

# EL MARCO JURIDICO DE LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA A FINALES DEL SIGLO XIX

JOSE GARCIA LASAOSA

## 1. LAS HACIENDAS LOCALES EN LA LEY MUNICIPAL DE 1877.

Obligadas las Corporaciones locales por su propia finalidad, a la vez que por mandato legal, al cumplimiento de una serie de funciones – de carácter benéfico, higiénico-sanitario, urbanístico, de vigilancia, etc. – orientadas a conseguir el desarrollo y bienestar de sus respectivas poblaciones, precisaban para ello de un sistema de medios instrumentales, personales, y materiales, condicionados en última instancia a premisas de carácter económico (1). El problema fundamental en este aspecto, evidenciado en el transcurso del siglo XIX (aunque no exclusivamente, pues aparece como constante histórica secular) consistía en que la estructura económico-administrativa de tales organismos se mostraba inadecuada para hacer frente a las nuevas y costosas necesidades surgidas en la sociedad española, en trance de modernización. La implantación de nuevos servicios y el perfeccionamiento de los existentes pondría al descubierto los defectos del sistema impositivo vigente, derivados, a su vez, del hundimiento ó la debilitación del régimen financiero municipal (2).

La situación crítica de las haciendas locales no sólo llevó a un primer plano de actualidad la búsqueda e implantación de nuevos sistemas de gestión, que originarían enconadas polémicas, como por ejemplo la relativa a la municipalización de servicios públicos – estimulando de paso la formación de diferentes proyectos de administración local –, sino que derivaría, en último término, al posicionamiento de las distintas fuerzas políticas y sociales respecto de la autonomía municipal. De esta forma, la hacienda local y sus relaciones con la hacienda estatal, frecuentemente encontradas, constituiría básica preocupación de los Ayuntamientos españoles en su faceta de órganos rectores y defensores de los intereses del común.

Un breve análisis histórico, a manera de obligado precedente del tema en cuestión, nos muestra que la Contaduría de Propios y Arbitrios, creada por Carlos III en 1760, había acabado con la autonomía financiera de las Corporaciones locales (3). Se iniciaba así un proceso, paralelo a la propia evo-

(1) MARTIN MATEO, R. «El Municipio y su Hacienda», en *Revista de Administración Pública*. N.º 40, págs. 421-453. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1963.

(2) SAINZ DE VARANDA, F. «La Imposición municipal», en *Hacienda y Derecho*. T. VI, págs. 325-355. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1973.

(3) Real Decreto de 30-VII-176-. Ins. en Cédula del Consejo de 19-VIII-1760. NOVISIMA RECOPIACION DE LAS LEYES DE ESPAÑA, mandada formar por Carlos IV. Madrid 1805-1807. Ley XII, Tit. XVI, Lib. VII.

lución doctrinal, de pugna y definición de las respectivas áreas de competencia estatal y local, que tendría un nuevo hito a principios del siglo XIX al acentuar las Cortes gaditanas la tendencia interventora del Estado, según demuestran los artículos 322 y 333 de la Constitución de 1812 (4).

Esta toma de posición gubernamental respecto a los organismos municipales vióse mantenida y aún ampliada en la Regencia de M.<sup>a</sup> Cristina y comienzos del reinado de Isabel II, quedando sujetas a más puntual regulación todas aquellas cuestiones relacionadas con el régimen jurídico municipal. En 1839 y 1840 se facultaría a los Ayuntamientos para proponer a los Gobernadores Civiles cuantas medidas estimaren convenientes sobre enajenación de fincas, modificación de arbitrios, formación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, examen y censura de cuentas, bien entendido que sin la autorización de aquéllos no podrían disponer, o sólo en cantidades ínfimas, de los fondos existentes (5).

Sobre dicha normativa, la ley de 8 de Enero de 1845 especificaba los diversos tipos de ingresos, ordinarios y extraordinarios, que los Ayuntamientos habrían de utilizar para la elaboración de sus respectivos presupuestos anuales. Unos y otros abarcaban los siguientes títulos (6):

#### INGRESOS ORDINARIOS

- Productos de los bienes de Propios, Arbitrios y Derechos de toda especie legalmente establecidos.
- Réditos de Censos y de capitales puestos a interés, incluyendo los Títulos del Estado.
- La parte correspondiente que en toda clase de multas fijaran las leyes y ordenanzas municipales.
- Todo Impuesto, derecho, ó percepción, que autorizaran las leyes.

#### INGRESOS EXTRAORDINARIOS

- Repartimientos vecinales.
- Producto de Empréstitos.
- Precio de venta de las fincas rústicas y urbanas, así como el de los derechos enajenados.
- Capital de los Censos redimidos, y el valor de los Títulos del Estado que se enajenaran.
- Rendimientos de cortes extraordinarios de toda clase de arbolados.
- Donativos y legados.
- Cualquier otro ingreso imprevisto.

Tales bases de exacción constituirían el punto de partida de una doctrina que años más tarde quedó plasmada en los artículos 99 de la Constitución de 1869, y 84 de la Constitución de 1876, referentes al régimen y organización de las Corporaciones locales, de manera que su gestión y atribuciones, igual que las correspondientes a las Diputaciones provinciales, habrían de ajustarse a los siguientes principios:

Primero.- Publicidad de las sesiones respectivas dentro de los plazos señalados por la legisla-

(4) En ellos se disponía que de no ser suficientes los caudales de Propios, y resultara necesario acudir al establecimiento de Arbitrios, éstos no pondrían imponerse sin la correspondiente aprobación de Cortes obtenida a través de la Diputación provincial, al tiempo que los Ayuntamientos quedaban obligados a desempeñar sus funciones bajo la inspección de dichas Diputaciones a las cuales habrían de rendir cuenta anual justificada de los caudales públicos recaudados e invertidos. SAINZ DE VARANDA, R. *Colección de Leyes Fundamentales*. Ed. Acribia. Zaragoza, 1957, págs. 108-109.

(5) NADAL OLLER, N. *Haciendas locales. Gestión y Régimen jurídico*. Ed. Praxis. Barcelona, 1961. T. II, pág. 5.

(6) Ley de 8-I-1845. Ins. en *Gaceta de Madrid* de 15-I-1845.

ción, y publicación de los presupuestos, cuentas, y acuerdos importantes de las mismas.

Segundo.- Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que los organismos provinciales y municipales se extralimitaran en el ejercicio de sus atribuciones; y

Tercero.- Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que las provincias y municipios no se hallaren nunca en oposición al sistema tributario del Estado.

Como precedente más inmediato de la Ley Municipal de 1877 cabe destacar el Proyecto de ley presentado a las Cortes en 1870 sobre el modo de cubrir los presupuestos provinciales y municipales, puesto que tendía no sólo a la creación de un sistema general de impuestos locales sino a que éste discurriera en armonía con el del Estado. Quedaban así facultados los Ayuntamientos para atender la totalidad de sus gastos anuales por medio de repartimientos vecinales ó por arbitrios generales ó locales, en sustitución de los recursos obtenidos tradicionalmente gravando las contribuciones que formaban el haber del Estado. Y en el supuesto de que no fuera posible cubrir las obligaciones a ellos encomendadas, los Municipios de población superior a 30.000 habitantes saldarían el déficit existente con el establecimiento de Arbitrios sobre determinadas especies de consumo.

Sobre estas bases la Ley Municipal de 1877 aparecería, sin embargo, en su vertiente hacendística, más completa y mejor sistematizada que las anteriores, ofreciendo en consecuencia un cuadro impositivo más perfilado. Se dedicaba en ella un título especial a la Hacienda, dividido en dos capítulos; uno para presupuestos, y otro relativo a la recaudación, distribución, y cuenta de los fondos municipales (7). Además de insistir en la obligatoriedad de la formación anual de los correspondientes presupuestos ordinarios, enumeraba la ley una amplia gama de necesidades de exclusiva atención y competencia municipal (Arts. 73 y 134):

a) Conservación y arreglo de la vía pública, policía urbana y rural, policía de seguridad, instrucción primaria, administración de todas las fincas y bienes comunales, e instituciones de beneficencia.

b) Fomento de los intereses morales y materiales del vecindario; y

c) Personal y material de las dependencias municipales, censos y cargas de justicia que pesaran sobre las Corporaciones locales, pensiones, medios preventivos y de socorro contra incendios, contingente de repartimiento provincial, calamidades e imprevistos.

Para el cumplimiento de todo ello, la ley ponía a su alcance los medios que, en teoría, habían de equilibrar sus balances presupuestarios. Esencialmente, los ingresos se agrupaban en torno a los siguientes apartados:

Primero.- Rentas y productos procedentes de bienes, derechos, ó capitales que por cualquier concepto pertenecieran al Ayuntamiento, ó a los establecimientos, en concreto, de beneficencia, instrucción, y otros análogos de él dependientes.

Segundo.- Arbitrios e Impuestos municipales sobre determinados servicios, obras, e industrias, así como las multas e indemnizaciones por infracción de las Ordenanzas municipales y Bandos de policía.

(7) GARCIA HERNANDEZ, J. «Hacienda estatal y Hacienda local», en *Revista de Estudios de la vida local*. N.º 73, págs. 3-51. Madrid, 1974.

Tercero.- Repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados, en proporción a los medios ó facultades de cada uno, para cubrir los servicios municipales en la totalidad ó parte adónde no llegaran los anteriores recursos; de él quedaban exentos los llamados pobres de solemnidad, los acogidos en establecimientos así como las clases de tropa; y

Cuarto.- El Impuesto sobre los artículos de comer, beber y arder, cuya determinación y cuantía de tarifas, no superiores en ningún caso al 25% de su precio medio, corresponderían a los Ayuntamientos y Junta de Asociados.

Como podía suceder que estas bases presupuestarias de carácter ordinario fueran insuficientes para cubrir las complejas necesidades de las diferentes poblaciones, se hacía preciso reglamentar el procedimiento a seguir en tales casos por las Corporaciones a fin de saldar el deficit existente en sus balances anuales. De ahí que el artículo 142, de la referida ley, capacitara a estos organismos para elaborar presupuestos extraordinarios (en la misma forma que la seguida con los de carácter ordinario, siempre que atenciones imprevistas así lo exigieran), cuya excepcionalidad, a la vista de la crónica situación deficitaria de las haciendas municipales, bien pronto tomaría, como en el pasado, carta anual de naturaleza.

Consciente de esa realidad, e inspirado por lo tanto en criterios pragmáticos, preveía el legislador la posibilidad de que ni los recursos del respectivo término municipal se mostraran adecuados para nivelar sus deudas, ni acaso los Ayuntamientos considerasen viable recargar las cuotas ya impuestas al vecindario por los efectos negativos que en el orden comercial y económico en general, podían representar, por ejemplo, los incrementos de arbitrios y tarifas. Si los acreedores no se avinieran entonces con los medios ofrecidos por la Corporación, quedaba reglamentado (art. 144) que el expediente en cuestión se tramitara por la Diputación provincial – que oyendo a los interesados dictaría un arbitraje en primera instancia –, sin perjuicio de la competencia de los tribunales y juzgados ordinarios para resolver acerca de la realización de dichos pagos, ó la legitimidad y prelación de créditos (8).

## II. LA REGLAMENTACION DEL IMPUESTO DE CONSUMOS EN 1885.

A raíz de la legislación desamortizadora de mediados del siglo XIX los Ayuntamientos se habían visto privados de su principal fuente de ingresos por concepto de bienes patrimoniales (9). Si en teoría se trataba simplemente de una transformación de sus recursos – dado que el importe de las transacciones había de entregarse en un 20% al Estado, y el resto invertido por ellos en la Deuda consolidada – lo cierto es que dicho proceso mermó sensiblemente la capacidad económica de las Corporaciones locales. El bajo precio de las operaciones de venta, y el hecho de que los productos obtenidos fueran rápidamente consumidos por las necesidades de las respectivas poblaciones, originó en definitiva un no-

(8) Tanto en el caso de los presupuestos ordinarios como extraordinarios, el procedimiento a seguir para su aprobación definitiva abarcaba las siguientes fases: Una vez elaborado por el pleno del Ayuntamiento, previa censura del Concejal síndico, quedaba expuesto al público por espacio de 15 días a contar desde la fecha en que se hubiera anunciado de forma reglamentaria; cumplido el plazo, pasaba a ser dictaminado por la Junta municipal, a la que se ponía en conocimiento de las posibles reclamaciones presentadas, y que se hallaba integrada por la propia Corporación y un número de Vocales, igual al de Concejales, designados mediante sorteo entre los contribuyentes del municipio. (Art. 64-70 y 146-151 de la Ley Municipal de 2-X-1877. Ins. en la *Gaceta de Madrid* de 4-X-1877.

(9) De 1854 a 1856, los progresistas en el Poder continuarían con impetu renovado la política desamortizadora, que junto a los bienes del clero regular y secular, sobre los cuales se había ejercido en etapas anteriores, se ocuparía ahora de los correspondientes a las Ordenes Militares, Entidades Benéficas, Centros de Instrucción Pública, Real Patrimonio, y Corporaciones locales, por más que de las 2.000 respuestas cumplimentadas al Interrogatorio de 13-X-1851, enviado por el Gobierno a estas últimas, sólo 20 resultaron favorables a la posible enajenación de los Bienes de Propios. Una síntesis de la legislación desamortizadora ha sido elaborada por MARTIN, T. *La Desamortización. Textos políticos-jurídicos*. Ed. Narcea. Madrid, 1973.

table vacío en los niveles de recaudación.

Se agudizaría así una precaria situación económica que no lograba enderezar el impuesto de consumos, el repartimiento vecinal, ni el impuesto de inquilinato. El primero de ellos, creado por Alejandro Mon en 1845, constituyó no obstante la base fundamental de exacción local durante la segunda mitad del siglo pasado y primeros años del actual, aunque en esencia sus antecedentes habían de buscarse en los portazgos y alcabalas medievales. Esencialmente consistía en un impuesto del Estado cuya recaudación se hallaba confiada a los Ayuntamientos. A estos se les concedía un recargo de carácter variable, en ocasiones llegó a ser del 100%, sobre los diferentes artículos gravados por aquél, consistentes en líneas generales en todas las especies de consumo habitual.

La ley promulgada el 16 de Abril de 1885, siendo Ministro de Hacienda Fernando Cos Gayón, estructuraba la recaudación y administración del citado impuesto con arreglo a las siguientes bases (10):

- a) Administración directa por el Estado, ó arrendamiento por sí mismo, del impuesto de consumos a partir del día 1 de Julio del año en curso, en todas las capitales de provincia y poblaciones mayores de 20.000 habitantes.
- b) Los recargos para atenciones municipales podrían llegar hasta el 100% de los derechos del Estado, excepto el gravamen impuesto a la sal común que no tendría recargo alguno; y
- c) Creación por el Ministerio de Hacienda de un cuerpo de dependientes para la administración y recaudación del impuesto de consumos.

Frente a lo establecido en la Ley municipal de 1877 e Instrucción especial de 31 de Diciembre de 1881, que dejaban al criterio corporativo tanto la determinación de los artículos gravados como la cuantía de las tarifas correspondientes, la presente disposición introducía variaciones esenciales en un proceso de continuado recorte de posibilidades económicas y competencias administrativas de los entes locales. Si la desamortización civil de 1855 había constituido un duro golpe para los Ayuntamientos que en lo sucesivo contemplarían la administración del potenciado impuesto de consumos como su principal fuente de ingresos ordinarios, desarrollando en base precisamente a ella, todas las atribuciones que les eran propias, tres décadas más tarde el Estado, reasumiendo prerrogativas, trataba de centralizar su recaudación, tanto por lo que entendía de negativa gestión económica municipal, como para incrementar, de ese modo, sus propios recursos, dado el crónico déficit presupuestario que arrastraba secularmente y la imposibilidad por tanto de reducir el volumen de la Deuda. Y es que, a fin de cuentas, el Estado decimonónico se movía en una serie de flagrantes contradicciones de índole doctrinal a la vez que de acción de gobierno. Por el elevado coste de los servicios públicos que superaban con creces las posibilidades de la iniciativa privada, al tiempo que en razón de su propio modelo teórico, se había visto obligado a asumir crecientes atribuciones a este respecto que, sin embargo, desbordaban su capacidad financiera, muy menguada tras la Guerra de la Independencia y la pérdida del Imperio colonial, e insolvente de hecho para responder a los grandes retos de la época como eran la modernización de la industria, de los transportes, y de las bases culturales y científicas de una sociedad en transformación. Pero ese Estado providencia, periódicamente al borde de la quiebra, delegaría funciones en los organismos municipales, después de haber expoliado buena parte de sus bienes, con

(10) Ley de 16-IV-1885. Ins. en la *Gaceta de Madrid*, de 20-IV-1885.

lo cual la creación y el perfeccionamiento de servicios públicos quedarían bloqueados entre la falta de fondos e interminables conflictos de competencias.

En 1885 pretendió poner orden en las haciendas locales – medida sospechosa cuando de él carecía precisamente el Tesoro público –, y a juzgar por la oleada de protestas generalizadas que desencadenó a nivel municipal lo hizo tan inoportuna como desafortunadamente. Primero, por coincidir con el inicio de una profunda crisis agropecuaria que paralizaba la actividad económica amenazaba con recortar los niveles de ingresos; y Segundo, porque hurtando a los Ayuntamientos la posibilidad de administrar directamente el impuestos de consumos, ó de arrendarlo a conveniencia, los abocaba a un mayor desfase presupuestario anual con el consiguiente impacto en su funcionamiento administrativo y cumplimiento de las atenciones sociales encomendadas por la legislación.

La Hacienda local en España, condenada a llevar una vida lánguida por el marco jurídico en que se desenvolvía, la atonía de una economía decimonónica lastrada en sus proyectos de expansión y desarrollo, y la multiplicación de las exigencias sociales que pesaban sobre ella a falta de un eficaz protagonismo estatal, constituía en último término, a pequeña escala, una fiel imagen de la Hacienda pública. Serían papel mojado las iniciativas encaminadas a imprimirle nuevos criterios de administración mientras no se renovaran las estructuras económicas y sociales, del mismo modo que no se alcanzaría un óptimo grado de desarrollo económico si los distintos sectores no progresaban paralela y armónicamente. Y la España de la Restauración tenía en este sentido unos techos bien marcados. De ahí que la discusión de diferentes proyectos de reforma del régimen local a finales del siglo XIX y principios del XX – examinados a continuación – no llevara consigo efectos prácticos y renovadores en las bases, procedimientos y cometidos de las Haciendas municipales, siendo más una táctica dilatoria que podía calmar peligrosas impaciencias para el sistema establecido que un medio eficaz de imprimir nueva vida a tales organismos. También a este respecto parecían evidentes las limitadas «aperturas» de la Restauración.

### III. BASES DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN LOS PROYECTOS DE REFORMA DEL REGIMEN LOCAL ELABORADOS DE 1885 a 1908.

La Ley Municipal de 1877 y su paralela provincial de 1882, ambas en vigor hasta la promulgación del Estatuto de 1924, se verían enmarcadas en el tránsito del siglo XIX al XX en un proceso continuado de revisión y crítica mediante la presentación a las Cortes de diferentes proyectos de reforma del régimen local, cuyo contenido y base doctrinal interesa desarrollar tanto para conocer los nuevos planteamientos y soluciones aportadas al efecto como para resaltar los aspectos negativos de la legislación vigente que a juicio de los contemporáneos exigían una urgente solución. En el mes de diciembre de 1884, Romero Robledo presentaría un proyecto de ley sobre el Gobierno y la Administración local, constituyendo el primer intento serio de abarcar en un solo texto legal la ordenación de las distintas entidades locales, obra en la que Maura habría de insistir posteriormente. Esta concepción del régimen local de carácter básicamente unitario fundamentaba la solución propuesta en torno a la conveniencia de un planteamiento conjunto de la distribución de poderes entre los diversos organismos territoriales. No obstante, lo que adquiriría especial relevancia en el plano económico-administrativo era el objetivo señalado por aquél de «fundar sobre sólido asiento la Hacienda municipal, condición de independencia y base del crédito de las respectivas Corporaciones (11). En relación a la ley

(11) MARTIN RETORTILLO, S. *Descentralización administrativa y organización política*. Ed. Alfabuara. Madrid, 1973. T. I, pág. 236.

de 1877 destacaban las siguientes novedades:

a) Formación de un presupuesto base que regiría en futuras anualidades de forma que la discusión y votación de presupuestos sucesivos se limitara a las modificaciones propuestas por la Comisión ejecutiva ó las que pudiera formular por escrito la cuarta parte de los concejales.

b) Una estructuración más detallada tanto de los diferentes tipos de ingresos distribuidos en tres clases, ordinarios, extraordinarios y créditos pendientes de cobro — como de los gastos clasificados a su vez de obligatorios, voluntarios y obligatorios pendientes de pago. Si en el primer aspecto se introducían algunas variaciones tales como el establecimiento de nuevas fuentes de exacción en concepto de ocupación de la vía pública, coches y caballerías, etc., igualmente en el capítulo de gastos se concertaba que el contingente provincial no excedería del 40% del importe total a que ascendiera el máximo de los recargos autorizados sobre las cuotas de las contribuciones directas y demás impuestos del Estado.

c) La redacción de una Memoria que los Ayuntamientos someterían a la Junta regional, en petición de fondos para cubrir el deficit, si con la suma a que ascendieran los ingresos ordinarios y extraordinarios no fuera posible atender los gastos de caracter obligatorio ni siquiera una vez deducida la partida de imprevistos, y en una tercera parte la asignación del personal y contingente regional.

d) Cambio en el procedimiento seguido para la formación de los correspondientes presupuestos anuales cuya redacción se llevaría a cabo por los Contadores municipales.

Para la validez de los acuerdos adoptados en esta materia por los Ayuntamientos se requería la autorización del Ministerio de la Gobernación previa instrucción de expediente en el que habrían de informar la Comisión provincial, el Gobernador civil y el Consejo de Estado. Sin embargo, al lado de este trámite reglamentario, destacaba la entidad de la propia Hacienda municipal ya que los ingresos de la misma fijaban en cierto modo la pauta o trascendencia de las operaciones crediticias (12).

La contratación de empréstitos (13), como garantía para los acreedores, se realizaría sobre bienes ó ingresos municipales de segura percepción. Por tanto, las obligaciones contraídas por los Ayuntamientos podrían tener en hipoteca sus bienes inmuebles exceptuados de la desamortización, la garantía de los títulos de la Deuda Pública, acciones u obligaciones bancarias, así como el producto de determinados arbitrios y los recargos sobre las contribuciones directas de que pudieran disponer con arreglo a la ley. De este modo, la cantidad necesaria para atender al pago de intereses y amortización de los préstamos, total o parcial, se consignaría como gasto obligatorio en los correspondientes presupuestos.

A principios de la Regencia de María Cristina, el Ministro de la Gobernación, Venancio Gonzá-

(12) El Artículo 142 señalaba a este respecto: «Cualquiera que sea la causa que obligue a acudir al crédito, no se podrá hacer uso de éste por mayor suma que la que consientan, una vez deducido el importe de sus gastos obligatorios, los ingresos del Municipio, para asegurar el reintegro del capital e intereses, en los plazos estipulados».

(13) La contratación de empréstitos como fórmula obligada para allegar recursos, aún a costa del progresivo endeudamiento de las haciendas locales, que permitió la creación y mejora de los diferentes servicios públicos en la mayoría de los municipios españoles, se había visto sucesivamente regulada mediante la Real Orden de 28-III-1876 para aquellos empréstitos destinados a los ensanches urbanísticos, la Real Orden de 3-IV-1882 —que exigía la autorización gubernamental para su contratación—, y la Ley de 26-VII-1882 de aplicación exclusiva en Madrid y Barcelona, en razón de las particularidades de sus planes de ordenación urbana, en *Datos básicos para la Historia Financiera de España. 1850-1975*, dirigida por E. FUENTES QUINTANA. Vol. II, pág. 683-687. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1976.

lez, presentó a las Cortes (Julio de 1886) un nuevo proyecto de ley municipal. Esencialmente era el mismo que cuatro años antes había llevado al Cuerpo legislativo sin éxito alguno. En el plano hacendístico no ofrecía sensibles variaciones, debiendo considerarse por el contrario como una reelaboración de anteriores disposiciones.

El capítulo I del título V, dedicado a los presupuestos municipales, seguía con bastante fidelidad lo ya expresado por la propia ley de 1877, aunque introducía pequeñas particularidades como la de señalar una nueva partida de gastos para la asistencia médica y farmacéutica de los pobres. Si se observa además que en el capítulo II, bajo el epígrafe de Crédito municipal, transcribía el capítulo correspondiente del comentado proyecto de ley de Romero Robledo, no ha de extrañar que careciera de especial relevancia en el desarrollo y pretendida reforma del régimen local en su vertiente hacendística.

Mayor interés encerraba, aunque no llegara a ser presentado a las Cortes, el proyecto de régimen local elaborado por Sanchez Toca en cumplimiento de la Real Orden de 20 de Julio de 1891. Promulgada a instancias de Silvela, titular de Gobernación, se encomendaba en ella a la secretaría de este ministerio la reunión y ordenamiento de los antecedentes necesarios para formular un proyecto de este tipo, de alcance regional a la vez que provincial, y otro de bases para la reforma de la Ley municipal que trataría de organizar la administración local en función de la importancia de los respectivos municipios así como de la eficacia mostrada por las corporaciones en su reciente gestión. Rompiendo la equívoca uniformidad existente, se reconocería en unas y otras diferentes grados de madurez según hubiera resultado el cumplimiento de sus funciones específicas. Por el momento, las funciones reconocidas a los organismos municipales se concretaban en la votación de impuestos, arbitrios y gastos, aprobación de cuentas, fiscalización de servicios administrativos, proposición de reformas en los servicios municipales y designación de las diferentes comisiones permanentes y especiales, enumerando el proyecto, con aquel carácter, las cinco siguientes:

Primera.- Comisión ejecutiva compuesta de cinco vocales, tres nombrados por la Corporación y dos por los Tenientes de Alcalde.

Segunda.- De Hacienda, compuesta de siete vocales, cuatro nombrados por la Corporación y tres por los cien mayores contribuyentes del municipio.

Tercera.- De Instrucción Pública.

Cuarta.- De Beneficencia, Salubridad e Higiene, compuesta de siete vocales nombrados: tres por los Patronatos de Beneficencia, dos por la Corporación, uno por el Colegio de Médicos y uno por el Colegio de Farmacéuticos.

Quinta.- De Obras públicas, compuesta de cinco vocales elegidos del siguiente modo: un Teniente de Alcalde nombrado por sus compañeros, un vocal designado por la Corporación perteneciente o no a la misma, uno designado por los Ingenieros, y otro por los Arquitectos, ambos con ejercicio y vecindad en la misma población, y un último vocal designado por compromisarios votados por las Asociaciones de clases obreras de los ramos de la construcción existentes en el Municipio.

La doble novedad por tanto, en materia hacendística respecto a disposiciones y proyectos anteriores, radicaba, de una parte, en la presencia en la Comisión de Hacienda, de tres individuos, representantes de los mayores contribuyentes del término municipal, no elegidos por votación popular, y



al margen de su condición minoritaria frente a los concejales designados por el Ayuntamiento, el hecho era bien significativo de la importancia concedida en la gestión de las Corporaciones locales a las clases más acomodadas de los respectivos municipios, en una línea comparable a los notables de la Constitución de 1876, bien definitoria del sistema político vigente a la par que de las limitaciones propias de las reformas planteadas desde el mismo marco institucional; y de otra, en el establecimiento de una subcomisión de Consumos, de carácter estrictamente corporativo, designada libremente por la comisión de Hacienda. Unas y otras podrían prestar así atención preferente hacia lo que constituía la fuente básica de ingresos, lo cual, pensaba su autor, había de propiciar la buena marcha económica municipal. Este problema era considerado como el de mayor importancia con el que se enfrentaban tales organismos, y estimulaba en buena medida toda la serie de proyectos de reforma del régimen local. Si tenía ésta su importancia en los aspectos político y administrativo, donde adquiriría decisiva proyección era en el propiamente económico, pues no era posible que sirvieran fines del derecho, medios administrativos, ni necesidades locales (14), Ayuntamientos que no contaban con los recursos proporcionados a las exigencias de la vida moderna. Esta precaria situación no afectaba simplemente al ámbito estrictamente municipal, sino que en último término repercutía sobre la propia Hacienda estatal (15):

«No ha de adquirir prosperidad la hacienda pública si Diputaciones y Ayuntamientos padecen agobios pecuniarios, cuando el cupo de consumos se satisface con dificultad, ó el contingente provincial no se paga sin que a ello obliquen comisionados de apremio. El mal y las escaseces de algunos centenares de Municipios se traduce en bajas para la recaudación del haber de la hacienda. De manera que lo primero que necesita un Ayuntamiento para satisfacer sus aspiraciones y realizar su misión legal es una hacienda próspera capaz de consentir el progreso. Por ahí debe acometerse la reforma si ha de haber caminos vecinales, beneficencia pública, auxilios a los ferrocarriles secundarios, etc.».

Esta preocupación esencial en la vida de los Ayuntamientos no halló sin embargo ningún eco importante en el último proyecto de reforma presentado en el siglo XIX (Diciembre de 1899) por el Ministro de la Gobernación, Eduardo Dato. De contenido muy limitado se circunscribía casi de modo exclusivo a introducir algunas modificaciones en la organización provincial y municipal vigente, siendo de destacar tan solo:

a) La supresión de presupuestos adicionales, lo que llevaba a la constitución de presupuestos únicos, e igualmente la de las Juntas municipales cuyas atribuciones pasarían a desempeñar los respectivos Ayuntamientos.

b) El hecho de que los intereses de los Ayuntamientos quedaran suficientemente garantizados mediante el recurso que se les concedía, contra las resoluciones de los Gobernadores Civiles, ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo.

(14) En la práctica, las competencias reconocidas a los Ayuntamientos no podían considerarse como tales, al carecer de ingresos propios y hallarse obligados por lo tanto a recurrir a los impopulares gravámenes sobre el consumo, o al recargo de las contribuciones estatales. Y naturalmente, unas Haciendas locales, sin vida propia, girando en la órbita de la deficitaria Hacienda pública, además de provocar el inevitable abandono de las necesidades de la población, configuraban una estructura de Poder rígidamente centralista, que si bien favorecía al incipiente capitalismo, había de dar lugar por sus objetivos, procedimientos y beneficiarios, a las negativas consecuencias que en orden al desarrollo económico y social se detectan en la España contemporánea. DEL MORAL RUIZ, J. *Hacienda central y Haciendas locales en España. 1845-1905*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1984, pág. 158.

(15) *El Economista*, 29-I-1894.

A comienzos del siglo actual tendría lugar la presentación de dos proyectos, que más por contraste que por características y base doctrinal merecerían el calificativo de liberales. Auspiciado el primero por Venancio Gonzalez, en 1901, no ofrecía modificaciones de relieve en materia hacendística, resaltando en todo caso la concesión a los Ayuntamientos de un cierto margen de libertad – en línea con los postulados que había defendido Sanchez Toca – siempre que hubieran saldado de manera satisfactoria sus correspondientes presupuestos durante un período de cinco años. Mientras que el de Segismundo Moret, del año 1902, se limitaba a sentar el criterio, apuntado ya en anteriores proyectos, si bien ahora con mayor énfasis, de que debía reconocerse a los Ayuntamientos la facultad de contratar empréstitos en determinadas condiciones de cuantía, proporcionalidad presupuestaria y finalidad inversora (16).

Al año siguiente presentaría Antonio Maura en el Senado el primero de sus proyectos, que una vez aprobado por la alta Cámara pudo pasar a dictaminarse en el Congreso de los Diputados. Junto a la facultad de contratación de empréstitos y de cesión de propiedades comunales en censo ó enfiteusis, las novedades más importantes radicaban en el hecho de que el recargo territorial se viera limitado a la contribución de inmuebles, no necesitando ya por otro lado aprobación gubernativa, como era norma hasta el momento, los acuerdos municipales. Asumían por tanto, inmediatamente, carácter ejecutivo de no existir reclamaciones del vecindario. Solo esta independencia en la gestión municipal quedaba anulada si los Ayuntamientos no hubieran podido regularizar su situación económica en el plazo de un año a contar desde la aprobación de la ley. En tales circunstancias el Gobierno Civil podía reducirlos al estado de tutela administrativa, nombrando al efecto una comisión liquidadora.

Todos los proyectos de reforma del régimen local contemplaban a las Haciendas municipales como inmersas en la variada problemática administrativa de los Ayuntamientos. El presentado a las Cortes en junio de 1905 por Gonzalez Besada – siguiendo prácticamente una periodicidad anual – ofrecía por el contrario un tratamiento específico del tema. Su preámbulo daba cuenta de la lamentable situación por la que aquéllos atravesaban, impidiéndoles atender las exigencias del progreso substancial a la vida moderna (17):

«El estado de la Hacienda municipal en España es de tal manera lamentable que bien puede asegurarse que no existe medio hábil con los ingresos de que disponen los Ayuntamientos, y las cargas que sobre ellos pesan, de liquidar nivelados presupuestos (...) El patrón único para atender a las necesidades de los pueblos, constituido principalmente por una derrama sobre los impuestos del Estado, determinó que se hicieran prodigios de equilibrio cuando fueron bien administrados, y se llegara a la insolvencia cuando el desaliento, y aún la inmoralidad administrativa, malbarataron los menguados recursos de los Municipios. Ajustados a un mismo sistema para las grandes y las pequeñas poblaciones, si éstos permitieron que con una administración modelo se cubrieran las necesidades en los modestos pueblos, no consintieron que se atendiese a cuanto el progreso y las exigencias de la vida moderna piden en las grandes capitales, tan necesitadas de grandes reformas que las coloquen a la altura de las urbes europeas».

(16) TUSELL GOMEZ, J. *La Reforma de la Administración Local en España. 190-1936*. Instituto de Estudios y Publicaciones. Madrid, 1973, pág. 69-71.

(17) DIARIO DE SESIONES DE CORTES. Legislatura de 1904-1905. Sesión de 14 de junio de 1905. AP. II al n.º 57.

A la hora de pronunciarse por el mejor y más eficaz sistema que hubiera de regir la marcha económica de las entidades municipales se inclinaba por el de carácter autónomo. De los tres tipos ensayados a este respecto en el mundo occidental (autonomista, centralizador y mixto), entendía su autor que aquél, aplicado por Gran Bretaña y Bélgica, y recientemente adoptado por Italia, permitía desenvolver con éxito las iniciativas de las Corporaciones. Esta consideración era de por sí suficiente en su criterio para proponer a las Cortes «la municipalización de ciertos servicios como medio indispensable para fortalecer la hacienda municipal» máxime teniendo en cuenta que la resistencia de los pueblos a un sistema de arbitrios arcaico e inaceptable, hacía completamente ineficaz su aplicación.

Desde una perspectiva teórica, haciendo abstracción de algunas realizaciones desafortunadas en ese sentido, como era el caso de la municipalización de transportes en Valencia, se entendía que las dificultades iban a desaparecer con la simple implantación del régimen autónomo ya que el beneficio líquido representado por la municipalización de servicios, y retraído de empresas privadas, había de incidir en la desgravación de los impuestos vigentes. Para llevar a cabo esta radical reforma y facilitar la consecución de tales objetivos, González Besada proponía las siguientes medidas:

- Primera.- Facilitar la expropiación de servicios arrendados, que pusieron en manos de particulares o de empresas pingües beneficios, los cuales deberían constituir la primera partida de los ingresos municipales.
- Segunda.- Autorizar la rescisión con las debidas condiciones, de los contratos vigentes en aquellos servicios susceptibles de municipalización.
- Tercera.- Dada la imposibilidad en que se encontraban los pequeños municipios de acometer por sí mismos la administración de servicios que pudieran serles comunes, se autorizaba su asociación con las necesarias garantías; y
- Cuarta.- Como el extremo más difícil de resolver consistía en la falta de medios de las haciendas municipales para encargarse de la explotación de los servicios públicos, que exigía un considerable gasto inicial, se autorizaba la venta de bienes, la contratación de empréstitos, e incluso las apelaciones al crédito bancario con la garantía del servicio mismo en cuestión, toda vez que sus beneficios previsibles servirían para amortizar en breve el capital y pagar sus correspondientes intereses.

En contraste con la búsqueda de nuevas vías de solución para los problemas financieros de los Ayuntamientos españoles que evidenciaba el citado proyecto, la característica principal del presentado a las Cortes en el mes de enero de 1906 por el Conde de Romanones, parecía centrarse en la nivelación presupuestaria que al dejar intactas las fuentes de exacción y las atribuciones corporativas derivaba en una mera cuestión formal sin posibilidades de atajar las verdaderas causas de aquella situación. Ni bastaba por tanto con acomodar las reformas a los recursos disponibles – a riesgo de paralizar la vida municipal –, en aras a una política realista de gastos e ingresos, ni tampoco regulando detalladamente la contratación de empréstitos, a base de normativas como la siguiente:

«En ningún caso podrán los Ayuntamientos contraer deudas temporales ó permanentes que por su cuantía ó sumadas a las ya contraídas, excedan en la quinta parte de sus rentas anuales ordinarias calculadas por el promedio de los

tres últimos años, a menos que para el servicio de intereses y amortización no establezcan recursos especiales de carácter ordinario ó extraordinario. Los empréstitos que den lugar a emisión de títulos no podrán en ningún caso exceder de la décima parte de las rentas ordinarias del presupuesto municipal, en cuyo caso el exceso deberá quedar garantizado por recursos extraordinarios, sin lo cual serán de la responsabilidad y cargo de los concejales que los hubiesen votado».

En esta ininterrumpida presentación de proyectos cabe señalar el defendido por Antonio Maura en la legislatura de 1907 como fronterizo entre dos etapas claramente diferenciadas; primero, por lo que supuso de modelo para sucesivos intentos renovadores del régimen local, y segundo, porque a partir de entonces su reforma iría constituyéndose en un verdadero problema nacional de hondas repercusiones socio-políticas.

Dedicado el título IV del referido proyecto al tema de la Hacienda municipal interesa señalar las variaciones específicas que en él se advertían respecto a la ley de 1877. Dentro de este espíritu reformista evidenciaba el progreso alcanzado, al menos en la pura concepción doctrinal, respecto a las facetas económico-administrativas de los entes locales y sus soluciones más comunmente aceptadas. Buena prueba de ello, eran los siguientes criterios:

- Primero.- El de carácter autonomista pensado para facilitar la formación y aprobación de los presupuestos anuales.
- Segundo.- Una amplia determinación de las fuentes de ingresos con lo cual además de ofrecer nuevas posibilidades tributarias como las procedentes de la municipalización de servicios públicos, se observaba en alguno de sus epígrafes – por ejemplo, el referente a las licencias de construcción – un desarrollo más explícito que el de la propia ley municipal vigente.
- Tercero.- La supresión de las Juntas municipales, evitando así el trámite de su intervención a la hora de confeccionar los presupuestos de gastos e ingresos, establecer la cuantía de arbitrios y tarifas de consumos, ó censurar las cuentas de la Corporación.
- Cuarto.- Ciertas modificaciones en el régimen de recaudación y distribución de los recursos que según el proyecto en cuestión correrían a cargo de la Comisión permanente, además de la prohibición expresa a los Ayuntamientos de encargarse del cobro de cualquier tipo de contribución, impuesto ó recargo, perteneciente al plan de ingresos del Tesoro público ó de la provincia.
- Quinto.- La ordenación del régimen especial de las Haciendas municipales tendente a agilizar con el Estado, la provincia y demás entidades ó personas interesadas, los acuerdos sobre compensaciones ó transacciones que hicieran posible, ó al menos facilitaran, su normalidad económica.

Esta nivelación presupuestaria dependía en realidad, como implícitamente reconocía el artículo 217, de la formación de unos presupuestos extraordinarios llamados de transición. De ese modo, fren-

te a anteriores proyectos, en que la extinción de obligaciones atrasadas ó la necesidad de atender nuevas necesidades por un importe superior a las disponibilidades corporativas se resolvía acudiendo a operaciones crediticias, el criterio de Maura se orientaba a conseguir la total anulación de débitos aún a costa de incrementar en buena medida la cuantía de los diferentes arbitrios que pesaban sobre las respectivas poblaciones. La dificultad surgía inevitablemente de cara a la gestión autónoma de los Ayuntamientos si se manifestaban insolventes, en los plazos marcados por la ley, para llegar a una situación de equiparación real de gastos e ingresos, en cuyo caso, los artículos 225 y 226 preveían la tutela administrativa por parte del Ministerio de la Gobernación (18).

Como de manera sistemática los diferentes textos alternativos de reforma del régimen local, muy limitados de por sí en su contenido y modernidad doctrinal, no llegaban a adquirir rango de ley, bien por la obstrucción parlamentaria y las naturales vicisitudes de la política de turno, bien por un complejo encadenamiento de intereses, evidenciando así la incapacidad del propio sistema para renovarse desde dentro, habían transcurrido en 1907 más de tres décadas de la Restauración borbónica sin avanzar lo más mínimo en el diseño de un nuevo marco jurídico de las haciendas locales y ordenación municipal en su conjunto, aunque cada Ministro de la Gobernación llevara en cartera un definitivo proyecto de ley. Se temía más, posiblemente, lo que hubiera debido desmontarse a consecuencia de la reforma sustancial, no una simple modificación parcial, del régimen local – como, por ejemplo, el triple circuito fiscal imperante (19): Estado, Provincias (Diputaciones), Municipios (Ayuntamientos) – que los anacronismos, ineficacias y penurias, derivados de la propia estructuración existente que sumía a las Corporaciones locales en la impotencia económica y la rutina administrativa. Pero por lo visto la ley municipal de 1877 gozaba, de hecho, del mismo carácter de inmutabilidad que la Constitución promulgada el año anterior.

Esa rigidez del sistema canovista, por más que pretendiera periódicas aperturas, hoy llamaríamos cambios de imagen, que a muy pocos engañaban, llevaría precisamente en germen su autodesmoronamiento. Porque lo que en un principio era deseo de reformas, manifestado a través de las fuerzas políticas y sociales, acabaría convirtiéndose en crítica generalizada del orden vigente. No debe extrañar así que la reforma del marco local se produjera en los inicios del régimen primorriverista, concretada en el Estatuto de 1924, una vez suspendida la Constitución de 1876, cuando el sistema, que había verificado, entraba ya en su irreversible epílogo.

(18) POSADA, A. *Evolución legislativa del régimen local en España. 1812-1909*. Lib. V, pág. 462-471. Impr. Suárez. Madrid, 1910.

(19) DEL MORAL RUIZ, J. *op. cit.* pg. 152.