interés del 7 por 100, respaldado por la emisión de 600 acciones y un Arbitrio extraordinario sobre aguada concedido por Real Orden de 11 de junio de 1860.

Asimismo, se restableció la escuela de párvulos creada durante el Bienio progresista y suprimida en 1857 por los conservadores, atendiendo a las razones que exponía la Junta Provincial de Instrucción Pública. A este respecto manifestaba este organismo la imperiosa necesidad de tal gasto aludiendo al crecimiento demográfico de la ciudad y otras circunstancias, diciendo que "las operarias de la Fábrica de Cigarros, madres de familia en gran parte, tienen que dejar abandonados sus tiernos hijos casi todo el día, expuestos a los peligros físicos y morales que son consiguientes. Los mismos riesgos corren otros parvulitos cuyos padres tienen que entregarse a diferentes faenas fuera de su casa". Y en el proyecto de Presupuesto de 1861, en el que se había consignado un gasto considerablemente inferior al ejercicio de 1860, la Comisión manifestaba que "no es que esta cifra
(continúa...)

(270) (...continuación)

reducida no

comprenda servicios de absoluta necesidad (...). Nuestro Presupuesto debería ser igual, ya que no mayor al del ejercicio corriente, porque las necesidades públicas aumentan a medida que crece nuestra importancia local, (...). Pero toca hoy casi el límite de lo imposible levantar un Presupuesto de tal extensión, y a pesar de que en calles, caminos y ornato, está todo por hacer y a pesar se llevan con regularidad las obras de entretenimiento, es preciso aplazar las mejoras que hay en proyecto y estudio, para cuando terminada la traída de las aguas y desembarazada la administración de los créditos que hoy la abruma, pueda dedicar a la realización de aquéllas toda la parte posible del Presupuesto de ingresos".

El matizado expansionismo en el gasto de la Unión Liberal, sobre todo en obras públicas y urbanismo, recurriendo al endeudamiento ante la imposibilidad legal de crear Arbitrios o recargar aún más las contribuciones directas, se volvía a repetir con mayor énfasis en la Memoria del Proyecto de Presupuesto para 1864-65, presentada por el alcalde Tomás España. En ella se decía que "mayor cada día el desarrollo del vecindario, mayores cada día las exigencias del servicio público, hay muchas veces que satisfacerlas con créditos supletorios, aún dejando en descubierto otras atenciones que no dejan de tener suma importancia (...). Poblaciones Excelentísimo Señor de menos importancia política y social que Alicante levantan un Presupuesto inmensamente mayor que el nuestro, sin arredrarse ante las grandes mejoras que el interés de su localidad les demanda y no es ciertamente por que cuenten con diferentes medios. La fuerza legal administrativa es hoy la misma en todas las poblaciones, por que todas pueden utilizar unos mismos recursos. La cuestión está pues en la manera de apreciar las necesidades del servicio, en la mayor o menor decisión con que utilizan la autorización legal. Si los medios ordinarios no bastan, apelan a los extraordinarios en toda su latitud; y si aún así no responden los ingresos a la cuantía de las mejoras, utilizan el ancho campo del crédito que es hoy la vida de los pueblos. Así se ven cada día en los periódicos oficiales autorizaciones para empréstitos sobre diferentes bases; y así en breve espacio de tiempo se ven reformadas las poblaciones huyendo directamente de ese sistema de obras de mejoras en pequeña escala que concluye por absorberse grandes capitales y no permite gozar en conjunto las ventajas de las grandes reformas. Alicante antes de llegar al Empréstito tiene todavía por explotar recursos ordinarios de gran importancia; pero si aún así fuera aquel necesario, no debe reparar en las dificultades de la contratación, puesto que el sacrificio que en todo caso se impusiera se encontraría una compensación material inmediata, con el aumento de la riqueza urbana y con el mejoramiento de las condiciones a que están sometidas la higiene, la policía y el ornato públicos". En la línea de

optimizar los recursos existentes señalaba el del peso y medida "hoy limitado y de una manera viciosa al estrecho círculo del mercado de abastos; y al mismo tiempo que obtendría grandes beneficios atajando el monopolio que ejerce esa especie de colegio de medidores sin garantía para el comercio"; el del Impuesto sobre puestos de venta; el Arbitrio sobre materiales de construcción y el 50 por 100 de los recargos sobre las contribuciones directas. Así se podría finalizar las obras del alcantarillado y adoquinado de las calles de primer orden. Pero para terminar de ejecutar las obras de aguas potables había que recurrir a un empréstito. Cosa que se hizo.

A.D.P.A. Presupuesto de 1860 y Memoria del Presupuesto para 1864-65.

(continúa...)



No obstante, la tendencia ligeramente expansiva en el gasto, globalmente considerado, fue tibiamente más pronunciada y sobre todo discriminatoriamente más positiva en ciertas partidas, en los períodos progresistas de 1854-1856 y durante el Sexenio revolucionario, que en las etapas conservadoras. Así, se incrementaron los gastos de ciertas partidas destinadas al crecimiento económico, como las obras públicas y urbanismo entendido en un sentido lato, las destinadas a dar satisfacción a las demandas de tipo social, como la salud, la educación y la beneficencia y las que tenían como objetivo el sostener el régimen liberal en su vertiente progresista o garantizar la seguridad pública y mantener la limpieza e higiene por parte de la policía urbana y de seguridad. Aunque es verdad que la distancia entre las intenciones presupuestadas y las expectativas creadas por el Ayuntamiento progresista y la realización del gasto, fue más que evidente. Y en algunos ejercicios no llegó a alcanzar ni el nivel del de las Corporaciones

⁽²⁷⁰⁾(...continuación)

A.M.A. Presupuesto de 1861.

conservadoras y "centristas". En 1872 el Ayuntamiento progresista, después de constatar y lamentar la escasa conciencia fiscal de la mayoría de la población a la hora de satisfacer las cargas contributivas, denunciaba la insolidaridad de los sectores sociales más ricos. Sin embargo, todos reclamaban de la Hacienda municipal más y mejores servicios. La ignorancia de unos y la mala fe de otros, entre otras razones por rivalidades políticas, hacía caer a la institución municipal progresista en el descrédito, en un momento en que se intentaba poner las bases de una moderna y eficaz Hacienda municipal y que por lo tanto necesitaba un mayor grado de apoyo y comprensión social. Este fenómeno (nihil novum sub sole), desgraciadamente se repetiría hasta tiempos recientes. Incluso en la actualidad ⁽²⁷¹⁾.

²⁷¹ Con ocasión de la solicitud del establecimiento de un Derecho módico en 1855, los concejales de la Corporación municipal progresista, exponían en su Dictamen de 8 de enero del propio año que con "respecto al presupuesto, creen los que suscriben que deben sufrir aumentos algunas partidas porque las necesidades públicas lo exigen y en algunos particulares vienen reclamándose las mejoras imperiosamente desde muchos años sin que hasta el día hayan sido atendidas. Las cañerías o conducto por donde se dirigen las aguas a la Ciudad en el sitio llamado el Tossal, las maleas en términos que vienen arrastrando unas gredas o arcillas tan compactas que no sólo causa perjuicio a las cañerías obstruyéndolas, si no también a la salud pública al beberse un agua impregnada de substancias insalubres; por lo cual es de necesidad atender a este objeto pudiéndose elevar las partidas de fuentes y cañerías (...). Establecida la plaza del mercado (...) nunca podrá introducirse en ella el debido arreglo y buen orden que es tan apetecible, si no se llevan a efecto los tinglados, puertas y demás que hay proyectado después de algunos años (continúa...)



(...continuación)

que las casitas se concluyeron. (...) El cupo de gastos Provinciales (...) no alcanza a cubrir el que le corresponde a la Capital. (...) La Milicia Nacional que reclama toda la atención del Ayuntamiento porque por su naturaleza está llamada a formar uno de los más interesantes elementos de nuestra regeneración política (tiene consignada una partida tan limitada que) bajo este tipo no queda medio alguno con que atender al equipo que tan urgente y perentorio es y cuyo abandono podría llamarse hasta criminal".

En el mismo tono de incremento de los gastos productivos y sociales se manifestaba el Ayuntamiento de 1855 que en el Presupuesto de 1856 incrementó las partidas de educación, tanto los gastos para mantenimiento de las infraestructuras y material como los de personal. Incluso se estableció una escuela de párvulos recurriendo a un empréstito. También se aumentaron las asignaciones para un gasto tan perentorio como el de fuentes, cañerías y urbanismo. Y se racionalizó el gasto de personal suprimiendo empleos y englobándolos en otras funciones con mayor grado de eficacia y se recortaron o se suprimieron partidas tan poco significativas, pero costosas, como las dos obras sobre reyes contemporáneos y una bibliografía eclesiástica "por innecesarias". Asimismo y ante la desaparición de los Derechos de Puertas, se suprimieron los gastos de franquicia de las tropas de guarnición.

En 1868 se acometerían, dentro del capítulo de obras de nueva construcción, las del depósito de Valladolid, la recomposición del Paseo de la Reina y las obras del nuevo matadero y se establecerían los seguros contra incendios y el alumbrado de gas y aceite. Por otra parte y respondiendo a su sensibilidad social, en 1869, basándose en el Decreto de 26 de marzo del mismo año, el Ayuntamiento progresista destinaría una cantidad respetable a la liberación de quintos pertenecientes a las familias más necesitadas.

De todos modos más agudamente ponía de relieve la necesidad de expansionar el gasto la progresista Comisión encargada de realizar el Proyecto de Presupuesto para 1872-73. Entre otras cosas se decía en el mismo, que si en el ejercicio anterior se habían tenido que reducir ciertas partidas del gasto y no se habían podido incrementar otras, como era su deseo, para 1872-73 se debía de seguir la misma tónica pero con mayor intensidad, habida cuenta de los recursos disponibles. Así se manifestaba que "todos tengamos que renunciar a la esperanza de poder introducir mejoras trascendentales en la población, por más que tenga el triste convencimiento de que no se puedan realizar los justos deseos que manifestaron las Comisiones de este Ayuntamiento en sus extensas y luminosas Memorias, por más, en fin, que comprenda que esta Corporación se vea reducida a abandonar mil proyectos de suma utilidad y a contemplar con dolor que no pueda embellecer los paseos, jardines y entradas de esta Capital (...) por más que vea cómo enferman los desgraciados presos en la Cárcel de Partido (...), por más que los techos de la plaza mercado amenacen ruinas, a pesar de que no se puedan cumplir los deseos de que todos están animados viendo desaparecer ese foco de prostitución repugnante que infecta las calles de Moratín y de Zorrilla, con la demolición de la manzana central de casas que la forman, por más que sigamos careciendo de un verdadero padrón de vecinos y otro de riqueza territorial que indudablemente servirían de sólida base a la administración municipal para su buena marcha, para efectuar con acierto y equidad sus repartimientos, (...) auxiliares todos poderosos para llevarnos a un perfecto conocimiento de la gran masa de riqueza que
(continúa...)



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

(...continuación)

gracias al favoritismo o a la inmoralidad de ciertos funcionarios existe oculta; y por último, otro de los proyectos que ni siquiera podemos formular ni mucho menos llevarlo a efecto a pesar de ser el primero en importancia, es el de surtir a la población de aguas potables, de cuyo indispensable líquido escasea en extremo a amenazando poner a esta Corporación en el más terrible conflicto que no le es dable evitar por la completa falta de recursos".

Sin embargo esto no era lo peor. Porque añadían que "ni aún aquellas obligaciones más perentorias puedan atenderse por falta de medios, y la Administración local merced a esto viene atravesando un período harto crítico, una situación angustiosa que marca la transición del sistema antiguo al moderno, al que ningún pueblo de España se ha acostumbrado todavía; con frecuencia se invocan los derechos del hombre y se busca eludir los deberes del ciudadano; las pasiones políticas y hasta los odios de clase son por regla general la norma, el faro que nos guía por un mar de borrascas para hacernos náufragos".

La Comisión ponía el dedo en la llaga, al diagnosticar la contradicción entre los deseos y necesidades públicas y la imposibilidad de satisfacerlas, desacreditando a las instituciones municipales en la época más crítica de su vida "cuando al adquirir más libertad e independencia de acción han contraído mayor suma de sacratísimos deberes que por la imposibilidad de llevarlos cumplidamente gravitan como losa de plomo sobre las Corporaciones populares que al nacer a una nueva vida vienen por estas razones rodeadas en cierto modo de la aureola del descrédito". La Comisión ponía de manifiesto las obligaciones en los gastos de Ayuntamiento, seguridad, policía urbana, edificios del común, caminos vecinales, fuentes, alcantarillado y acueductos, aceras y empedrados, cárcel, cargas y deudas. Y por lo que se refiere a la educación añadía que "todos piden instrucción esmerada y gratuita para sus hijos, santa petición, exigencia santa; pero olvidan o finjen olvidar que para realizar tan justa aspiración de los padres, para proporcionar a los hijos el pan de la inteligencia, para cumplir esta primera y sagrada obligación se necesita sostener un profesorado respetabilísimo que por el ministerio del que está investido, por lo ímprobo y trascendental de sus trabajos no debe tener por premio a sus afanes el hambre, la desnudez y la infelicidad de su familia, que deben percibir religiosamente sus haberes; que son indispensables edificios a propósito y mobiliario para las escuelas, material científico para la enseñanza, medios de estímulo para la niñez y que todo esto cuesta al Ayuntamiento de Alicante anualmente 41.513 pesetas que no puede pagar hoy, cuando a ser posible la elevaría al cuádruplo de esta suma porque está convencida esta Corporación con Mr. Garfield que cuestan menos en un país las escuelas que las Revoluciones, porque reconoce la verdad de las palabras de uno de nuestros mejores estadistas cuando dice que cada escuela que se abra en un país cierra un presidio a los veinte años".

En términos similares se pronunciaba con respecto a los gastos de Beneficencia, que incluía la lactancia a los niños pobres, la asistencia facultativa a los enfermos pobres y el socorro y conducción de pobres y emigrados.

(continúa...)

Pero fueran del signo que fueran, las distintas formaciones municipales a lo largo del período eran conscientes de la necesidad de atender cada vez en mayor grado las distintas funciones municipales que eran requeridas de forma perentoria por la sociedad. Pero también conocían y sufrían la insuficiencia de los recursos para hacerles frente. Las quejas y reclamaciones al Gobierno y a su delegado unipersonal, Jefe Político más tarde denominado Gobernador civil, y a la Diputación, fueron incesantes, toda vez que, al igual que ocurriera con los ingresos, los gastos debían de ser autorizados por dichas instancias. Por esta razón, sobre todo en los períodos progresistas, las reclamaciones por la falta de medios financieros y de libertad en la aplicación de los

(...continuación)

A.D.P.A. Contabilidad provincial de 1855 y Memoria de la Comisión de Contabilidad sobre el Proyecto de Presupuesto de 1872-73 y Dictamen del Síndico.

A.M.A. Cabildo de 4 de noviembre de 1855 sobre el Proyecto de Presupuesto para 1856.



recursos iban acompañadas además de reivindicaciones de más autonomía política y fiscal. En 1870, y a pesar de que la Ley de Ayuntamientos les concedía una cierta autonomía, la Corporación municipal de esta ciudad y la de Cádiz intercambiaban opiniones respecto a elevar una Exposición al Gobierno solicitando más autonomía fiscal. Pero el Régimen liberal, como el anterior y los posteriores, no renunciarían a ninguna atribución importante ni en materia impositiva ni en la realización del gasto. El control gubernamental hacia los municipios seguía siendo intocable. Sin embargo, la sociedad demandaba más y mejores servicios, para lo que el Ayuntamiento debía de asignar más gastos con los mismos o relativamente menores ingresos.

II.2.1.3.1.1.- Las deudas y el gasto

Especial importancia reviste este capítulo del gasto porque, como ya se ha apuntado en páginas anteriores, a partir de los años Sesenta adquiriría unas características distintas a las que lo configuraron en el Antiguo Régimen y desde la implantación del liberalismo. Como se recordará, durante las últimas etapas citadas esta partida se conocía bajo el nombre de "Cargas" y así continuó llamándose. En ella estaban, y continuaban estando,



incluidas las deudas de diversa naturaleza de la Hacienda municipal. Entre ellas destacaban, no tanto por su cuantía cuanto por su significado político, las contraídas con Hacienda en concepto de Contribuciones sobre los bienes de Propios, Arbitrios y administración de estos últimos, los epílogos nada desdeñables de la deuda con el Real Patrimonio y las derivadas de los "contingentes" para sostener a la Diputación. Además, abarcaban un número indeterminado de débitos de distinta especie, entre los que habría que mencionar las deudas a los proveedores de bienes o servicios, como el del alumbrado, y las vinculadas a los inveterados incumplimientos del Ayuntamiento con los haberes de sus empleados. Y específicamente en este campo, alguna que otra relacionada con los avatares de los cambios de la coyuntura política entre absolutistas y liberales.

Hasta la segunda mitad del siglo, este capítulo del gasto no experimentaría cambios significativos ni en su composición ni de una manera significativa en su cuantía. Aunque haciendo honor a su nombre había supuesto, y continuaba representando, un notable lastre para la Hacienda municipal. Pero a partir de la segunda mitad del siglo XIX, a los distintos artículos ya existentes se añadiría uno nuevo. Porque apoyándose en la legislación reformista de 1845, la Corporación recurrió al crédito, es decir, al endeudamiento. Ya se dijo en el capítulo

anterior que estas deudas no tenían la naturaleza de emisión de títulos para enjugar el déficit, como ocurría con la Deuda del Estado. Y ahora tampoco la tendría. Pero de cualquier manera, esta relativamente nueva forma de financiación externa de la Hacienda municipal de Alicante, pone parcialmente de manifiesto también, la generalizada y común insuficiencia estructural de los ingresos, tanto en el tiempo como en los distintos equipos de Gobierno, ya fuesen conservadores, "centristas" o progresistas, y las necesidades de inversión sentidas por todos ellos, aunque en medida desigual. Y, además, revela el distinto comportamiento y objetivos que los empréstitos tomados por el Ayuntamiento tuvieron con los distintos grupos políticos.

La pervivencia de la mayoría de las deudas, llamémoslas de tipo tradicional, obedecían, por una parte, a la continua resistencia que el Ayuntamiento oponía ante unos gastos que consideraba ilegítimos, con la excepción de los destinados a la Diputación, y a la estructural insuficiencia de ingresos y, por otra, a la no menos pertinaz insistencia con que las diversas instituciones presionaban a la Corporación. Así, el Real Patrimonio, a pesar de la desaparición del Antiguo Régimen cuyas leyes sustentaban los derechos y prerrogativas que estaban en el origen del ya conocido débito, logró del sistema liberal que se le reconociese y se le abonase. Y ante el



incumplimiento municipal en el pago de forma regular, a punto estuvo, como ya se ha visto, de adquirir uno de los bienes de Propios más fructíferos de la Hacienda local como compensación del resto de la deuda ⁽²⁷²⁾.

En cuanto a las Contribuciones al Estado por Propios y Arbitrios, bien a través del Ministerio de la Gobernación, bien vía Hacienda, la resistencia del municipio ante su satisfacción continuó durante esta etapa, aunque de forma progresivamente amortiguada, habida cuenta del contundente nivel de exigencia por parte del Gobierno liberal, que incluso había creado nuevas disposiciones legales para fundamentar la legitimidad del 20 por 100 de Propios, parangonándolo con el resto de las materias impositivas de naturaleza privada. A este propósito cabe señalar la Exposición que en 1847 elevó el Ayuntamiento de Sevilla a la Reina, que fue asumido por la Corporación alicantina, en la que además de denunciar la inmovilidad y el carácter obsoleto de las leyes económicas que regían a las Corporaciones locales, se pronunciaba en contra de las diversas Contribuciones que gravaban los

⁽²⁷²⁾ Véase en el apartado de ingresos de este mismo Capítulo, el proceso de regulación del pago al Real Patrimonio por la deuda municipal en concepto de los Derechos enfitéuticos sobre ciertos Arbitrios y el intento de aquél de obtener el Huerto de Valladolid para liquidar el débito, en 1855.

recursos de la Hacienda municipal que, por añadidura, en su opinión, suponían dobles imposiciones. Pero el escrito no obtuvo respuesta satisfactoria para los Ayuntamientos (273)

⁽²⁷³⁾ En su Exposición a la Reina el Ayuntamiento de Sevilla llamaba la soberana atención "acerca de una de las mayores calamidades que afligen a vuestros pueblos. Es esta, Señora, la funesta legislación económica que pesa sobre los Ayuntamientos, a quienes está encomendada una parte tan principal en la administración, como que ellos son los que cuidan de la vida interior de los pueblos, y de facilitar a sus conciudadanos el goce de los beneficios que les proporciona la acertada dirección del Estado. El lastimoso desvío de esta senda, que en mal (sic) hora atribuyó alguna vez a las municipalidades un carácter político, convirtiendo al remedio de este abuso toda la acción de los poderes públicos, ha hecho también que las leyes sobre Ayuntamientos hayan sido principalmente leyes políticas, sin que sobre las económicas, tan esenciales hasta para asentar sobre seguras bases aquellas reformas, haya habido la menor alteración. Por manera, que habiéndose sucedido diferentes leyes desde 1834 hasta 1845 para fijar la organización y atribuciones de los Ayuntamientos, rigen para sus fondos no sólo las mismas disposiciones, que antes del establecimiento de las instituciones representativas había tal vez hecho necesaria la organización del Estado y de aquellas corporaciones, sino hasta los despropósitos que les había acumulado la arbitrariedad".

Entre tales despropósitos la Corporación sevillana hacía figurar señaladamente la "enorme suma" del 20 por 100 sobre los Propios y el 5 por 100 y el 10 por 100 sobre los Arbitrios "que se aplica a las atenciones del Estado". A lo que se debía de añadir un 6 por 100 en concepto de intervención municipal en la recaudación de los Arbitrios. La suma de todos estos agregados "es lo mismo que decir, que un pueblo, para tener alumbrado, calles por donde transitar, fuentes para su abastecimiento, paseos para su recreo, escuelas para sus hijos, hospitales, hospicios y asilos para sus huérfanos, enfermos y desvalidos, no sólo ha de imponerse una contribución para sostenerlos, sino que de este pedazo de pan que se arranca de la boca, ha de dar casi una quinta parte al Estado, de quien son gran parte, sino todas, dichas obligaciones. Pero todavía sube de punto el sacrificio, si se considera que para llenar dichos gastos, si para compensar este desfaldo, o se recarga un artículo o se propone otro arbitrio, hasta de este nuevo gravamen vuelve a pagarse aquella dolorosa contribución. De suerte, que una de las principales injusticias que se achacaban al diezmo, a saber, que se pagaba de lo que se recolectaba, cuando se había pagado de la siembra, se ve aquí no sólo repetida sino tanto más reagravada, cuanto que el labrador *diezmaba* de lo que cojía y a los pueblos se *quinta* el tanto de lo que pierden, es decir, de lo que pagan". Por otro lado también se denunciaba como ilegal, arbitraria y trasnochada, la franquicia militar.

El Ayuntamiento de Sevilla solicitaba finalmente, además de la supresión de la franquicia, la abolición o reducción de los porcentajes que gravaban los Propios y los Arbitrios y, en el caso de que se mantuvieran los últimos, la extensión del gravamen a los géneros coloniales y extranjeros, exentos, para descargar así a los de producción interior. De todas estas (continúa...)

El ansia y la necesidad recaudadora del Fisco liberal inmediatamente después de la reforma fiscal de 1845, a través de cualquiera de sus organismos, con respecto de todas las Contribuciones y específicamente de las que se está tratando, habiendo establecido *ad hoc* una prioridad en los gastos municipales destinados a su satisfacción, tropezaba con el inevitable y consciente incumplimiento de los pagos por parte del Ayuntamiento de la capital y de todos los demás de la provincia a lo largo de esta etapa. Los municipios argüían insuficiencia de fondos y arbitrariedad en la exacción del porcentaje sobre los Propios, al hacer recaer la Hacienda central las cuotas de Propios sobre estos bienes, pero también sobre los Arbitrios que sólo debían de estar gravados con un 5 por 100. Además, en esta línea manifestaban que la inmensa mayoría de los débitos anteriores a 1840, año en que se desvincularon las cuotas de Propios de la de los Arbitrios, procedían de éstos últimos. Por otra parte, la desorganización de las oficinas de la Intendencia tampoco

⁽²⁷³⁾ (...continuación)

reivindicaciones no se consiguió nada.

A.M.A. Presupuesto de 1847. Exposición del Ayuntamiento de Sevilla a la Reina, de 17 de febrero de 1847.

era ajena al, a menudo, proceso de abultamiento ficticio de las deudas. Pero de todos modos, los Ayuntamientos acumulaban deudas que más pronto o más tarde acababan por satisfacer, ante la presión gubernamental y el miedo de los Ayuntamientos por los apremios y multas de tipo corporativo, pero también de carácter unipersonal ⁽²⁷⁴⁾.

⁽²⁷⁴⁾ Ante la disminución de los ingresos por los contingentes de Propios, en el tránsito de su recaudación entre el Ministerio de Hacienda y el de la Gobernación en 1846, la Real Orden de este último, de 4 de agosto de este año, a la par que mostraba su extrañeza pedía explicaciones al Jefe Político.

Decía la orden que "De las cuentas rendidas a la Sección de Contabilidad de este Ministerio resulta que la recaudación del 20 por 100 de Propios en los tres meses de Marzo, Abril y Mayo últimos, ha sido inferior a la que consiguieron las oficinas de Hacienda en los mismos meses del año anterior (...) y considerando que esta baja en los ingresos, en vez del aumento que fundadamente se esperaba, exige mayor actividad en lo sucesivo, especialmente por parte del negociado de Intervención de ese Gobierno político, que debe proponer a V.S. oportunamente cuantas disposiciones juzgue necesarias para realizar los créditos corrientes, a medida que se vayan devengando, y para cobrar los débitos atrasados, se ha servido resolver (S.M.) que V.S. emplee en la recaudación del 20 por 100 de Propios los medios que estén al alcance de su autoridad; no sólo para impedir la continuación de la baja en los productos de este ramo sino para darle todo el impulso de que sea susceptible, a fin de que este Ministerio pueda seguir atendiendo a los servicios público que tiene a su cargo con la regularidad que lo está verificando".

El Jefe Político contestaba que la difusión de esta Real Orden había provocado "un sin número de reclamaciones, de unos pueblos porque decían proceder de arbitrios y no de Propios los atrasos que se les pedían y de otros por tenerlos ya satisfechos, acreditándolo con Cartas de pago" y que habiendo solicitado información a la Intendencia, había averiguado que un buen número de deudas anteriores a 1840 se debía a Arbitrios, que por Real Decreto de 20 de noviembre de ese año habían quedado relevados del 20 por 100, y no a Propios. Y que la propia Intendencia le había confirmado "ser ciertas y no haberse anotado en los libros por descuido, las Cartas de pago que los Alcaldes presentan para acreditar que tienen satisfechas cantidades comprendidas en la dicha lista de descubiertos por los años desde el 40 al 45 inclusive".

Respecto de la disminución de los ingresos por este concepto, el Jefe Político contestaba que la Hacienda central, además de los pagos corrientes, había cobrado atrasos a través de apremios y que "recibía como de Propios las cantidades que los Pueblos, por ignorancia o por miedo, pagaban de los atrasos del 20 por 100 de arbitrios, a pesar de que estando perdonados era indebida su exacción", poniendo explícitamente de relieve un mayor grado de arbitrariedad y dureza por parte del Fisco que por parte del Ministerio de la Gobernación.

(continúa...)

Sin salirnos del ámbito de las deudas de tipo tradicional, hay que destacar la del acreedor y antiguo Depositario de los fondos Rufino Laviña. La importancia de este débito resalta, tanto por su cuantía (87.997 reales de 1820-22), como por su significado de represalia política y como demostración del modelo de irresponsabilidad municipal, de signo conservador o de marchamo progresista, en la satisfacción de las deudas.

La vuelta al Régimen absolutista en 1823 despojó a este cargo municipal de su condición de Depositario, quedándole a deber la Corporación la indicada cifra en concepto de adelantos y sueldo. Sus reclamaciones se iniciaron en 1834 cuando empezaba el deshielo del Antiguo Régimen y se abrían las posibilidades para el advenimiento del sistema liberal y, a pesar de que las disposiciones dictadas le fueron favorables, no consiguió que el Ayuntamiento hiciera efectivo completamente el pago. En 1848, ya bien asentado el Ayuntamiento liberal, de signo conservador, el acreedor reinició las acciones ante dicha institución. Pero tampoco esta vez consiguió sus propósitos. El Ayuntamiento se mostraba en desacuerdo con

⁽²⁷⁴⁾ (...continuación)

A.D.P.A. Contabilidad provincial de 1846.

la cantidad que reclamaba el recurrente y además aducía la extrema fragilidad de sus recursos. En 1852, fallecido ya el interesado, su viuda consiguió el compromiso de una devolución mínima y a plazos, que alcanzaba sólo la cantidad de 26.684 reales. La deuda, que cubrió un tercio de siglo, había sobrevivido al acreedor pero el crédito del Ayuntamiento había quedado en entredicho ⁽²⁷⁵⁾. Pero de

⁽²⁷⁵⁾ En 1848 el acreedor Rufino Laviña reclamaba al Ayuntamiento los alcances que como tesorero municipal había adelantado entre 1820-22, que ascendían a 75.338 reales y que aún no habían sido liquidados completamente, por lo que ya en 1834, la extinguida Dirección General de Propios, cumpliendo las Reales Ordenes de 28 de mayo y 27 de agosto de 1832 que mandaban el pago, había amenazado con embargar los arbitrios municipales para resarcir la deuda. Sin embargo, el libramiento por parte del Ayuntamiento de 6.250 reales y el compromiso de liquidar progresivamente la deuda lo libró del embargo.

No obstante, refugiándose en la falta de fondos y en las dificultades que presentaba un asunto tan antiguo, no cumplió el compromiso, que ahora, en 1848 reclamaba de nuevo el acreedor. Desde este último año hasta 1852 se proseguiría con las reclamaciones, las presiones de la Diputación y Jefe Político y el casi total incumplimiento municipal. En 1849, ante una nueva reclamación, la Diputación en su dictamen favorable al acreedor decía que "Laviña tiene expedita su acción para reclamar del Ayuntamiento la cantidad que le adeuda, sin que los individuos que le componen hoy puedan negarse a cumplir las obligaciones de sus antecesores. El Ayuntamiento es un cuerpo moral que nunca muere y que se halla obligado a cumplir un año lo que en otro se obliga". El Jefe político exigía al Ayuntamiento que incluyera su pago fraccionado en el capítulo de cargas a razón de 12.000 reales anuales. Por su parte, la Corporación contradecía la cantidad total reclamada por el acreedor y pedía tiempo para examinar los finiquitos posteriores a 1822. A finales de 1849 reconocía una deuda de sólo 26.684 reales que se comprometía a pagar en cortas y fraccionadas cantidades debido a sus dificultades financieras, aunque se mostraba predispuesto a seguir investigando la diferencia con el acreedor. Este, no sólo mostraba su disconformidad sino que aumentaba el adeudo a 87.997 reales, incluyendo sus sueldos, también impagados. Llegó el año 1850 y el Ayuntamiento no había cumplido sus compromisos y pedía al Jefe Político que se difiriese el pago hasta tiempos más financieramente bonancibles. Y frente al requisito de éste último para que la deuda se consignara en el Presupuesto de 1851, el Ayuntamiento se defendía con la falta de fondos y por la existencia de otras deudas más recientes y perentorias. No obstante se proponía presupuestar 15.000 reales para todas las deudas atrasadas, incluida la de Laviña. Durante el año 1851, las reclamaciones del acreedor y las amenazas teñidas de ruego del Jefe Político, consiguieron que el Ayuntamiento empezara a entregar mensualmente pequeñas
(continúa...)

cualquier manera, el nivel de estas deudas municipales de tipo tradicional, aún siendo notable, no llegaría a desequilibrar por sí mismo los ya maltrechos Presupuestos.

Sin embargo, a partir de la nueva legislación que regulaba esta materia, iniciada en 1845 y desarrollada más aún desde 1863, el Ayuntamiento se decidiría por una modesta aunque evidente política de endeudamiento, que en algunos casos sí se mostraría como francamente

⁽²⁷⁵⁾ (...continuación)

cantidades, que a finales de año quedarían interrumpidas. Al inicio de 1852 se produce una nueva reclamación por esta interrupción, planteada ahora por la viuda del acreedor. La deuda había sobrevivido a Laviña. El Ayuntamiento se justificaba nuevamente con la falta de fondos, por la urgencia con los demás acreedores y sobre todo por estar invirtiendo en obras públicas perentorias. A este respecto son significativas las palabras del municipio al Jefe Político, en su oficio de 4 de julio de 1852. Entre otras cosas decía que "El Ayuntamiento siente en extremo que sus recursos no alcancen a practicar anualmente un crecido dividendo entre sus acreedores hasta obtener la total extinción de cuanto se les adeuda y le es tanto más sensible, cuanto que entre los medios admitidos en la ley para crear fondos están utilizados todos los que permite el estado de la población y que sólo sería dable extender y adicionar con nuevos rendimientos a beneficio de una variación de circunstancias que diera aumento y prosperidad a la riqueza pública para soportar nuevos gravámenes, de lo que no esté tal vez lejos el día". Y añadía en otro oficio al mismo destinatario de 27 del mismo mes, que no se obtenían los ingresos suficientes "si no que a fines de año se experimenta constantemente un exorbitante déficit, que no puede cubrirse, (y) se ve la Corporación en un continuo conflicto al dejar obligaciones de un mes para otro, si ha de dar entrada a otras que deben guardar distintos períodos. En la actualidad además de las atenciones ordinarias de alumbrado, presos pobres, asalariados, que en su mayor parte son menesterosos, y otros gastos perentorios, han vencido pagos de mucha importancia por obras públicas de la Plaza mercado y fuentes y cañerías, subastadas en público remate con la superior aprobación de V.S. que es indispensable satisfacer".

El Ayuntamiento, no obstante, se comprometía a pagar según sus disponibilidades, hasta liquidar esta deuda que quedaba reducida a los 26.684 reales reconocidos por el mismo, de los 87.997 reclamados en 1849 por el acreedor. Los fondos municipales no daban para más, a pesar del descrédito que esta irresponsabilidad producía.

A.D.P.A. Contabilidad Provincial de 1848-52, legajo 252.

desniveladora. Con la particularidad de que no siempre se aplicó ni la letra ni aún menos el espíritu que permitía tales operaciones financieras.

Como ejemplo no sólo de la aplicación abusiva e incluso ilegal de la normativa vigente, sino también como paradigma de la arbitrariedad, discrecionalidad e irresponsabilidad en el gasto, no sólo de la Corporación municipal sino del Gobierno central, hay que destacar el empréstito de 350.000 reales concedido por el Marqués de Salamanca al Ayuntamiento para costear los gastos de diversa índole originados con motivo de la visita que en 1858 giró la Reina Isabel II a la ciudad. Además el Tesoro, por su parte, tuvo que adelantar otros 100.000 reales para el mismo fin. Y de toda la cantidad resultante, sólo una mínima parte, 150.000 reales, se invirtió en obras públicas. Conculcando precisamente con ello la condición que fijaba la ley para el recurso a la financiación externa. Este empréstito, cuya amortización y pago de intereses estaba estipulado en un año, se dejó sentir como una pesada losa sobre la Hacienda municipal hasta 1861. Desequilibró los Presupuestos haciendo necesaria la utilización de varios adicionales, indujo a la reducción de gastos de esencial satisfacción y agravó la ya de por sí aguda presión fiscal sobre los indirectos impuestos de Consumo que afectaban a las capas sociales más pobres. Pero, eso sí, la Corporación municipal

"centrista" vivió unos días de fatuo esplendor, la Reina gozó de todas las comodidades y finalmente el "generoso" prestamista, a la par que obtuvo unos buenos resultados, se granjeó el agradecimiento del Ayuntamiento y no es inimaginable pensar que también la estima de la Reina. Porque a pesar de que el procedimiento seguido por el Consistorio para conseguir el empréstito estaba viciado de origen, S.M. tuvo a bien declararlo válido en una Real Orden de 1859, en la que enérgicamente exigía la consignación de la amortización del principal y el devengo de los intereses en los Presupuestos posteriores. La Reina, el Gobierno, el Marqués de Salamanca y el Ayuntamiento, ganaron la partida. Los ciudadanos, una vez más, la perdieron. Y se incumplió la ley. Por otra parte hay que subrayar que los viajes de la Reina a la ciudad siempre producían estragos económicos. Porque también en 1861, con motivo de otra visita real realizada el año anterior, al Presupuesto ordinario se tuvo que adicionar otro, para costearla ⁽²⁷⁶⁾.

⁽²⁷⁶⁾ El endeudamiento con el Marqués de Salamanca en 1858, es significativo de las prioridades que tuvieron los conservadores y los centristas para el gasto, en general ignorantes de los objetivos de crecimiento económico o de satisfacción de necesidades sociales, con alguna excepción ya vista en las filas de la última formación citada, y en todo caso bastante alejadas de los objetivos del endeudamiento de los progresistas. Además pone de manifiesto la rentabilidad que de un bien
(continúa...)

⁽²⁷⁶⁾ (...continuación)

público sacó la iniciativa privada gracias a la colusión de intereses entre el Consistorio conservador y el prestamista.

Tampoco hay que ignorar el entramado de intereses entre el poder de la Corona, sustentada en base a un liberalismo de tipo doctrinario, "su" Hacienda "Real" y las ramificaciones de su poder a través de gobernadores y Corporaciones municipales conservadoras o centristas. Y finalmente, pero no lo menos importante, que la facilidad con que el Ayuntamiento recurría al préstamo para objetos de escaso interés ciudadano, recaían como losas sobre el maltrecho contribuyente, en especial el perteneciente a las capas sociales más pobres.

En síntesis el proceso fue el siguiente. Finalizando el primer trimestre de 1858, cuando ya estaba aprobado el Presupuesto que alcanzaba la cifra de 581.681 reales, y ante la noticia del viaje que Isabel II pensaba realizar a la ciudad en el mes de mayo, el Ayuntamiento aprueba un crédito adicional para gastos del Ayuntamiento de 50.000 reales, destinado a sufragar "la conservación y composición" de la Casa consistorial. Esta adición se pensaba cubrir con un empréstito por acciones garantizadas por las rentas del patrimonio municipal en general y específicamente con el producto que rendía la finca rústica de Valladolid. Pero los gastos adicionales fueron aumentados en total hasta los 350.000 reales con los siguientes objetivos: 100.000 reales para el arreglo del edificio consistorial, 200.000 reales para la compra de muebles y otros efectos de decoración para el mismo edificio y 50.000 reales para costear el arreglo de las calles. De la misma manera que en el proyecto inicial, esta financiación se debía de conseguir recurriendo a un préstamo. Empréstito que "casualmente" y en nombre del Marqués, fue ofrecido por su representante, el comerciante alicantino Francisco Blanquells, que a la sazón formaba parte de la Comisión municipal que había sido enviada a Madrid para encargarse de conseguir el mueblaje necesario y otros efectos. El Ayuntamiento obtuvo 200.000 reales del marqués de Salamanca y le garantizó la devolución del capital en doce mensualidades a un interés del 6 por 100 anual, con carácter prioritario frente a otras deudas, mediante una Escritura pública suscrita el 24 y 31 de mayo de 1858, que situaba como garantía de dichas obligaciones los bienes y rentas del patrimonio municipal para el mismo objetivo. Por su parte el Tesoro tuvo que adelantar 100.000 reales en virtud de la Real Orden de 8 de mayo de 1858.

Ahora bien, quedaba un déficit de 50.000 reales de la cantidad inicialmente calculada, a los que se añadían 186.000 reales derivados de la satisfacción de los primeros plazos de la deuda con el marqués y de la devolución del total adelantado por el Tesoro. La deuda agudizaba el capítulo de gastos, que de los 50.000 reales del principio del proceso se habían convertido para el mismo ejercicio económico en una adición de 536.000 reales. Para cubrir estos 236.000 reales, el Ayuntamiento proponía poner a la venta los muebles y otros objetos utilizados en la casa consistorial e imponer Arbitrios extraordinarios. Estos debían de recaer sobre el consumo de harinas y otros cereales alimenticios (mintiendo el Ayuntamiento al decir que este recargo no influiría en el precio del pan), sobre los materiales de construcción, como ya habían establecido Madrid y Valencia, sobre la carga y descarga de los barcos y sobre el tránsito de carruajes.

La imposible venta de los objetos municipales y la desautorización de los Arbitrios propuestos, produjo una crítica situación al agobiado Ayuntamiento en octubre de 1858, que le obligó a continuar la suspensión del pago de los haberes de los empleados municipales, de los plazos vencidos de la contrata del alumbrado público y del alimento de los presos pobres. En estos

(continúa...)

Sin embargo, el recurso al empréstito municipal en la segunda mitad del siglo, tuvo también caracteres productivos e incluso se pretendió utilizar como una medida para acabar con las deudas y restaurar el maltrecho crédito municipal. Así, entre los primeros hay que mencionar el endeudamiento de 559.000 reales realizado en 1859-60 para mejorar la infraestructura de las aguas potables ⁽²⁷⁷⁾. Y entre las segundas cabe destacar la

⁽²⁷⁶⁾ (...continuación)

dos últimos casos el contratista y el Alcaide de la cárcel, respectivamente, tuvieron que adelantar las cantidades necesarias. Para ir tirando, el Ayuntamiento se vio obligado a solicitar, y conseguir, que la Tesorería de Hacienda le adelantara el capital procedente de la redención de los censos municipales realizada desde 1855 y solicitar de nuevo los Arbitrios ya denegados.

Para desgracia del contribuyente y suerte del Ayuntamiento, este se encontró de nuevo con la "filantrópica" ayuda del Marqués de Salamanca, que le concedió un nuevo préstamo de 150.000 reales más, en las mismas condiciones que en la anterior operación. El Gobierno, por su parte, mediante la Real Orden de 1 de octubre de 1858, aunque volvía a denegar los Arbitrios solicitados y recriminaba al Gobernador por haberse excedido en sus prerrogativas por autorizar los empréstitos, función reservada al Gobierno, oído el Consejo de Estado, daba su visto bueno a todos los créditos concedidos por el Marqués de Salamanca al Ayuntamiento, cuidando, eso sí, de que en los sucesivos Presupuestos de gastos se consignasen religiosamente las devoluciones del principal y el devengo de sus correspondientes intereses. Y en enero de 1859 concedía nuevos plazos para la devolución de la cantidad cedida por el Tesoro.

Con todo y eso, el Ayuntamiento no pudo cumplir con los plazos estipulados con el Marqués, y en 1862 aún seguía abonando esta deuda, que contribuía al desequilibrio presupuestario sin ningún beneficio para la ciudadanía.

A.D.P.A. Contabilidad provincial de los años 1858-59.

²⁷⁷ El empréstito reintegrable para la infraestructura de las aguas potables, aprobado por Real Orden de 26 de noviembre de 1859, se realizó mediante acciones de 1.000 reales y un considerable interés del 7 por 100.

Independientemente del endeudamiento por créditos, durante la segunda mitad del siglo
(continúa...)

adición de un Presupuesto al ordinario en 1859 para liquidar las deudas por contribución de derrama de 1856 y otras deudas. En 1872, con un carácter más progresista, de mayor sensibilidad social y de responsabilidad con los acreedores, que al fin y al cabo contribuían notablemente al crecimiento económico y modernización de la ciudad, se intentó realizar una emisión de billetes por valor de 750.000 pesetas con el fin de liquidar absolutamente todas las abultadas deudas. Ahora bien, la extrema laminación de los ingresos y el comportamiento de los demás gastos, no permitieron conseguir las liquidaciones pretendidas. En su consecuencia, estos incumplimientos no solamente mantuvieron el nivel de la deuda, sino que al incrementar los gastos a ella vinculados, provocaron mayor necesidad de endeudamiento. Y más gasto y mayor déficit real ⁽²⁷⁸⁾.

(...continuación)

continuó produciéndose un importante nivel de morosidad en los pagos, con sus consecuentes deudas, en algunos servicios públicos esenciales. A este respecto cabe señalar que el ya tradicional incumplimiento del pago del servicio del alumbrado continuó. Ahora el acreedor era la Compañía General de Crédito en España, que había corrido con la instalación de gas.

⁽²⁷⁸⁾ Como justificación de la propuesta del Presupuesto adicional en 1859, el Ayuntamiento esgrimía las "mejoras de cuantía reclamadas por la pública conveniencia, de una parte, y el ardiente deseo, por otra, de dejar perfectamente deslindada la Contabilidad a fin de Diciembre, para cimentar el crédito, único recurso eficaz si han de mejorarse nuestras condiciones locales". La deuda por la contribución de la derrama de 1856 ascendía a 52.054 reales.

Por su parte, el progresista Ayuntamiento de 1872, en el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio de 1872-73, exponía el voluminoso nivel real que había alcanzado la deuda: "Esta es la (continúa...)



(278) (...continuación)

verdad desnuda, sin alarde de ningún género; y estos fenómenos que han venido repitiéndose con una constancia aterradora desde después de la Revolución, debidos a los desaciertos e inmoralidad de la administración anterior a ella nos han colocado en el caso de vernos agobiados bajo el peso de una enorme deuda que no bajará de tres millones de reales, que ha sido preciso (...) extinguir; único medio para levantar el decaído crédito de esta Municipalidad; de evitar que se repitan con tanta frecuencia como hasta aquí las tristes escenas que diariamente presenciamos en la Casa Consistorial viendo a muchos infelices trabajadores, nodrizas y empleados que careciendo de todo recurso se encuentran con que no pueden apagar el hambre ni remediar la desnudez de sus familias, no obstante adeudárseles cantidades considerables relativamente a su fortuna. Esto unido a que hay muchos contratistas de obras a quienes por no habérseles satisfecho su importe se les deben crecidas sumas por intereses que van aumentando cada día, obligó al Ayuntamiento a decidirse por extirpar su deuda acordando al efecto una emisión de billetes (aprobada en sesión de 4 de marzo de 1872) para cuya amortización y pago de intereses de los cupones ha sido necesario consignar en este proyecto de Presupuesto como gastos, un 20 por 100 del total de ingresos, que asciende a 90.000 pesetas próximamente para lo primero y 45.000 pesetas con destino a lo segundo, por cuanto esta cantidad representa el 6 por 100 de los tres millones que se habrán de emitir probablemente".

Las bases para la emisión de esta Deuda eran las siguientes.

"Bases para regularizar la Deuda del Ayuntamiento, aprobadas en sesión de 1 de Marzo de 1872 y 4 del mismo mes y año.

Primera. Para pagar toda clase de deudas contraídas por el Ayuntamiento hasta el fin del presente año económico, se crea papel que devengará el 6 por 100 de interés anual pagadero por semestres vencidos.

Segunda. A esta clase de papel se le dará la denominación de Billetes del Ayuntamiento de Alicante y cada billete llevará un número prudencial de cupones que podrán cortarse y en que se expresen los intereses correspondientes a cada semestre.

Tercera. Como garantía de este papel y hasta conseguir su completa amortización, el Ayuntamiento se compromete a recibir en billetes el 2 por 100 de toda clase de pagos que se le hayan de hacer y estén consignados en el Presupuesto de ingresos de cada año, a excepción de los que procedan de obligaciones contraídas con anterioridad del primero de Julio próximo.

Cuarta. Los cupones vencidos los recibirá el Ayuntamiento en toda clase de pagos por su valor nominal.

Quinta. Mientras haya billetes en circulación, se consignará todos los años en el Presupuesto de gastos la cantidad necesaria para satisfacer los correspondientes intereses y otra cantidad destinada a la amortización, que deberá ser igual al 2 por 100 de todo el Presupuesto de ingresos.

Los Depósitos de garantía para toda clase de contratos los recibirá el Ayuntamiento por todo su valor nominal. Los billetes del Ayuntamiento de Alicante no podrán destinarse más que al pago de las deudas contraídas hasta fin del presente ejercicio y los acreedores los tomarán si así lo creen conveniente, sin que se les pueda obligar bajo ningún pretexto.

Al ingresar billetes y cupones vencidos en Depositaria se inutilizarán en el acto a fin de que no puedan continuar devengando interés ni volver a ponerse en circulación.

Se hará una sola emisión que devengará interés desde 1 de Julio del presente y tres series. Una Serie A de 25 pesetas cada billete. Serie B, de 50 pesetas y Serie C de cien pesetas."

(continúa...)



II.2.1.3.2.- Los gastos totales y el análisis administrativo, económico y funcional por partidas.

Al igual que ocurriera con los ingresos, también en el capítulo del gasto, e independientemente del signo político de la administración municipal, el estudio de los datos económicos contenidos en los cuadros n° XXV, XXVI y XXVII y gráfico VIII permite observar un determinado grado de desviación entre las obligaciones consignadas en los Presupuestos y las cantidades liquidadas y las efectivamente realizadas.

La cantidad global de los gastos presupuestados entre 1846 y 1874 ascendía a 31.197.192 reales, lo que suponía una media interanual de 1.114.185 reales. Sin embargo, los cálculos realizados sobre los datos de liquidación arrojan un resultado de 27.513.381 reales, que en términos medios anuales significan 982.621 reales. La diferencia absoluta ascendió a 3.683.811 reales, y un promedio anual de 131.565 reales. En porcentajes medios anuales la

⁽²⁷⁸⁾(...continuación)

A.M.A. Proyecto de Presupuesto adicional de 1859, Memoria de la Comisión de Contabilidad relativa al Proyecto de Presupuesto para el año económico de 1872 a 1873 y Correspondencia oficial, 1871-81 (Bases para la regulación de la emisión de la Deuda).

diferencia ascendió a 13 puntos. La desviación entre los gastos liquidados y los efectivamente realizados (21.211.567 reales y un promedio para el período de 757.556 reales), alcanzó la cifra de 6.301.814 reales de menos. Como término medio se alcanzaron los 225.065 reales de menos y el porcentaje medio interanual se cifró en 15 puntos. Pero lo verdaderamente significativo fue la disparidad entre los gastos presupuestados para todo el período (31.197.192 reales) y los efectivamente invertidos (21.211.567 reales). La diferencia entre lo previsto y lo realizado, alcanzó la cifra global para todo el período de 9.985.625 reales, con un término medio interanual de 356.629 reales invertidos de menos, lo que porcentualmente supuso 26 puntos. El gasto realizado ascendió, pues, a un 74 por 100 sobre lo presupuestado, o dicho en otras palabras se gastó una cantidad ligeramente inferior a las tres cuartas partes de lo consignado.

Ciñéndonos a los gastos realizados, el análisis de los datos que se atienen a la clasificación administrativa y que aparecen en el cuadro n° XXVIII y gráfico IX ofrece los siguientes resultados. En primer lugar, parece conveniente realizar un desglose, absoluto y porcentual, de las cantidades realizadas en los tres grandes apartados del Presupuesto de gastos. Del total de 21.211.567 reales gastados por el Ayuntamiento genéricamente liberal, 16.813.001 reales, un 79,2 por 100 sobre el total,

formaban parte de los gastos "obligatorios", "necesarios" u "ordinarios". El resto era invertido en obligaciones de tipo "voluntario", 975.431 reales y una participación del 4,6 por 100; en "imprevistos", que sólo alcanzaba los 851.225 reales, un porcentaje de 4 puntos y en "resultas", que llegaron a suponer 2.571.910 reales y una participación porcentual de 12,1 puntos en el total de gastos. Este capítulo, con el transcurso de los años fue alcanzando cada vez mayor importancia, habida cuenta de las cantidades cuya satisfacción quedaban irremediabilmente condenadas a aplazamientos de ejercicios anteriores a los posteriores.

A la vista de estos datos empíricos, resulta evidente, por lo tanto, que la parte del león se lo llevaba el apartado de los gastos de inexcusable cumplimiento. Y ello arroja luz estadística a las repetidas quejas del Ayuntamiento acerca de la suma imposibilidad de recortar los gastos "necesarios" para la supervivencia digna de la Hacienda o, al menos, para dar una satisfacción mínima derivada de las funciones municipales.

En segundo lugar, cabe hacer una aproximación más concreta del peso específico de cada una de las partidas encuadradas en los gastos obligatorios. En magnitudes respectivamente absolutas y relativas con respecto al subtotal de gastos ordinarios y en orden decreciente, los

resultados son los siguientes. En gastos del Ayuntamiento se invirtieron 4.228.041 reales (25,1 por 100); en cargas 2.960.658 reales (17,8 por 100); en policía urbana 2.875.823 reales (17,3 por 100); en instrucción pública 1.897.082 reales (11,3 por 100); en obras públicas 2.126.929 reales (12,7 por 100); en policía de seguridad 897.733 reales (5,4 por 100); en corrección pública 883.504 reales (5,3 por 100) y en beneficencia 862.266 reales (5,1 por 100). Los gastos del Ayuntamiento y las cargas municipales se llevaban casi la mitad del Presupuesto de gastos ordinarios.

Finalmente, si se extraen los porcentajes de todas las partidas del gasto, tanto las de carácter obligatorio como las de signo voluntario, los imprevistos y las resultas, con respecto al total, se observa una ligerísima contracción de la participación respectiva, que no se aparta de la tendencia apuntada y en todo caso no es muy significativa.

En otro orden de cosas, en el gasto global realizado durante esta etapa, se observa una sensible regularidad entre los períodos conservadores y los progresistas. El gasto medio interanual realizado por los primeros, ascendió a la cantidad de 775.512 reales, un poco por encima de la media para todo el período, mientras que el Ayuntamiento progresista, muy a su pesar y muy por debajo de los gastos presupuestados, gastó por término medio

703.686 reales, cantidad ligeramente inferior a la media del período. Cuando se desciende al análisis pormenorizado de ciertas partidas especialmente relevantes desde el punto de vista económico o social, se pone de relieve el voluntarismo de las Corporaciones progresistas por un mayor esfuerzo inversor desde el punto de vista de las previsiones. Pero el resultado efectivo es que el Ayuntamiento conservador pudo gastar proporcionalmente más que el progresista.

Siguiendo en esta línea analítica, la observación de los gastos medios de ciertas partidas de especial significado, en los períodos conservadores y en los progresistas, y que figura en el cuadro n° XXIX permitirá arrojar más luz sobre la capacidad en el gasto de una y otra formaciones políticas, independientemente de las previsiones de uno u otro partido político. La media interanual de la partida de gastos del Ayuntamiento fue sensiblemente similar en ambos casos (162.531 reales con los conservadores y 116.410 reales con los progresistas). El mantenimiento de los gastos corrientes no permitía una gran diferenciación. Pero en otros capítulos del gasto, la disparidad es más que evidente. En las obras públicas y en las obras de nueva construcción, conjuntamente, las Corporaciones municipales conservadoras aventajaron claramente a las de signo progresista (123.807 reales como promedio frente a 71.770 reales respectivamente). Estos

datos incontrastables podrían sugerir una evidencia de mayor preocupación de las Corporaciones conservadoras por este servicio público, de la que se induciría un mayor interés por el crecimiento económico. Sin embargo no fue exactamente así. Porque los progresistas, a la vista de las distintas proposiciones y reflexiones ya vistas en los distintos proyectos de Presupuesto, no eran ajenos a estas necesidades. En el capítulo de Beneficencia, la disparidad aparente de 104.614 reales como media gastados de más por los conservadores, no hay que atribuirla a una menor sensibilidad por parte de los progresistas, sino al hecho de que, como ya se ha apuntado en otro lugar, la Hacienda municipal había visto reducidas sus competencias en esta materia a favor de la Diputación. En la partida de policía urbana no hubo prácticamente diferencias entre una y otra Corporación (102.786 reales como término medio de los conservadores, frente a 102.472 reales de los progresistas), y pone de manifiesto su común interés en satisfacer las demandas sociales de higiene, salubridad y seguridad ciudadanas (no orden público, que pertenecía al capítulo de policía de seguridad) y otros servicios de carácter similar. Con todo, llama poderosamente la atención la diferencia de más de 30.000 reales gastados como término medio más por los conservadores que por los progresistas (75.323 reales de los primeros, frente a los 45.042 reales de los segundos), en el capítulo de la

Instrucción Pública. Una vez más se constata la diferencia entre las grandes cantidades presupuestadas en esta partida por los progresistas, coherentes con su filosofía de formación de capital humano y de aliento reformista y sus reales, y escasas, posibilidades, habida cuenta de su nivel recaudatorio. Finalmente, los Ayuntamientos progresistas fueron relativamente más responsables, financieramente hablando, que los conservadores ante el problema de las deudas acumuladas. Porque si bien es verdad que también en esta partida las Corporaciones conservadoras invirtieron más como término medio (109.275 reales) que las progresistas (95.123 reales), no deja de ser cierto que gran parte de las deudas acumuladas provenían de gastos poco productivos efectuados por el Ayuntamiento conservador. Porque si la obsesión de los liberales, en general, era la nivelación de los Presupuestos, la de los Ayuntamientos progresistas de esta ciudad, dentro de la tónica general de un comportamiento progresista responsable con la deuda, como apunta Tortella (1994), era la de terminar con las deudas y restablecer el crédito municipal ⁽²⁷⁹⁾.

⁽²⁷⁹⁾ Se ha dicho ya en varias ocasiones que las deudas contraídas por el Ayuntamiento eran de
(continúa...)

Estos son los resultados totales y por partidas del gasto aplicado entre 1846 y 1874 atendiendo a la vertiente administrativa del mismo. Para completar el análisis cuantitativo del gasto se procederá ahora a poner de relieve su significado económico y funcional.

Desde la perspectiva económica, (cuadro XXX) los 21.211.587 reales invertidos a lo largo de la etapa se desglosan en las siguientes partidas. En bienes y servicios (policía de seguridad, policía urbana, cargas, corrección pública e imprevistos) se aplicaron 8.468.943 reales, lo que representaba un 39,9 por 100 del total de gastos, es decir más de la tercera parte. Las inversiones (obras públicas y obras de nueva construcción), consumieron 3.102.360 reales, un 14,6 por 100 del total. En gastos de personal (Ayuntamiento e instrucción pública) se realizaron 6.125.123 reales, un 28,9 por 100 de los gastos totales, aproximadamente una tercera parte. Las

⁽²⁷⁹⁾ (...continuación)

distinta naturaleza que la denominada Deuda del Estado. Sin embargo el comportamiento de los Consistorios municipales conservadores o progresistas ante sus obligaciones de esta naturaleza, era similar al de los Gobiernos correspondientes a su misma ideología. A este propósito apunta Tortella que "En general (...) puede hacerse una distinción entre la actitud de los liberales y conservadores con respecto a la Deuda; estos últimos eran mucho más partidarios del repudio. Los liberales o progresistas, en cambio, orientados hacia una política de desarrollo y *laissez-faire* económicos, consideraban necesaria la importación de capital y, por tanto, estaban más a favor de la responsabilidad fiscal". Tortella, Gabriel: El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX, Alianza Universidad, Madrid, 1994. pág. 162.

prestaciones sociales, que incluían los gastos de beneficencia, supusieron 862.266 reales, lo que representaba tan sólo el 4,1 por 100 de todos los gastos. Y finalmente, el capítulo de las resultas se llevó 2.571.910 reales y una participación porcentual de 12,1 puntos.

Por su parte, la clasificación funcional (cuadro XXX) de los gastos arroja los siguientes resultados. Del ya citado total de 21.211.587 reales se invirtieron en servicios de carácter general (gastos del Ayuntamiento, policía urbana, cargas, corrección pública e imprevistos) 11.799.251 reales, con una participación porcentual sobre el total de 55,8 puntos, es decir más de la mitad del gasto. En seguridad ciudadana o policía de seguridad, se consumieron 897.733 reales, un 4,2 por 100. La protección y promoción social (Beneficencia) se quedó con 862.266 reales y un 4,1 por 100. A la producción de servicios públicos de carácter social (Instrucción pública) se destinaron 1.897.082 reales y un porcentaje de 8,9 puntos y a la producción de bienes públicos de carácter económico (Obras públicas y Obras de nueva construcción) se reservaron 3.102.360 reales, o lo que es lo mismo, un 14,6 por 100 sobre los gastos totales. Y las resultas absorbieron 2.571.910 reales, es decir, el 12,1 por 100.

Por otro lado, resulta curioso comparar los gastos del ejercicio presupuestario de 1864-65 de esta ciudad con



los correspondientes a Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia y Málaga, que figuran en el Prólogo del ya citado Informe de la Comisión belga para la sustitución de los Impuestos del consumo (cuadro XXXI).

Dos datos resaltan sobre todos los demás. El primero es la escasa importancia que obtuvo la partida de inversiones en esta ciudad con respecto a las otras localidades citadas. Y el segundo, por contra, es la abultada diferencia que a favor de la primera logró la asignación para Instrucción Primaria. En los demás epígrafes del gasto, las diferencias, casi siempre desfavorables a esta ciudad, no son tan acusadas ⁽²⁸⁰⁾.

II.2.1.3.3.- Los gastos, el crecimiento económico y la redistribución de la renta.

Como ya se dicho, el gasto global del Ayuntamiento liberal registró una leve tendencia al alza con respecto al período 1800-1845. Pero el análisis administrativo, económico y funcional de los gastos permite matizar este crecimiento en relación a las distintas partidas o

⁽²⁸⁰⁾ M. Mayo de la Fuente, Prólogo al ya citado Informe de la Comisión belga, p. XV.



agregados.

Los gastos corrientes y de personal entre 1846 y 1874 experimentaron una ligera baja en el conjunto de los gastos, respecto al período anterior. Pero los gastos de inversión casi triplicaron su porcentaje de participación en el tránsito de un período a otro. Y los afectados a la producción de servicios públicos de carácter social, léase la educación, del Ayuntamiento liberal, casi cuadruplicaron los correspondientes a la primera mitad del siglo XIX. De modo que se intentó poner las bases para un crecimiento económico y un desarrollo social.

Pero todas estas evidencias empíricas no empañan el hecho crucial de la amplia insuficiencia de los gastos efectuados, para las necesidades de una población que empezaba a sacudirse del letargo de largas etapas de oscurantismo, y que iniciaba un proceso de conciencia de su profundo y estructural subdesarrollo padecido durante el Antiguo Régimen. Por ello, lo poco que se hizo fue juzgado como ampliamente limitado. Este hecho, junto con el regresivo sistema fiscal imperante, explica también, y en buena medida, la desafección al Régimen liberal de carácter doctrinario, por parte de amplias capas de la población. Y la consiguiente efervescencia social e inestabilidad política decimonónica.



Universitat d'Alacant
Universidad de Alicante

CONCLUSIONES

En una visión sintética sobre la Hacienda pública española a mediados del siglo XIX, Comín (1988) ha hecho notar que "el viejo cuadro de rentas previo a la reforma de A. Mon era ineficiente y la economía, la administración y la sociedad estaban tan fustigadas por los problemas políticos y bélicos de los primeros cuarenta años del siglo XIX, que a nadie ha extrañado la insuficiencia de aquella Hacienda. Sin embargo, después de 1845 las circunstancias cambiaron: se introdujo un sistema impositivo moderno, la economía española estaba creciendo y la sociedad ya no se hallaba inmersa en las convulsiones sociales anteriores a la década de 1840. Por eso podría chocar que los ingresos ordinarios del Tesoro fuesen incapaces de llenar todos los gastos del Estado. No obstante, así ocurrió" ⁽²⁸¹⁾. El citado autor, con toda razón, pone el acento de este desequilibrio en el desfase entre un crecimiento de los ingresos que fue inferior al incremento de los gastos.

⁽²⁸¹⁾ Véase F. Comín (1988), obra citada, pág. 413.

Este diagnóstico puede ser perfectamente aplicado también a la Hacienda municipal liberal de esta ciudad, y probablemente a todas las demás. Solo que agravado, tanto en el aspecto de los recursos como en el de los gastos. Los primeros fueron siempre a la zaga de los segundos. Dos variables explican este hecho. En primer lugar, la intrínseca naturaleza de la estructura de los ingresos, procedentes de manera generalizada de los impuestos indirectos. Los intentos progresistas de establecer gravámenes de tipo directo fracasaron. El segundo motivo hay que atribuirlo a la absoluta mediatización gubernamental, que se traducía en una consecuente carencia de competencias fiscales municipales.

Los gastos, en cambio, registraron una leve aunque evidente tendencia al alza que remite a una única razón, pero en cuya base explicativa se hallan dos vertientes complementarias. En primer lugar, la consolidación y ampliación de algunas partidas ya existentes desde los primeros años de la transición política y la creación de nuevos epígrafes. Y en segundo lugar, la expeditiva delegación de ciertas obligaciones que el Estado impuso a la Hacienda municipal. Cargas estas últimas que tanto por su naturaleza como por la lógica de práctico monopolio de los recursos por parte de la Hacienda central, debieron de ser asumidas por el propio Estado.

En resumidas cuentas, los menguados recursos

ordinarios para atender a más gastos obligatorios, se explican, tanto por los factores propiamente endógenos a esta Hacienda municipal, como los exógenos derivados de la intervención gubernamental. Y ello hace comprensible el continuado déficit real de la acción presupuestaria desde 1846 a 1874. Porque el inevitable uso, y abuso, de los recursos extraordinarios, de los Presupuestos adicionales y la muy problemática y contestada creación de nuevos Arbitrios, indirectos por supuesto, no alcanzaron sino a enmascarar y reducir mínimamente el desequilibrio financiero.

Con todo, quedaba aún la apelación a los "recursos para cubrir el déficit". Pero la concesión de estos recargos sobre las generales Contribuciones sobre la propiedad y los consumos entraba dentro del círculo de atribuciones del Gobierno. Cuando éste los autorizaba, prefería hacer cesiones sobre los impuestos indirectos, más odiados y a menudo de difícil recaudación, que sobre los directos, debido a la oposición que éstos últimos despertaban en las capas más influyentes de la sociedad, con el consiguiente riesgo de desestabilización política. De modo significativo tampoco la Corporación municipal, sobre todo conservadora, era muy partidaria de los recargos de tipo directo, aduciendo una excesiva presión fiscal sobre los propietarios. La connivencia entre la caciquil estructura municipal y los Gobiernos

conservadores quedaba palmariamente puesta de manifiesto. Pero, decididamente, tampoco con los recargos se llegó a la suficiencia presupuestaria.

Carente de competencias jurídicas para recurrir a la Deuda, el Ayuntamiento tanto de signo conservador como progresista, aún sin conseguir sacudirse el déficit, se vio impelido a recortar los gastos, a pedir empréstitos, y a aplazar la satisfacción de sus considerables deudas con los empleados, los proveedores y acreedores. Sin embargo las Corporaciones municipales progresistas fueron más responsables en sus intentos de paliar el déficit, en la captación de recursos externos, en su política de recorte de gastos superfluos y en sus esfuerzos por liquidar las deudas, que los Ayuntamientos conservadores, en general.

Cualquier observador de la realidad histórica analizada se vería tentado de decir que desde el punto de vista económico-hacendístico, político y social, la situación de esta Hacienda local perjudicó a todo el mundo. Pero es lo cierto que un muy reducido sector de la sociedad salió beneficiado, mientras que el común de la ciudadanía sufrió amplios perjuicios. E indiciariamente parece que no es menos verdad que si comparamos algunos parámetros presupuestarios de la presente investigación con los equivalentes a otros municipios españoles de la misma época, la conclusión globalmente pesimista podría

relativizarse. En cambio si el modelo de referencia es el Reino Unido, la impresión pesimista se confirma.

Por lo que respecta a la primera cuestión aludida, parece obvio reconocer que el primer beneficiario de este sistema municipal liberal ejemplificado en el caso de esta ciudad, fue el propio sistema monárquico liberal. Este, a través de sus terminales gubernamentales centrales y municipales logró sobrevivir a lo largo de esta etapa histórica. Aunque con sobresaltos. Una aproximación a las bases sociales que mantenían el Régimen, descubre a un segundo sector beneficiado, muy estrechamente relacionado con el anterior. Grandes propietarios y prósperos comerciantes "asociados" al Ayuntamiento en calidad de mayores contribuyentes, que estrangulaban cualquier iniciativa de imposición directa y que trasladaron a los consumidores buena parte de sus responsabilidades fiscales. También aquí se encuentran los "filantrópicos" financieros como el Marqués de Salamanca, que concedieron al Ayuntamiento conservador "desprendidos" créditos para gastos perfectamente prescindibles y superfluos. La liquidación de las deudas que generaron sus empréstitos, que por cierto fueron sagradamente satisfechos, produjo nuevos recargos e incluso nuevas imposiciones, todos sobre el consumo. Y finalmente, también se encontraban en la nómina de los beneficiarios los grupos económicos verdaderos *lobbies*- españoles pero sobre todo extranjeros,

vinculados a las concesiones ferroviarias. Este sector social, a cambio de cargar con la irresponsabilidad fiscal del Gobierno con respecto a la Deuda, logró zafarse de devengar determinados y muy productivos Arbitrios municipales.

En contraposición, la mayoría de la población resultó perjudicada. Porque tuvo que soportar los socialmente gravosos Arbitrios sobre el consumo, que además constituían una traba a las relaciones de intercambio económico, y porque el sistema fiscal municipal liberal vigente tampoco permitía una adecuada redistribución de la renta a través del gasto.

Para finalizar este apartado de conclusiones, este trabajo aventura una hipótesis y constata dos realidades. La primera es que, aún contando con el cuadro recién reseñado, la comparación de esta Hacienda municipal con las coetáneas de Madrid, Barcelona o Valencia, apunta una inversión proporcionalmente equivalente o mayor en algunas significativas partidas del gasto como la educación, en algunos años. Si, por el contrario, se establece la comparación con las Haciendas municipales del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, el resultado es francamente desalentador. Aunque para elevar estas anécdotas a categoría, se debería de disponer de series de datos completas. Pero tanto la primera comparación como sobre todo la segunda, no invalidan la confirmación de la

penuria de fondos ni la limitada capacidad en el gasto.

Una de las realidades constatadas es que, a pesar de todo, la Hacienda de este Ayuntamiento había mejorado su situación respecto al estado en que se encontraba durante la primera mitad del siglo XIX. Se intentaba poner las bases para un crecimiento económico y el Ayuntamiento se esforzaba en realizar una tímida redistribución de la renta, sobre todo a través de la formación de capital humano. La otra, menos optimista, es coincidente con la que apunta el profesor Comín acerca de la nota común que caracteriza las Haciendas municipales decimonónicas. En acertada y afortunada expresión, este autor pone el acento en la "estrechez de sus recursos para cumplir las funciones que el Estado liberal les encomendó" ⁽²⁸²⁾. El caso de la Hacienda local objeto de este estudio, no constituye una excepción a la regla general. Y se revela, asimismo, como un ejemplo de las turbulencias sociales y políticas que produjo el sistema fiscal, general y municipal, vigente.

⁽²⁸²⁾ Véase Francisco Comín (1994): Capítulo X: **La pobreza crónica de las Haciendas Locales**, pág. 1, en Historia del sector público con aplicación a España (Siglos XIX y XX). De la Hacienda liberal al Estado benefactor, Barcelona, en vías de publicación por Crítica.