

LAS REFORMAS DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LOS PRIMEROS PERÍODOS CONSTITUCIONALES

Por CARMEN GARCÍA GARCÍA

SUMARIO

I. LAS REFORMAS EN LAS FUENTES DE INGRESOS LOCALES.—II. LAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN.

Las reformas que definieron las Cortes de Cádiz y las del Trienio sobre las haciendas municipales afectaron tanto a las fuentes de ingresos de las Corporaciones locales como a su organización político-administrativa (*). Si en este sentido la postura adoptada por los liberales puede ser calificada de globalizadora, también cabe señalar que las dificultades financieras de los Ayuntamientos no parecieron preocupar seriamente a los legisladores de esos períodos. De hecho, ninguna de sus reformas tenía como fin primordial acabar con las penurias hacendísticas que los municipios venían arrastrando desde tiempo atrás. Además, tampoco ninguna de las transformaciones que proyectaron se organizó de forma específica para las fiscalidades urbanas. Vamos a analizar los criterios adoptados por los liberales, empezando por los que afectaban a las fuentes de financiación local, para pasar a continuación a examinar los correspondientes a su vertiente administrativa.

I. LAS REFORMAS EN LAS FUENTES DE INGRESOS LOCALES

Al reunirse las Cortes de Cádiz, las fiscalidades urbanas presentaban los desequilibrios y desigualdades típicas del sistema hacendístico del Antiguo Régimen. Así, desde el punto de vista financiero, las haciendas locales se caracterizaban por su

(*) Este artículo forma parte de una investigación colectiva financiada por la DGICYT (PB 92-0151) sobre «Los debates parlamentarios y la vida política española, 1810-1873».

gran diversidad. No sólo había variaciones significativas entre las diferentes regiones españolas, sino que dentro de una misma provincia, e incluso comarca, las diferencias entre unas localidades y otras eran en muchos casos muy significativas. A pesar de la rica gama de variantes, se aprecian unas pautas comunes en los diferentes territorios peninsulares. Por regla general, en las poblaciones de una cierta envergadura y también en algunas localidades de mediana entidad, la mayor parte de los ingresos municipales se conseguía a través de los impuestos indirectos, ya se tratase de tributos que se clasificasen entre los propios y más frecuentemente entre los arbitrios. Por el contrario, en los núcleos pequeños, y también en algunas urbes de mediano tamaño, la principal fuente de financiación seguía siendo el patrimonio inmueble, especialmente el rústico (1). Aun con estos rasgos comunes, hay que insistir en la diversidad ya comentada, diversidad que afectaba a las dos vías de financiación local. No todos los patrimonios municipales eran iguales en extensión, no siempre tenían el mismo peso las fincas rústicas y urbanas, y además las calidades y usos de unas y otras variaban de forma notoria entre las distintas localidades. Todavía eran más significativas las desigualdades que existían en la fiscalidad indirecta; de hecho en cada núcleo los impuestos sobre el consumo podían afectar a productos diferentes, y aun en el supuesto de que recayesen sobre los mismos abastos, las tarifas que regían en cada urbe eran específicas de la misma; incluso dentro de una misma localidad no se gravaba de la misma manera a los naturales y forasteros.

Pues bien, ese cuadro hacendístico va a ser modificado por las reformas liberales, pero en ninguno de los proyectos aprobados en los dos primeros períodos constitucionales españoles se contempló conjuntamente a las dos fuentes de financiación señaladas. En consonancia con los principios de la doctrina liberal, el cambio en la vertiente impositiva de las haciendas locales se planteó en Cádiz, siguiendo en buena medida las pautas que se estaban aplicando en la fiscalidad central. Efectivamente, en este punto los municipios fueron, aunque sólo en parte, el eco de las directrices fijadas para la Hacienda Estatal. En realidad, la tendencia a contemplar a ambas fiscalidades, la central y la local, dentro de los mismos proyectos reformistas se había iniciado ya a mediados del siglo XVIII. Hemos de tener en cuenta que los dos sistemas impositivos se basaban en la misma clase de contribuciones, de ahí que inevitablemente cualquier plan hacendístico de carácter general tuviese que afectar a las haciendas locales. Fontana señaló que el régimen tributario implantado en Cádiz supuso retomar el ideario ilustrado del siglo XVIII (2); lo mismo se puede decir para el caso de las haciendas locales. Los cambios que se introducían en 1813 entroncaban igual-

(1) Numerosos ejemplos sobre lo señalado y también una más amplia información sobre las cuestiones planteadas en mi tesis doctoral: *La crisis de las haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Universidad Autónoma, 1994, págs. 21-105 (de próxima publicación en la Junta de Castilla y León).

(2) J. FONTANA: *Hacienda y Estado, 1823-1833*, Madrid, 1973, pág. 55. Sobre cómo fueron evolucionando las ideas acerca de la Única Contribución, véase del mismo autor: «La supervivencia del mito de la Única Contribución», en *Hacienda Pública Española*, núm. 27, 1972, págs. 111-119.

mente con los proyectos reformistas que se comenzaron a fraguar en las décadas centrales del Setecientos. Ahora esos proyectos se radicalizaban, pues de una sola vez, y no gradualmente como planteó Ensenada, se abolían los impuestos indirectos locales. Así, el conocido Decreto de 13 septiembre de 1813 que suprimía las rentas provinciales, afectaba también a las fuentes de ingresos locales. Siguiendo los principios de la doctrina liberal, en el artículo 7.º del mencionado decreto se eliminaban igualmente los arbitrios sobre el consumo. Los impuestos indirectos que recaudaba la Hacienda Central se sustituían por una contribución directa (3), pero en el caso de la fiscalidad local no se establecían las fuentes de ingresos que remplazarían a los tributos suprimidos. En este punto lo único que se regulaba era que los pueblos

«propondrán 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 absoluta del tráfico interior, los propondrán al Gobierno y éste a las Cortes en la forma prevenida por punto general...» (4).

Un diputado del Trienio señalaba en 1821 que las Cortes de 1813 y 1814 determinaron que los municipios recaudasen lo que perdían al suprimir los arbitrios mediante un recargo en la contribución directa (5). Desde luego, ante las posibles vías de financiación, parece lógico que así fuese, dado el rechazo de los liberales a la fiscalidad indirecta. El mencionado diputado, José Manuel Vadillo, durante la legislatura de 1814 formó parte de la comisión de cuentas y asuntos de las Diputaciones provinciales y es muy posible que en dicha comisión se proyectase seguir las directrices señaladas. No obstante, desde que se promulgó el decreto que suprimía los impuestos indirectos y hasta el golpe de Estado de Fernando VII, no se aprobó ninguna norma que definiese tales principios. Tampoco hemos localizado ningún debate en las Actas de dicha institución donde se discutiesen esas medidas (6). En los meses en los que en principio debió aplicarse el decreto que suprimía los arbitrios, llegaron algunas demandas a las Cortes, no muchas, sobre los recursos a utilizar por determinados municipios. En unos casos se pedía que para cubrir ciertos desembolsos se estableciese un recargo sobre la contribución directa (7), pero también otras Corpora-

(3) Véase M. ARTOLA: *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid, 1986, págs. 34-41, y J. FONTANA: *Hacienda y Estado, 1823-1833*, Madrid, 1973, págs. 53-61.

(4) Artículo 7.º del mencionado Decreto de 13 de septiembre de 1813, CDC, IV, pág. 232.

(5) Sesión de 19 de junio, DS, III, 1821, pág. 2350.

(6) José Manuel Vadillo había formado parte también de las Cortes Extraordinarias. Tanto en la legislatura de 1821 como en la de 1813-1814 fue elegido por Cádiz, mientras que en las primeras Cortes Constitucionales representó a Jaén.

(7) En la sesión de 5 de mayo se leía en las Cortes el escrito de la Diputación de Cataluña en el que comunicaba que había rechazado las exacciones planteadas por el Ayuntamiento de Vich para aumentar sus fuentes públicas. En su lugar la institución provincial proponía «conceder algunas plumas de las aguas sobrantes», o bien establecer un recargo de la contribución directa a los vecinos de aquella ciudad, DS, 1814, pág. 333.

ciones lo que solicitaban es que se sancionase el uso de algunos de los arbitrios que seguían recaudando, o bien que se restableciesen los que ya habían sido abolidos (8).

Dada la situación por la que atravesaba el país y el corto período de vigencia de la normativa aprobada en Cádiz, la aplicación de las medidas sobre la fiscalidad local tuvo que ser forzosamente limitada. Si hubo resistencia a pagar la contribución directa, las normas referentes a la fiscalidad local ni siquiera llegaron a plantearse en muchos Ayuntamientos (9). Fundamentalmente, lo legislado por las primeras Cortes Constitucionales españolas sobre las haciendas municipales tiene un valor doctrinal.

Si en lo referente a la tributación local en Cádiz se siguieron los principios del liberalismo clásico, no ocurrió lo mismo en las siguientes etapas constitucionales. De hecho, los hombres del Trienio renunciaron a la reforma fiscal de los municipios. Durante algo más de un año los liberales de ese período mantuvieron para la Hacienda Central y las locales el régimen tributario definido por Martín de Garay. En el sistema establecido por el ministro absolutista se había recogido ya lo que implícitamente se deducía de lo regulado en Cádiz: las cantidades que recaudaban las arcas locales con sus antiguos arbitrios se conseguirían estableciendo un recargo en los impuestos estatales. El régimen fiscal fijado en 1817-1818 se había basado en dos clases de contribuciones: la de puertas y la general. La primera se aplicó en las ciudades más importantes y suponía mantener los tradicionales tributos sobre el consumo; por el contrario, la segunda era una contribución directa y se exigió en todas aquellas urbes que no eran capitales de provincia o puertos. Precisamente fue el fracaso de ese sistema lo que llevó a los liberales del Trienio a postergar la reforma fiscal en los municipios. En marzo de 1821, poco antes de iniciarse el nuevo año fiscal —julio de 1821— en el que desaparecía ya el sistema de Garay, el Ministro de la Gobernación había planteado a las Cortes la necesidad de definir unas pautas generales para las haciendas locales. El titular de la Secretaría proponía que se permitiese a los municipios

(8) En la misma sesión del 5 de mayo se planteaba el recurso de la Diputación de Salamanca sobre que se sancionase el arbitrio de 4 maravedíes en libra de vaca y carnero impuesto por aquel Ayuntamiento en abril de 1810. También en dicha sesión de 5 de mayo se leía una representación del Ayuntamiento de Santander en la que se transcribía la que había dirigido a la Diputación de Burgos. En ella solicitaba seguir recaudando los arbitrios que se habían suprimido pues «sus cargas y obligaciones ascienden a la cantidad de 322.696 reales, no teniendo más que 80.000 de propios para acudir al pago». *DS*, 1814, pág. 333.

(9) El caso de Medina de Rioseco es ilustrativo en este sentido. El 13 de enero de 1814 el Ayuntamiento Constitucional había nombrado una comisión para que estudiase los medios a utilizar en la recaudación del cupo que había tocado a la ciudad por la contribución directa. Tras sucesivos debates, el 26 de marzo se decidía solicitar al Gobierno la aprobación de una serie de arbitrios que sustituyesen a la contribución directa. Los arbitrios que proponía el Ayuntamiento consistían en el 2 por 100 del valor en el que se vendiese cualquier artículo que se comerciase en la ciudad, fuese de la clase que fuese. Únicamente el pan había de quedar libre del gravamen mencionado porque previamente se había cargado ya en el trigo. Durante los escasos meses en los que se mantuvo el Ayuntamiento Constitucional de Rioseco, ni siquiera se llegó a tratar lo que había de ocurrir con los arbitrios locales. Dados los medios que se proponían para sustituir a la contribución directa, difícilmente se podía pensar en reemplazar los impuestos indirectos que recaudaba la hacienda municipal. Sesiones de 13 de enero y de 24 y 26 de marzo, Acuerdos del Ayuntamiento de 1814, Libro 294, AHMMR.

«un ligero aumento en la contribución directa, o bien algún impuesto sobre los objetos de consumo en su venta o entrada en los pueblos pero sin embarazar el libre tráfico o circulación de aquellos» (10).

El establecimiento de impuestos indirectos y los principios defendidos tiempo atrás por los liberales eran realmente difíciles de conciliar, pero en los mismos términos se planteó el dictamen sobre la contribución de consumos que iba a empezar a exigir la Hacienda Central (11). Durante el año fiscal de 1820-1821 la recaudación de la contribución general establecida por Garay planteó serios problemas y, de hecho, muchas Corporaciones locales dejaron de percibir las sumas que a través de ella habían de ingresar para hacer frente a sus obligaciones ordinarias (12). Desde luego, la inminencia de que el nuevo régimen establecería otro sistema fiscal debió influir en el ánimo de los contribuyentes a la hora de abonar las cantidades que les correspondían. No obstante, si no se recaudó todo lo correspondiente a las arcas locales fue, fundamentalmente, por el continuo rechazo de las oligarquías urbanas a las contribuciones directas. Por el contrario, en las ciudades importantes, donde no se habían suprimido los arbitrios locales, no se presentaron esas dificultades. Simplemente, con arreglo al nuevo marco legal establecido en 1820, los gravámenes correspondientes a las haciendas urbanas pasaron a ser recaudados por los empleados municipales en lugar de por los delegados de la Real Hacienda (13). Las dificultades financieras se plantearon sobre todo en las localidades donde sus impuestos indirectos fueron sustituidos por la contribución general (14). Mientras que se definía el sistema impositivo que implantaría el nuevo régimen, el rechazo a las contribuciones directas se puso una vez más de manifiesto. Ante la escasez de caudales, los Ayuntamientos, con arreglo a la normativa vigente, solicitaban a las Dipu-

(10) *Memoria leída a las Cortes por el encargado del Despacho de la Secretaría de la Gobernación de la Península*, Sesión de 4 de marzo, DS, I, 1821, pág. 89.

(11) M. ARTOLA: *La Hacienda del...*, op. cit., pág. 92.

(12) Durante el año fiscal mencionado se rebajó a la mitad la cantidad a recaudar para las arcas centrales por la contribución general. A pesar de ello, al finalizar el período señalado sólo se habían ingresado las dos terceras partes de los 152 millones que se pensaban recaudar. J. TORRAS: *Liberalismo y rebeldía campesina*, Barcelona, 1976, pág. 156. Sobre los ingresos de la Hacienda Estatal en las cuatro primeras décadas del siglo, F. COMÍN COMÍN: *Hacienda y Economía en la España Contemporánea (1800-1936)*, I, Madrid, 1988, págs. 102-135.

(13) Para Sevilla, M. J. ÁLVAREZ PANTOJA: «La hacienda municipal sevillana en el Trienio Liberal», en *Hacienda Pública Española*, núm. 55, 1978, págs. 55-57. Para Madrid, M. MARTÍNEZ NEIRA: *Revolución y fiscalidad municipal. La Hacienda de la villa de Madrid en el reinado de Fernando VII*, Madrid, 1995, págs. 91-130. Para Valladolid, C. GARCÍA GARCÍA: *La crisis de las haciendas...*, op. cit., pág. 436.

(14) El caso de Medina de Rioseco es significativo en este sentido. A lo largo de 1820 y 1821 la antigua Ciudad de los Almirantes sólo contó con los rendimientos de sus bienes rústicos y urbanos. Eso le supuso que, durante los años señalados, sus rentas quedasen reducidas a la tercera parte de lo que había ingresado en arcas en el bienio inmediatamente anterior. A lo largo de 1820 y 1821 el total de ingresos de la hacienda local fue de 115.668 reales. En el bienio de 1818 y 1819 ascendió a 345.902 reales. Cuentas de propios y arbitrios de los años mencionados. Exps. 3366-3620, Caja 190, AHMMR.

taciones la aprobación de los medios de los que tradicionalmente se habían valido para cubrir sus gastos: los arbitrios sobre el consumo. A su vez las instituciones provinciales, siguiendo lo establecido en el artículo 322 de la Constitución y en la Instrucción de 1813, enviaban, con su dictamen, esos recursos a las Cortes. El resultado de todo ello fue atrasos en los pagos locales y un aluvión de expedientes municipales a resolver por el Congreso.

Finalmente, el 19 de junio de 1821, la comisión encargada de estos asuntos planteaba a la Asamblea la forma en que se podían resolver ambos problemas. Así, se proponía ampliar las competencias de las Diputaciones y, dada la oposición a las contribuciones directas, se optaba por los impuestos indirectos que las mismas Cortes habían sancionado como medio de financiación para el Erario Público, pues:

«A la comisión no son desconocidos los perjuicios inseparables de toda imposición sobre consumos; mas entre la alternativa de admitir ésta o dejar a los pueblos sin dotaciones para sus atenciones municipales, cree preferible el primer medio, y lo propone con tanta más confianza, cuanto ha visto decidido por el Congreso en el sistema de Hacienda que los pueblos puedan gravar ciertos arbitrios de consumo para cubrir parte de sus contribuciones, y que en expedientes particulares han acordado ya también lo mismo para gastos municipales de algunos pueblos» (15).

La propuesta de la Comisión apenas si contó con oposición en la Cámara y dio lugar a una Ley, que lleva fecha de 25 de junio, en la que se permitía a los Ayuntamientos el uso de impuestos indirectos (16). En ella se ampliaban también las competencias que fijaba la Constitución para las Diputaciones en lo referente a la aprobación de las fuentes de ingresos locales. Además, no se reguló sobre qué productos podían cobrarse los arbitrios a aprobar por los organismos provinciales. En la discusión que hubo tras presentarse el Proyecto de ley se planteó que dichos gravámenes debían recaer sobre artículos suntuarios, pero se dejó a la discreción de las Diputaciones el decidir si las fuentes de financiación propuestas por los Ayuntamientos eran o no convenientes. En definitiva la norma señalada suponía no sólo renunciar a la reforma fiscal de los municipios, sino también al férreo centralismo que recogía la Constitución y del que hablaremos más adelante. A lo largo de las siguientes legislaturas no se volvió a tratar la reforma de la tributación local. Se regularon, eso sí, las competencias de las Diputaciones en la aprobación de arbitrios para las haciendas municipales, pero nada se planteó sobre la posibilidad de sustituir los impuestos indirectos que usaban los Ayuntamientos.

Aunque se renunciaba a algunas de las más importantes directrices fijadas en Cádiz, sin embargo, las Cortes del Trienio retomaron la normativa entonces aprobada sobre la otra fuente de financiación local: el patrimonio inmueble. Es conocida la postura de los liberales sobre la propiedad concejil y las normas sobre su venta

(15) *DS*, III, 1821, pág. 2350.

(16) El 11 de junio de 1822 se volvía a insistir en lo regulado un año atrás, *CDC*, IX, págs. 392-393.

promulgadas ya durante los primeros años de la Guerra de la Independencia, aun antes de que las Cortes de Cádiz se reunieran (17). De la legislación aprobada por dicha asamblea, cabe recordar el Decreto de 4 de enero de 1813. En él se establecía la venta de todos los terrenos de propios, baldíos y comunes, «excepto los exidos necesarios a los pueblos». Las Diputaciones tenían que proponer a las Cortes «los medios más oportunos» para suplir las rentas que dejaban de percibir las Corporaciones locales con la enajenación. No obstante, los terrenos de propios que se repartiessen entre los vecinos que carecían de tierra, los adquirientes pagarían al municipio un canon redimible que se regularía con arreglo al rendimiento obtenido durante el quinquenio anterior al conflicto bélico. Desde luego, a lo largo de la Guerra de la Independencia se enajenaron un alto porcentaje de tierras municipales, pero no fueron los grupos menos pudientes los compradores, sino que habitualmente esas fincas pasaron a manos de las oligarquías urbanas (18). Éstas no desperdiciaron las posibilidades que les ofrecía el conflicto bélico, y allí donde estuvieron interesadas en la adquisición de fincas municipales, se promovió la enajenación.

Desde agosto de 1820 estuvo en vigor el Decreto enajenador aprobado en Cádiz, pero en este sentido hubo no pocas vacilaciones por parte de las autoridades centrales. De hecho, en marzo de 1821, el ministro de la Gobernación planteaba a las Cortes que se pospusiese la venta de los bienes de propios hasta que no se hubiesen distribuido todos los terrenos baldíos y realengos. La razón que argumentaba el titular de la Secretaría era la importancia del rendimiento de esos bienes para los mu-

(17) Un resumen del ideario de los liberales y la discusión que sobre este punto tuvo lugar en las Cortes de Cádiz en M. ARTOLA: *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, 1975, págs. 593-603; J. FONTANA y R. GARRABOU se han ocupado también de esta discusión, así como de las primeras normas que se legislaron sobre la enajenación del patrimonio municipal durante la Guerra de la Independencia en *Guerra y Hacienda*, Alicante, 1986, especialmente págs. 138-149 y el Apéndice documental págs. 215-217 y 227-231.

(18) Con las ventas efectuadas durante los años de lucha se satisfacían los suministros al Ejército adelantados por particulares, y se recaudaban las cantidades precisas para pagar las contribuciones extraordinarias de guerra. Para Navarra, J. DE LA TORRE: «Endeudamiento municipal en Navarra durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1820)», en *Nuevos Estudios de Historia Regional, monográfico de Estudios de Historia Social*, núm. 34-35, Madrid, 1985, págs. 83-196; del mismo autor: *Los campesinos navarros ante la guerra napoleónica*, Madrid, 1991, especialmente págs. 97-271. Para Guipúzcoa, E. FERNÁNDEZ DE PINEDO: «La entrada de la tierra en el circuito comercial: la desamortización en Vascongadas. Planteamientos y primeros resultados», en J. NADAL y G. TORTELLA: *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*, Barcelona, 1974, págs. 100-123, y A. OTAEGUI ARIZMEDI: «La venta de bienes concejiles en la provincia de Guipúzcoa durante la Guerra de la Independencia», en M. GONZÁLEZ PORTILLA, y otros: *Industrialización y Nacionalismo*, Barcelona, 1985, págs. 293-299, y también de la misma autora, *Guerra y crisis de la hacienda local. Las venta de bienes comunales y de propios en Guipuzkoa, 1764-1814*, San Sebastián, 1991. Para Salamanca, M. P. ALONSO ROMERO: «Venta de bienes municipales en la provincia de Salamanca durante la Guerra de la Independencia», en *Desamortización y Hacienda Pública*, tomo I, Madrid, págs. 369-385. Sobre el mismo fenómeno se recogen otras publicaciones en F. SÁNCHEZ SALAZAR: «Incidencia de la ocupación francesa en el medio rural: ventas de tierras de propios y comunales», en *Agricultura y Sociedad*, 1990, abril-junio, págs. 125-166. Para la provincia de Valladolid, C. GARCÍA GARCÍA: *La crisis de...*, op. cit., págs. 465-475.

nicipios y los problemas que acarrearía que se vieses privados de sus rentas. Según un cómputo aproximado que no llegaba a incluir a todas las provincias, los propios aportaban a las arcas municipales más de dos tercios del total de sus ingresos (19). De aquí que, aun sin renunciar a la enajenación, el responsable de Gobernación defendiese que no se llevase a cabo hasta que las Diputaciones hubiesen estudiado lo que convenía hacer en cada provincia (20). En consonancia con esos planteamientos algunos diputados propusieron la venta a censo perpetuo de todos los terrenos de propios, pero las Cortes siguieron manteniendo la enajenación de los propios con arreglo a los principios establecidos en Cádiz.

No obstante, durante el Trienio se introdujo un importante matiz en las condiciones bajo las que debía efectuarse la venta de los terrenos que producían renta a las Corporaciones locales. En 1813 se había reservado la mitad de los baldíos a la eliminación de la Deuda Pública (21), y entre 1820 y 1822 se asoció la enajenación de las tierras de propios a la liquidación de las obligaciones crediticias o censuales de los municipios. Antes de efectuar las ventas, los Ayuntamientos habían de convocar a los acreedores contra los fondos locales, cediéndoles, en el caso de que les interesase, propiedades equivalentes al valor de sus débitos (22). Con arreglo a la nueva normativa, en diversas ciudades, y es por ejemplo el caso de Madrid o Valladolid, se planteó la conveniencia de enajenar todos o buena parte de sus bienes de propios para redimir las deudas acumuladas a lo largo de siglos, pero finalmente las enajenaciones no se efectuaron (23).

Los casos señalados no fueron excepcionales, pues el mismo ministro de la Gobernación se quejaba en 1822 de la morosidad con la que se realizaban las enajenaciones, a pesar de las leyes aprobadas (24). Para la mayoría de los diputados, los municipios no estaban interesados en las ventas porque eso supondría privar a las oligarquías que los controlaban del aprovechamiento gratuito o casi gratuito de esos

(19) No se contabilizaba a Valencia, Murcia y Canarias. Tampoco se tenían en cuenta las Provincias Vascas y el reino de Navarra. Aun defendiendo que no eran exactos, los datos que se presentaban eran los siguientes: el rendimiento de los propios ascendía a 43.805.354 reales y 24 maravedíes; el de los arbitrios a 14.829.990 reales y 5 maravedíes; y el de los repartimientos vecinales a 4.986.238 reales y 8 maravedíes; *Memoria leída a las Cortes por el encargado del Despacho de la Secretaría de la Gobernación de la Península*, DS, 1821, pág. 88.

(20) *Ibidem*.

(21) Sobre la puesta en marcha de esas medidas durante el Trienio puede consultarse M. GONZÁLEZ DE MOLINA NAVARRO: *Desamortización, Deuda Pública y crecimiento económico durante el Trienio. Andalucía, 1820-1823*, Granada, 1985, págs. 97-163.

(22) Artículo 10 de la Orden de 8 noviembre de 1820, el 18 del RD de 29 junio de 1822 y, sobre todo, la Orden de 17 de junio de 1822, CDC, VI, pág. 346, y IX, págs. 566 y 409, respectivamente.

(23) En Valladolid se nombraron varias comisiones para estudiar la forma en que podía realizarse la enajenación general, pero no se llegó a ningún acuerdo concreto; A. ANSELMO MERINO: *Breves apuntes históricos sobre la deuda censual de Valladolid formados y presentados al Ilustrísimo Ayuntamiento por el Procurador Síndico*, Valladolid, 1845, págs. 27-28. En Madrid las ventas fueron mínimas, M. MARTÍNEZ NEIRA: *Revolución y...*, op. cit., pág. 243 y 287.

(24) *Memoria leída a las Cortes por...*, Sesión de 3 de marzo, DS, I, 1822, pág. 90.

inmuebles (25). Sin duda que influyeron los factores señalados, pero también hay que tener en cuenta las características sociales de los acreedores. En las ciudades antes destacadas, y tampoco estamos hablando en este punto de excepciones, entre la mitad y dos tercios de los censualistas eran eclesiásticos y las primeras leyes que regularon la venta de los terrenos de propios prohibían expresamente que dichas propiedades, al igual que los baldíos, pasasen a manos muertas (26). Sólo a partir del Decreto de 29 de junio de 1822 se permitió que si los acreedores pertenecían al clero, podían recibir las tierras, pero con la condición de enajenarlas en el plazo de un año. Si no lo hacían así, los mismos Ayuntamientos las repartirían imponiendo un canon del 2 por 100 a favor de sus dueños (27). Ante tales condiciones, seguramente los eclesiásticos no tenían ningún interés en que los municipios liquidaran las deudas que tenían a su favor. Incluso algunos de sus censos superaban la tasa de interés señalada. Además, dadas las medidas que el régimen liberal estaba adoptando sobre las propiedades del clero regular (28), la posibilidad de transformar sus débitos en bienes inmuebles era aún menos atractiva (29).

II. LAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACIÓN

Los legisladores del Trienio no solamente retomaron las medidas enajenadoras diseñadas en Cádiz, sino también las referentes a la organización político-administrativa de las haciendas locales. Además, en este punto, desarrollaron algunos aspectos que simplemente habían sido esbozados durante el primer período constitucional. Así, de forma inmediata a la toma del poder, se pusieron en vigor las normas recogidas en la Constitución y en la Instrucción de 1813 y sólo en la última legislatura, poco antes de que los liberales perdiesen el poder, se introdujeron, mediante la Instrucción de 1823, algunas modificaciones. De cualquier forma, las diferencias, en

(25) Véase el debate sobre este punto en la Sesión de 13 de marzo, *DS*, I, 1821, págs. 445-449. C. DE CASTRO ha recogido algunas de las opiniones vertidas en ese debate en *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, pág. 87.

(26) Así lo establecía el Decreto de 8 de noviembre de 1820, que remitía a su vez al de 4 de enero de 1813.

(27) Artículo 19 del mencionado Decreto, *CDC*, IX, pág. 567.

(28) Sobre la desamortización eclesiástica de este período, J. BRINES BLASCO: *La Desamortización Eclesiástica en el País Valenciano durante el Trienio Constitucional*, Valencia, 1978. Para Andalucía, M. GONZÁLEZ DE MOLINA NAVARRO: *Desamortización*, op. cit., Granada, 1985. Una visión general, que recoge una bibliografía más amplia, en J. FONTANA: «La Desamortización de Mendizábal y sus antecedentes», en A. GARCÍA SANZ y R. GARRABOU: *Historia agraria de la España Contemporánea*, Barcelona, 1985, págs. 220-227.

(29) En la capital vallisoletana se vendieron algunas propiedades durante el Trienio, pero no para amortizar los débitos acumulados con los Austrias y los primeros Borbones. Habrá que esperar a la década de 1840 para que se utilice el patrimonio inmueble en la amortización de la deuda municipal. De cualquier forma, las propiedades que entonces se destinaron a tales fines fueron muy limitadas. Véase C. GARCÍA GARCÍA: *La crisis...*, op. cit., págs. 525-526 y 534-535.

lo referente a las haciendas locales, entre las leyes de uno y otro período no fueron muy relevantes y en todas ellas se aprecia un marcado centralismo, si bien ese centralismo estaba todavía lejos de alcanzar las cotas que más tarde fijarían los moderados. Efectivamente, a pesar del carácter representativo que adquirió el municipio con el régimen liberal, se desconfiaba de la labor a desarrollar por las nuevas autoridades locales, de ahí la estrecha supervisión que se estableció sobre ellas. Ese centralismo no era nuevo, se venía defendiendo desde siglos atrás, y con la monarquía absoluta había alcanzado su máximo desarrollo a partir de las reformas de Carlos III. A pesar de que el municipio liberal se fundamentaba en unas instituciones y en unos principios muy diferentes al del Antiguo Régimen, los constitucionalistas justificaron el control central utilizando argumentos muy similares a los que años atrás habían defendido los reformistas ilustrados. Para unos y otros legisladores, sólo a través de la intervención de las instituciones centrales se podían cortar los abusos que los Ayuntamientos cometían en la administración de los recursos «del común».

No nos vamos a detener en el análisis del régimen municipal implantado en Cádiz, pues hay numerosos estudios sobre los cambios introducidos en este terreno (30). Ahora bien, sí nos interesa recordar algunas de las líneas maestras diseñadas por los doceañistas, directrices que como ya se ha dicho pervivirán durante el Trienio Constitucional y, tras la muerte de Fernando VII, en los períodos progresistas. Los Ayuntamientos pasan a ser electivos, y todos los vecinos de la localidad acceden a la calidad de electores y elegibles. Se atribuye a dichos organismos la organización y administración de sus ingresos y gastos, pero al mismo tiempo se limitan en gran medida esas competencias. Así, la actividad del municipio está controlada a escala provincial por un organismo electivo —la Diputación— que es presidida por un representante del Gobierno —el jefe político— (31). En última instancia las Cortes han de aprobar también determinadas cuestiones relacionadas con los ingresos locales. La comunicación de los Ayuntamientos con la Diputación y la de ésta con el Gobierno ha de realizarse a través del jefe político. De igual manera, todos los asuntos locales a tratar por el Gobierno y las Cortes han de pasar previamente por la institución provincial (32).

(30) Para el régimen municipal gaditano y las posteriores transformaciones que sufrirá a lo largo del período que abarca este trabajo se puede consultar: A. POSADA: *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, Madrid, 1982, págs. 9-239; C. DE CASTRO: *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1979, págs. 57-236; S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y E. ARGULLOL MURGADAS: «Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931», en S. MARTÍN RETORTILLO: *Descentralización administrativa y Organización Política*, tomo I, Madrid, 1973, págs. 5-157; L. PAREJO ALFONSO: «La Región y la Legislación Histórica del Régimen Local», en *Las autonomías regionales*, Madrid, 1977, págs. 13-187, y J. GARCÍA FERNÁNDEZ: *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983, págs. 231-341.

(31) Sobre las Diputaciones se puede consultar J. A. GONZÁLEZ CASANOVAS: *Las Diputaciones Provinciales en España*, Madrid, 1986, y M. SANTANA MOLINA: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, Madrid, 1989.

(32) C. DE CASTRO: *La Revolución Liberal*, op. cit., págs. 85-86 y 101.

Para la creación de nuevas fuentes de ingresos se necesita la aprobación del órgano representativo de la nación, ya que al municipio únicamente compete proponer el arbitrio a la Diputación y es ésta a su vez quien lo comunica al organismo central. Sólo en el caso de que el gasto sea urgente, la Corporación provincial puede aprobarlo, aunque en última instancia el nuevo tributo ha de ser sancionado por las Cortes. Durante el Trienio, la práctica del sistema definido por las Cortes Extraordinarias obligó a introducir algunas modificaciones, aunque éstas se mantuvieron con carácter excepcional. Hemos visto que en 1820, ante el fracaso de la contribución general, se presentaron un elevado número de recursos municipales a las Cortes demandando la aprobación de nuevas fuentes de ingresos. De aquí que, ante la posibilidad de que la actividad parlamentaria quedase colapsada si la Asamblea se ocupaba de resolver todas esas demandas (33), se decidió ampliar las competencias de las Diputaciones. Gracias a la Ley de 21 de junio de 1821 ya comentada, los organismos provinciales podían autorizar «interinamente» el uso de los arbitrios solicitados por los pueblos, sin necesidad de que esos expedientes fiscales tuviesen que ser sancionados por las Cortes. Apenas un año más tarde, el ministro de Gobernación reconocía que la medida había permitido superar el vacío existente en 1821, y que se había alcanzado ya una situación de normalidad en la financiación local (34). A pesar de ello, durante la misma legislatura de 1822 se concedió a las Diputaciones competencias equivalentes a las que se les habían permitido un año atrás. De forma similar a como había ocurrido entonces, la postura adoptada en junio de 1822 se justificaba por la necesidad de evitar atrasos en la toma de decisiones, en tanto en cuanto las Cortes no estuviesen reunidas (35).

No obstante, en los últimos meses de vida del Trienio se volvió a lo regulado en 1812-1813. De cualquier forma, en la Instrucción de 1823 se introducían algunas pequeñas modificaciones sobre lo regulado en Cádiz, pues algo se atemperaba el control central entonces establecido. Si a lo largo del año había que realizar algún desembolso extraordinario no contemplado en el presupuesto, el Ayuntamiento podía crear el arbitrio que considerase oportuno, siempre y cuando la cantidad a recaudar no excediese de una peseta por vecino. Cuando se sobrepasaba la proporción indicada, o el desembolso no era aceptado por el síndico o síndicos, se había de recurrir a la Diputación. Ésta a su vez, como contemplaba la Constitución, podía autorizar los arbitrios si la necesidad era urgente. De cualquier forma, fuese urgente o no, tenía que co-

(33) En este sentido, la Comisión de Diputaciones provinciales señalaba el 19 de junio de 1821: «Es mucho el número de estos expedientes; tanto que si las Cortes se hubiesen de detener en examinarlos y decidirlos separadamente, se consumiría gran parte del poco tiempo que falta para concluir esta legislatura.» *DS*, III, 1821, pág. 2350.

(34) *Memoria leída a las Cortes por el Secretario del Despacho de Gobernación de la Península*, Sesión 3 de marzo, *DS*, I, 1822, pág. 84.

(35) Véase el Proyecto de Ley sobre la elaboración del presupuesto municipal, en particular el artículo 11. En él se permitía aprobar a las Diputaciones los arbitrios solicitados por los Ayuntamientos para el siguiente ejercicio, si bien con la «prevención de que para la próxima legislatura remitan cuenta exacta de todo para la aprobación de las Cortes». Sesión de 29 de junio, *DS*, III, 1822, pág. 2248.

municarlo al Congreso para conseguir la correspondiente aprobación. Sin embargo, se hacía una distinción. Si la cantidad a pagar por cada vecino no sobrepasaba los 10 reales, la sanción de las Cortes se convertía en un mero formulismo. Cuando se superaba ese cupo, había que cumplir los trámites habituales (36). En definitiva, tal y como ha señalado Concepción de Castro, se quería mantener el control central como único medio de frenar las irregularidades que cometían las autoridades locales en la administración de los ingresos urbanos. Sin embargo, la práctica política demostró que era necesario conciliar ese control central con una simplificación de la labor de las Cortes, y con ese fin se amplió el margen de actuación de las Diputaciones (37).

La supervisión a ejercer sobre los entes locales se puso también de manifiesto en la introducción de un elemento nuevo: el presupuesto municipal. Ese presupuesto en cierta medida entroncaba con el reglamento definido por los reformistas ilustrados en la década de 1760, pero ahora adquiriría un carácter dinámico, puesto que había de elaborarse, al igual que el Presupuesto estatal, anualmente. En Cádiz ya se había regulado que los Ayuntamientos habían de rendir cuentas cada año de sus ingresos y gastos a la Diputación provincial (38). Una vez que habían recibido el visto bueno de aquélla, tenían que ser aprobadas por el jefe político. Además, de determinados artículos de la Instrucción de 1813 se desprende que previamente se ha establecido a cada Corporación la cantidad anual que puede gastar; ahora bien, no se especifica de qué forma y a quién corresponde fijar ese cupo (39). Será ya en 1822 cuando se defina el presupuesto municipal. El Decreto de 29 de junio regulaba cómo había de confeccionarse (40). En el mes de octubre el Ayuntamiento presentaba a la institución provincial los gastos previstos para el año siguiente y las fuentes de ingresos de las que se disponía para cubrirlos. Si los fondos ordinarios no eran suficientes para hacer frente a todos los desembolsos, los mismos Ayuntamientos planteaban a la Diputación los arbitrios necesarios para equilibrar el presupuesto. El organismo provincial tenía facultad para modificar cualquiera de las partidas incluidas. Ante dicha institución cada Ayuntamiento tenía que presentar en el mes de enero las cuentas de los ingresos y gastos del año anterior. Lo que aún no se fijó fue un modelo general sobre cuáles habían de ser los gastos locales (41).

(36) Artículo 98 de la Instrucción.

(37) C. DE CASTRO: *La Revolución...*, op. cit., págs. 101-102.

(38) Para el examen de las cuentas se mantuvieron las contadurías de propios y arbitrios del período absolutista que habían de informar a la institución provincial de su labor. También se encargaban de elaborar el extracto que de esas cuentas se enviaba al Gobierno. Esas contadurías desaparecieron en el Trienio.

(39) En varios municipios estudiados de la provincia de Valladolid, durante el Trienio, que es realmente cuando se puso en práctica la normativa aprobada en Cádiz, como marco general se siguió utilizando el reglamento de ingresos y gastos fijado por el Consejo de Castilla en la década de 1760, aunque variaron algunas de las dotaciones previstas.

(40) CDC, IX, págs. 560-562. Las normas fijadas en dicho decreto se volvieron a recoger en la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823.

(41) Ese modelo se reguló en las Leyes moderadas de 30 de diciembre de 1843 y 8 de enero de 1845. Ambas, junto con la comentadas Instrucciones de 23 de junio de 1813 y la de 3 de febrero de 1823,

Por último, la otra innovación que se introducía en 1822 era que el presupuesto de ingresos y gastos locales había de exponerse al público antes de remitirlo a la Diputación. Más tarde, en la Instrucción de 3 febrero de 1823, se regulaba ya que las sesiones en las que el Ayuntamiento tratase el presupuesto habían de ser públicas. De igual forma, se tenía que dar publicidad a las inversiones realizadas a lo largo del año. En las siguientes etapas liberales perdurará la idea del presupuesto, y realmente será a partir de 1836 cuando la normativa aprobada en las postrimerías del Trienio se puso en práctica. Desde el acceso de los moderados al poder, las pautas que lo regulaban variaron notoriamente sobre las que habían exigido los progresistas en el período anterior.

Los primeros legisladores liberales, a través de las medidas políticas descritas, trataron de acabar con los tradicionales atropellos que se cometían en la administración de las haciendas municipales, pero en la práctica poco cambió la configuración financiera de los entes locales. Tampoco se superaron las dificultades hacendísticas que se venían arrastrando desde comienzos de la centuria, e incluso desde mucho antes. En lo referente a las fuentes de financiación municipal, como hemos visto, se vendieron muchas fincas, sobre todo durante la Guerra de la Independencia, pero no hubo variaciones en la vertiente impositiva de las haciendas locales, a pesar de la evidente contradicción que suponía el sistema de arbitrios vigente con la igualdad contributiva que proclamaba la Constitución. Será ya a partir de la reforma tributaria de 1845 cuando se dé el paso definitivo para superar esas desigualdades (42). En el esquema diseñado por los moderados se recogían ya los principios que habían comenzado a configurarse en Cádiz y los impuestos locales se concebían como un tanto por cien a añadir a las contribuciones generales.

En cuanto a las medidas que se adoptaron para mejorar la situación financiera de las fiscalidades urbanas, tanto en Cádiz como en el Trienio se redujeron las exacciones que sobre las rentas locales exigieron los absolutistas, pues del 17 por 100 que se había fijado en 1794 se pasó al 10 por 100. Además, desaparecieron los repartos periódicos que costeaban los fondos de propios y arbitrios para obras de carácter comarcal o provincial, pues la mitad del 10 por 100 señalado había de dedicarse a ese tipo de construcciones. Lógicamente, la igualdad ante la ley supuso también la eliminación de las refacciones que se abonaban durante el Antiguo Régimen a eclesiásticos y militares. Ninguna de esas reformas fue suficiente para superar los problemas hacendísticos locales, y tal y como venía sucediendo desde finales de la centuria anterior, la deuda municipal siguió creciendo. Incluso en determinados municipios los atrasos se acrecentaron durante el Trienio, a pesar de que a lo largo de ese período no tuvieron que enfrentarse a los desembolsos extraor-

se pueden consultar en T. R. FERNÁNDEZ y J. A. SANTAMARÍA: *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, 1977. La norma del Trienio y la de 1845 han sido estudiadas y también reproducidas por J. DEL MORAL: *Hacienda Central y haciendas locales*, Madrid, 1984.

(42) Una más amplia información sobre la evolución hasta 1845 en C. GARCÍA GARCÍA: *La crisis de las...*, op. cit., págs. 444-525.

dinarios que la guerra contra los franceses había exigido. Aun con las pautas legales establecidas en la segunda etapa constitucional, pocas fueron las fincas que se dedicaron a la amortización de las deudas acumuladas. Por otra parte, las prometidas compensaciones económicas del Estado por los suministros efectuados durante la Guerra de la Independencia se fueron posponiendo, y lo cierto es que nunca llegaron a realizarse. Además, la guerra carlista agudizó más las penurias hacendísticas locales y habrá que esperar a que el régimen liberal se consolide definitivamente en la década de 1840 para que los municipios empiecen a superar los débitos que habían ido acumulando a lo largo de todo el Antiguo Régimen (43). Si las dificultades hacendísticas se mantuvieron durante la primera mitad del Ochocientos, también pervivieron las carencias que esas dificultades provocaban en los servicios públicos locales. Téngase en cuenta que durante el siglo XIX, al igual que había sucedido durante la Edad Moderna, buena parte de los servicios que más tarde pasaron a ser de competencia estatal —enseñanza primaria, sanidad, beneficencia, orden público— entraban en este período dentro del campo de desembolsos de las Corporaciones locales.

(43) Por ejemplo, en Valladolid los débitos empezaron a amortizarse en la mencionada década de 1840 y se liquidaron definitivamente en los primeros años de la Restauración. En Madrid, el proceso se inició en fechas similares a las de la capital castellana, pero al iniciarse el siglo XX aún no se había extinguido la deuda antiguorregimentista. Para Valladolid, C. GARCÍA GARCÍA: «Desarrollo y liquidación de la deuda censal. El caso de la ciudad de Valladolid (1780-1877)», en B. YUN CASALILLA (ed.): *Estudios sobre capitalismo agrario, crédito e industria en Castilla (siglos XIX y XX)*, Salamanca, 1991, págs. 267-287. Para Madrid, M. CRISTÓBAL Y MAÑAS: *La hacienda municipal de la Villa de Madrid*, Madrid, 1900.