

Tapando grietas. Hacienda local y reforma tributaria en Extremadura (1750-1936)

Covering fissures. Local finance and taxation reform in Extremadura (1750-1936)

ANTONIO MIGUEL LINARES LUJÁN
Universidad de Extremadura

RESUMEN

Antes de la reforma liberal, la propiedad rústica constituía la principal fuente de ingresos de la hacienda local extremeña. Gracias a ella, los concejos de la región sufragaban las costas propias de la administración municipal y parte de las contribuciones que debían satisfacerse mediante derrama vecinal. La municipalización de los repartimientos no implicaba una descarga fiscal equitativa, pero sí mitigaba la presión de la Hacienda Real sobre el común de la población. La cruzada emprendida desde las últimas décadas del Setecientos contra la propiedad municipal, concretada a partir de 1855 en la desamortización civil, obligó a recomponer las cuentas de la hacienda local extremeña mediante otras fórmulas de financiación más gravosas para la colectividad.

Éstas, definidas desde 1845 por los recargos sobre impuestos del Estado, acabaron generando una nueva estructura presupuestaria de carácter fiscal que, además de obstaculizar el desarrollo de los servicios asociados a la caja municipal, reforzó la discriminación impositiva de las capas más desfavorecidas de la sociedad extremeña.

PALABRAS CLAVE: Hacienda local, Propiedad rústica municipal, Privatización liberal, Reforma tributaria, Extremadura, España moderna y contemporánea

Códigos JEL: H71, H72, N93, N94

ABSTRACT

Before liberal reform, rustic property was the main source of income of Extremadura's local finance. Thanks to it, the town hall of this region defrayed the own expenses of municipal administration and part of the taxes which might be paid by means of neighbouring apportionment. The municipalisation of the apportionments did not imply equality in the fiscal discharge, but, at least, mitigated the Royal Finance's pressure over the common run of population. The crusade which was started in Spain against the rustic municipal patrimony from the middle of the 18th century, concreted in the civil disentanglement since 1855, obliged to repair the accounts of Extremadura's local finance by way of other financing methods more burdensome to the community. These methods, characterised by the extra load over the State duty from 1845, ended up by imposing a new budget structure of fiscal nature which, besides hindering the development of the services linked to local finance, reinforced the taxation discrimination of the most unfortunate layer of Extremadura's society.

KEY WORDS: Local finance, Rustic municipal property, Liberal privatisation, Taxation reform, Extremadura, Modern and contemporary Spain

JEL Codes: H71, H72, N93, N94

1. Introducción¹

Si, para la literatura económica española, la hacienda local ha sido siempre la hermana pobre de la Hacienda Central, la relación de parentesco entre ésta y la hacienda municipal extremeña parece no haber existido nunca a juzgar por la historiografía contemporánea. La omisión carece de importancia a la hora de conocer los grandes cambios a los que fue sometida la administración local por el liberalismo decimonónico. En este sentido, los trabajos de Joaquín del Moral, Carmen García y Francisco Comín ofrecen un esquema interpretativo lo suficientemente abierto como para integrar sin reservas las peculiaridades que generó a escala regional o provincial el reformismo liberal. El problema no es tanto la falta de estudios como la carencia de monografías dirigidas a cubrir los huecos que, habiendo sido ya detectados, llevan años pidiendo a gritos análisis específicos. Y es aquí donde la experiencia extremeña adquiere verdadera relevancia porque, a diferencia de los casos estudiados hasta el momento, la evolución de la hacienda local en Extremadura constituye una magnífica evidencia del conocido pero raramente verificado tránsito entre una hacienda de naturaleza patrimonial y una hacienda de carácter netamente fiscal.

La fuerza del ejemplo no sólo reside en la elección de un escenario inicialmente distinto a los ya investigados. Si de algo carece la historia de la hacienda municipal española es de trabajos destinados a desvelar cambios de largo plazo en espacios geográficos relativamente amplios. La presente investigación intenta subsanar, en parte, esta doble carencia utilizando datos agregados para las dos provincias extremeñas y empleando, por primera vez, una cronología que va desde mediados del siglo XVIII hasta los años treinta de la pasada centuria. La apuesta obliga a pasar por alto diferencias internas y vicisitudes coyunturales de gran trascendencia para comprender la diversidad de respuestas a las que dio lugar la reforma liberal de los sistemas de financiación local. En contrapartida, la opción elegida ofrece la posibilidad de divisar, con cifras más o menos contundentes, la verdadera magnitud de la transformación experimentada por una hacienda basada en la riqueza patrimonial a raíz, justamente, del proceso de descapitalización de la administración municipal.

[Fecha de recepción del original, septiembre de 2005. Versión definitiva, febrero de 2006]

¹ Una primera versión de este artículo fue presentada al XI Congreso de la Sociedad Española de Historia Agraria, celebrado en Aguilar de Campoo (Palencia) en junio de 2005. Para la versión final, he contado con las acertadas sugerencias de Santiago Zapata y Javier Moreno, así como con las valiosas apreciaciones de los evaluadores de *Investigaciones de Historia Económica*.

2. Propiedad territorial y hacienda local en Extremadura a mediados del siglo XVIII

Pese a los muchos desgajamientos sufridos antes de 1750, el patrimonio rústico de los concejos extremeños seguía siendo, a mediados del Setecientos, un valioso tesoro². Según el Libro del Mayor Hacendado del Catastro de Ensenada, en el 56 por 100 de los núcleos no despoblados de la antigua provincia de Extremadura los ayuntamientos contaban con los más altos ingresos de cada término (Cuadro 1). De hecho, acaparaban casi el 83 por 100 del producto bruto atribuido a los grandes propietarios de la región³. Ni que decir tiene, por tanto, que el debate suscitado entre los ilustrados respecto al futuro de los predios administrados por los concejos estaba en este caso plenamente justificado⁴.

Tras el debate intelectual, unas veces desarrollado en torno a la privatización del patrimonio rústico de los pueblos y, otras, vinculado a la necesidad de acabar con los abusos que tradicionalmente ensombrecían la gestión de dicho patrimonio, latía un hecho que los ilustrados no cuestionaban: el sostenimiento de la hacienda local en muchas zonas del país dependía, en buena medida, de las rentas generadas por la tierras de propios y arbitrios⁵.

Con el fin de profundizar en este hecho para el caso concreto de Extremadura, he realizado un amplio sondeo entre las respuestas generales del Catastro de Ensenada. El resultado, que puede verse en el Cuadro 2, obtenido a partir de los 140 núcleos para los que la operación catastral proporciona los detalles más precisos, ofrece un esquema bastante expresivo de las rentas que, a mediados del siglo XVIII, componían la hacienda municipal extremeña⁶.

Según éste, casi el 90 por 100 de los ingresos percibidos por los concejos en Extremadura procedía de la cesión en arrendamiento de la riqueza rústica municipal. Tan sólo una décima parte de las anualidades que ingresaba la caja local salía de las restantes fincas o facultades gestionadas por los ayuntamientos. Dentro de ellas,

² Sólo las dehesas, montes y pastos de dicho patrimonio superaban el millón y medio de hectáreas, más del 37 por 100 de la superficie de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Linares, 2001, p. 88).

³ Esta situación contrasta con la descrita para Andalucía por Artola, Bernal y Contreras (1978). En todo caso, los libros del Mayor Hacendado deben ser interpretados con sumo cuidado. Véase Mata y Romero (1988), p. 221.

⁴ Véase, entre otros, Sánchez Salazar (1988a).

⁵ En general, la palabra propios hacía referencia a los predios que mantenían regularmente la caja municipal, mientras que el término arbitrios era utilizado para aquellos otros que, siendo de aprovechamiento común, servían temporalmente para cubrir determinadas urgencias del tesoro local. La mayor parte de estos terrenos arbitrados acababa constituyendo una fuente regular de ingresos. Véanse Nieto (1964) y Mangas (1981).

⁶ En la muestra están representadas todas las comarcas de la región y los centros urbanos de mayor tamaño.

CUADRO 1
MAYORES HACENDADOS DE LA ANTIGUA PROVINCIA DE EXTREMADURA, 1755*
 (número de pueblos y producto bruto en reales de vellón)

Mayores Hacendados	Pueblos	Producto Bruto				
		Tierra	Industria	Comercio	Ganado	Total
Concejos	186	9.614.463	24.444	130.809	0	9.769.716
Particulares	141	1.917.254	19.482	240.636	1.218.666	3.396.083
Instituciones eclesiásticas	3	91.963	0	8.275	0	100.238
Instituciones civiles	1	11.523	0	0	0	11.523
Total	331	11.635.203	43.926	379.720	1.218.666	13.277.560

* No incluye despoblados.

Fuentes: Archivo General de Simancas (AGS, en adelante), Dirección General de Rentas, Primera Remesa, Relación del Mayor Hacendado de Cada Pueblo, libro 155.

incluso, quedaban comprendidas algunas prebendas estrechamente vinculadas a la tierra: penas de cortes en dehesas y montes (multas). Otras, las de mayor cuantía, derivaban de la adjudicación de abastos públicos de vino, pescado, carne, aceite, jabón y aguardiente, del alquiler de casas, pozos de nieve, carnicerías, tabernas, hornos, pesos, fraguas, molinos y abacerías, de la cobranza de alcabalas enajenadas o de las prerrogativas propias de cada localidad: montazgos, pontazgos, barcajes, escribanías, venta ambulante, etc.⁷

De la partida procedente de la tierra, la información catastral confirma una tendencia ya apuntada desde la Edad Media: la vocación ganadera de la renta municipal extremeña, vocación que responde a las características agroclimáticas de la región, a la hegemonía de la dehesa dentro de la propiedad rústica de los concejos, a la persistente reclamación de pastos frescos por parte de la ganadería trashumante y a la creciente demanda de hierba y bellota exhibida por la cabaña estante desde mediados del siglo XVIII⁸. En contraste con esta orientación ganadera, la importancia del aprovechamiento agrícola o de la explotación forestal era prácticamente inapreciable en las cuentas de la hacienda local extremeña⁹.

⁷ Según García García (1986), pp. 96-99, en el norte de España la hacienda municipal dependía casi en exclusiva del arrendamiento de predios urbanos, de los repartimientos o de los impuestos sobre artículos de consumo.

⁸ Fuentes (1986), pp. 36-45 y Linares (1993), pp. 115-119.

⁹ Dentro de los distintos predios del patrimonio rústico municipal (tierras de labor, montes, dehesas y pastos), los únicos espacios que recibían un tratamiento unitario eran los terrenos dedicados al cultivo permanente. La cesión de estos terrenos implicaba normalmente la transmisión de todos los esquilmos que producían. Para el resto de

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MUNICIPAL EN 140 NÚCLEOS EXTREMEÑOS
A MEDIADOS DEL SIGLO XVIII
(miles de reales de vellón y porcentajes)

Partidas y conceptos	Valor anual	Porcentajes	
Rentas de la tierra (suelo y vuelo)	Invernaderos	1.157	58,9
	Veranaderos y agostaderos	16	0,8
	Pastos Marradas y entrepanes	58	3,0
	Barbecheras y rastrojeras	29	1,5
	Total (Pastos)	1.259	64,1
	Bellotas	375	19,1
Labores	113	5,8	
Cortezas	2	0,1	
Maderas y leñas	1	0,1	
Otros esquilmos	12	0,6	
Total (Rentas de la tierra)	1.762	89,8	
Otras rentas	Fincas urbanas	29	1,5
	Abastos públicos	90	4,6
	Multas	24	1,2
	Prerrogativas	43	2,2
	Alcabalas	12	0,6
	Otras exacciones	3	0,2
Total (Otras rentas)	201	10,2	
Total	1.963	100,0	

Fuentes: AGS, Dirección General de Rentas, Primera Remesa, Respuestas Generales del Catastro del Marqués de la Ensenada, libros 2, 4, 135-154, 515, 525, 526, 560-562, 612, 614, 615, 619, 620 y 624, respuestas XXIII, XXIV, XXVIII y XXIX.

Con independencia del uso, la información catastral revela claramente que la riqueza rústica constituía la principal y casi única fuente de ingresos de los concejos de la región. De ella dependían, por tanto, las costas generadas por la administración municipal y, en realidad, todas las expensas emanadas del servicio local. Desde esta

predios, incluidos los giros de labor, el modelo era distinto. Aquí, cada aprovechamiento generaba un sistema de adjudicación específico, de tal modo que, dentro de un mismo espacio, podían coincidir al cabo del año diversos derechos y distintos usuarios. Por lo común, los concejos extremeños sólo arrendaban el aprovechamiento estacional de ciertos frutos, fundamentalmente pastos de invierno y bellotas de montanera, dejando a los vecinos aprovechar gratuitamente el resto de los esquilmos. Para más detalles, véase Linares (2001), pp. 98-107.

perspectiva, las tierras apropiadas o arbitradas estaban indisolublemente unidas a la indiferencia con la que el Estado del Antiguo Régimen atendía a las urgencias de la colectividad. La desatención, convertida en voracidad a la hora de gravar la renta municipal, coexistía, cómo no, con la apropiación individual de la propiedad colectiva y con la corrupción institucional¹⁰. Por encima de ellas quedaba la necesidad de financiar la cada vez más costosa administración local.

Al objeto de conocer las partidas de gasto que consumía dicha administración a mediados del siglo XVIII, he realizado otro muestreo entre las respuestas del Catastro de Ensenada. El esquema resultante (Cuadro 3), confeccionado a partir de los 60 núcleos para los que la encuesta ofrece los mejores datos, no deja lugar a dudas¹¹.

Al igual que ocurría en otras zonas del país, una buena parte de la renta municipal extremeña se destinaba al pago de salarios y de gratificaciones de peritos o de dietas ocasionadas por viajes, deslindes, elecciones y residencias¹². Escasa relevancia tenían, en cambio, las cantidades asignadas a policía y guardería, educación (maestros y preceptores de gramática), sanidad (médicos, cirujanos, matronas y boticarios) o beneficencia (manutención de pobres y niños expósitos). Ninguna de estas partidas superaba la proporción consagrada a las expensas destinadas a festividades civiles o religiosas (romerías, ofrendas y procesiones).

Más significativas que todas ellas eran las sumas empleadas en obras y mejoras. Aquí tenían cabida, tanto las cantidades aplicadas a la construcción y compostura de calles, caminos, puentes, fraguas, barcas, molinos y casas consistoriales, como las costas emanadas de la limpieza de charcas y abrevaderos o de la poda y repoblación de los montes de cada término. A juzgar por los informes recogidos entre 1791 y 1792 en el Interrogatorio de la Real Audiencia de Extremadura, las inversiones realizadas por los concejos en tales actividades, aun siendo importantes en términos relativos, no bastaban para dotar a la región de un nivel de infraestructuras medianamente aceptable o para contener el avance de la deforestación¹³.

Conviene recordar, no obstante, la poca atención que la Administración Central prestaba al cuidado y al fomento de los servicios requeridos por el mundo rural. Baste decir al respecto que, según la legislación vigente, los pueblos no sólo tenían que costear los caminos que atravesaban cada término, sino que estaban obligados a

¹⁰ Son muchos los estudios que dan fe de las tropelías cometidas por la oligarquía extremeña en la gestión de las fincas apropiadas y arbitradas durante la segunda mitad del Setecientos. Véanse, por ejemplo, Sánchez Salazar (1988b), Pereira y Melón (1989), Melón (1989) o Pereira y Rodríguez (1990).

¹¹ La información recogida al respecto en el Catastro de Ensenada resulta, en general, mucho menos precisa que la referida al capítulo de ingresos. La muestra, por tanto, ha tenido que reducirse a 60 núcleos. En ella están representadas nuevamente las distintas comarcas de la región, pero no los mismos pueblos que componen la selección recogida en el Cuadro 2.

¹² Para Sevilla, Bernal (1978), p. 291. Para la provincia de Valladolid, García García (1996), p. 80.

¹³ Las respuestas a dicho cuestionario han sido publicadas en Rodríguez y Barrientos (1993-1996).

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MUNICIPAL EN 60 NÚCLEOS EXTREMEÑOS A MEDIADOS DEL SIGLO XVIII
(miles de reales de vellón y porcentajes)

Partidas y conceptos		Valor anual	Porcentajes
Administración municipal	Salarios y gratificaciones	361	30,3
	Viajes y visitas	18	1,5
	Policía urbana y guardería rural	20	1,7
	Instrucción pública	11	0,9
	Sanidad	28	2,3
	Beneficencia	7	0,6
	Obras y mejoras	171	14,3
	Festividades	46	3,9
Total (Administración municipal)		662	55,5
Cargas generales	Arbitrios (4 por 100)	24	2,0
	Contribuciones reales	219	18,4
	Derechos señoriales	2	0,2
	Réditos de censos	158	13,2
Total (Cargas generales)		403	33,8
Otros gastos	Total (Otros gastos)	128	10,7
Total		1.193	100,0

Fuentes: Las mismas del Cuadro 2, respuestas XXV y XXVI.

contribuir a la construcción de todas las vías de comunicación realizadas en 250 kilómetros a la redonda¹⁴. Bajo tales circunstancias, la proporción adquirida por las sumas destinadas a obras y mejoras en la contabilidad consistorial no deja de ser una buena muestra de la destacada función que cumplían a escala local las rentas procedentes de la propiedad municipal.

Parecida conclusión suscita la importancia que alcanzaba a mediados del siglo XVIII la partida atribuida al pago de contribuciones reales. Salvo el 4 por 100 de arbitrios, satisfecho al Tesoro por arrendamientos autorizados en terrenos de común

¹⁴ García García (1996), pp. 91-92.

aprovechamiento¹⁵, los derechos abonados al Estado procedían en muchos casos de los encabezamientos asignados al conjunto de los vecinos. Así pues, de los impuestos que debían satisfacer los miembros de cada pueblo mediante derrama vecinal, un porcentaje significativo, difícil de medir con los datos del Catastro de Ensenada, era asumido por los ayuntamientos extremeños. Desde este punto de vista, el patrimonio rústico de los concejos permitía descargar al común de la población de los diversos gravámenes que el absolutismo imponía sobre todos los pecheros de la Corona, algo que también ocurría con los derechos de carácter señorial todavía subsistentes en algunas localidades extremeñas a mediados del Setecientos: martiniega, yantar y pedido del maestro o vasallaje.

Lo mismo sucedía con algunos de los gastos incluidos en el apartado de diversos. En él cabían desde los regalos concedidos al cura por asistir a los actos del consistorio hasta los pagos por pleitos o los premios por exterminio de fieras. Había, no obstante, un capítulo reiterativo: el recargo de mesta y mestilla. A través del mismo, los ayuntamientos asumían el desembolso unitario de las multas impuestas por los jueces de la Mesta con motivo de los rompimientos ilícitos realizados en terrenos de pasto. El pago anual de tales sanciones a mediados del Setecientos había dejado de ser un gasto variable en función de los espacios roturados para acabar siendo un concepto ordinario dentro del presupuesto municipal. Con ello, la hacienda de los pueblos, al tiempo que permitía distribuir de forma más homogénea los costes derivados del privilegio mesteño, contribuía a garantizar un mínimo de rompimientos en los espacios adehesados.

No cesaba ahí el papel que desempeñaban los terrenos apropiados o arbitrados en el sostenimiento de los gastos colectivos. Tras los réditos de los censos quedaban insinuados en el Catastro de Ensenada muchos de los servicios que el Estado del Antiguo Régimen descargaba sobre el tesoro local. Entre los motivos del endeudamiento figuraban, por ejemplo, el establecimiento de panaderías y alhóndigas, la adquisición de derechos de uso en terrenos de señorío, la construcción de obras públicas o el levantamiento de compañías de soldados. El capítulo estrella, sin embargo, era la compra de la jurisdicción o la obtención del derecho de villazgo. En casi todos los casos precisados, el proceso de liberalización municipal, frente a la tutela de señores o frente al dominio de núcleos de mayor tamaño, arrancaba en Extremadura de las últimas décadas del siglo XVII. De ahí partían, igualmente,

¹⁵ En 1741, el Estado comenzó a recaudar de los pueblos el valimiento de la mitad de sisas y arbitrios, tributo que estuvo vigente, al menos, hasta 1750. Entre 1741 y 1747, el valor del mismo en Extremadura alcanzó los 3.736.596 reales, de los que la Corona ingresó un total de 3.629.852 (García García, 1996, p. 134). No es de extrañar que, dentro de los pagos por arbitrios recogidos en el Catastro de Ensenada, los municipios extremeños incluyeran también parte de los débitos correspondientes a dicho tributo.

muchas de las deudas contraídas por los municipios para hacer efectivas las distintas exacciones impuestas por la Hacienda Real. La posibilidad de hipotecar parte del patrimonio municipal comportaba una disminución de la riqueza rústica de los pueblos, pero, al menos, permitía sortear temporalmente la embestida fiscal de la monarquía.

En resumidas cuentas, la información contenida en el Catastro de Ensenada permite afirmar que una parte importante de los ingresos obtenidos en Extremadura por la cesión de terrenos apropiados o arbitrados contribuía a aligerar la presión del fisco sobre el conjunto de los vecinos. Asimismo, gracias al patrimonio municipal, los ayuntamientos extremeños compensaban el casi absoluto abandono del Estado en todo lo relativo al desarrollo del medio rural: obras públicas, sanidad, educación, beneficencia, vigilancia y guardería. Por otro lado, la propiedad territorial resultaba indispensable para el mantenimiento del entramado institucional creado en torno al gobierno capitular. Y, por último, cómo hablar de la riqueza rústica municipal sin destacar la importancia de la misma como cobertura crediticia¹⁶.

Hasta aquí, las virtudes del patrimonio en manos de los ayuntamientos extremeños ¿Qué efectos contrapuestos generaba el producto anual de su arrendamiento?

El más evidente de todos era el desequilibrio tributario que introducía dentro de los propios pueblos. No en vano, el patrimonio servía para liberar a los potentados de los gravámenes que, en un sistema no regresivo, habrían tenido que aportar de no existir predios o derechos sobre los que descargar el peso fiscal de cada vecino. Dicho de otro modo, la propiedad municipal contribuía indirectamente a perpetuar las diferencias de fortuna en el seno de la comunidad rural. Lo mismo hacía de manera directa la hacienda local al favorecer en el reparto de salarios el trabajo de alcaldes, procuradores, abogados y escribanos. En contraste con los oficios subalternos, estos cargos eran generalmente ocupados por terratenientes y grandes ganaderos. El desequilibrio salarial entre unos y otros ampliaba aún más la distancia que separaba a los pocos afortunados de los muchos desfavorecidos. Por no hablar, claro, de los altos desniveles educativos y sanitarios que generaba el escaso papel asignado en el gasto municipal a los servicios de salud e instrucción pública.

En cuanto al endeudamiento, el principal efecto que producía era el recorte de derechos de uso en terrenos apropiados o arbitrados. El empeño de estos predios no afectaba normalmente a todos los aprovechamientos. De hecho, casi siempre eran los pastos de otoño e invierno los esquilmos sobre los que recaía el peso del crédito externo. Es más, según la información catastral, existía un estrecho nexo de unión entre predios pignorados y ganaderos trashumantes. El vínculo financiero, sumado

¹⁶ Bernal (1978), p. 292.

al conjunto de privilegios legalmente ejercidos por los mesteños, permitía vetar el acceso de los ganaderos estantes a los prados del concejo y contribuía a limitar el incremento de los ingresos de la caja municipal. El endeudamiento actuaba, pues, como instrumento de exclusión para los vecinos y como mecanismo reproductor del propio endeudamiento.

En conjunto, sin embargo, las cuentas del tesoro municipal extremeño no resultaban tan insolidarias como podría parecer. En primer lugar, porque, con independencia de la corrupción, la hacienda local sostenía, mal que bien, todo el peso de los servicios requeridos por el mundo rural. En segundo lugar, porque, a costa muchas veces de derechos de carácter comunal, el caudal de propios y arbitrios sufragaba las constantes exigencias de la Hacienda Real y la propia independencia jurídica de la comunidad. Y, en tercer lugar, porque, pese al beneficio fiscal que obtenían los más acomodados de las rentas percibidas por la hacienda municipal, la posibilidad de destinar parte de dichas rentas al pago de los encabezamientos contenía en Extremadura el recurso a repartimientos o a tributos indirectos, atemperando así la punición fiscal de la Corona sobre el común de la población.

3. La reforma de la hacienda local

Aunque a mediados del siglo XVIII resultaba evidente la necesidad de sanear las cuentas de la Hacienda Real, la voluntad de mantener intacta la vigente estructura de la propiedad impidió a la monarquía ilustrada emprender la privatización municipal reclamada por la literatura económica. En su lugar, intentando armonizar los deseos menos arriesgados del reformismo emergente y los intereses ya creados en torno al aprovechamiento del patrimonio concejil, el despotismo carolino optó por una vía intermedia, basada en la supervisión central de la hacienda y en la depuración social de la administración. En la práctica, el absolutismo ilustrado, al igual que el absolutismo sin apellidos, actuó de un modo completamente interesado. Si, por un lado, retocó a partir de 1760 el escenario técnico del tesoro local, dotándolo de reglamentos individualizados de gastos e ingresos y de organismos destinados a fiscalizar los presupuestos (Contaduría General de Propios y Arbitrios), por otro, no sólo siguió descargando sobre la hacienda municipal todo el peso del desarrollo local, sino que aumentó, cuanto pudo y más, los tributos exigidos al caudal de los concejos¹⁷.

¹⁷ La reforma ilustrada de la administración local ha sido estudiada por García García (1996), pp. 155-219.

La Guerra de la Independencia modificó temporalmente la prudencia mantenida hasta entonces en materia de privatización. El carácter local o provincial de los órganos que asumieron el poder tras la invasión napoleónica obligó a organizar la defensa del territorio mediante los recursos obtenidos en el entorno más próximo. En un primer momento, los donativos privados, la cobranza de impuestos desaparecidos o la introducción de nuevas figuras tributarias permitieron poner en marcha el aparato bélico. Cuando la prolongación de la contienda reveló la necesidad de ampliar las fuentes de ingresos, las juntas locales o provinciales optaron por acudir al patrimonio de los pueblos para afrontar la creciente petición de suministros. Comenzó así un proceso enajenador sin precedentes en el que la ausencia de una normativa general resultó ser la tónica predominante¹⁸.

Fue este fenómeno autónomo el que dio vida al discurso privatizador del liberalismo. A corto plazo, el régimen constitucional nacido del conflicto napoleónico no tuvo más remedio que dar respuesta política a un proceso desprovisto, en principio, de contenido legal. A largo plazo, la vinculación establecida por los propios ayuntamientos entre desamortización y deuda pública dotó al reformismo liberal de la excusa necesaria para profundizar en la vertiente fiscal de la privatización municipal¹⁹.

Antes, sin embargo, el país tuvo que pasar el trance de la doble reacción absolutista. Con ella, la posibilidad de enajenar parte de la riqueza municipal fue nuevamente abandonada en favor de la reforma administrativa, esta vez bajo la supervisión de la Dirección General de Propios y Arbitrios. Pese a los intentos de esta nueva institución por vincular en un único plan de reforma la mejora de la gestión y la enajenación enfiteútica de las fincas de titularidad municipal, el neoabsolutismo optó por seguir los pasos del despotismo ilustrado. Oficialmente hablando, el dominio ejercido por los ayuntamientos en el patrimonio rústico local quedó intacto. A efectos prácticos, fueron tantos y tan frecuentes los requerimientos tributarios exigidos al tesoro local que los concejos tuvieron que acudir al crédito privado. Como, además, los procedimientos de inspección siguieron siendo los viejos reglamentos de ingresos y gastos establecidos por los gobiernos ilustrados, el erario municipal no pudo mejorar los servicios atribuidos a la administración local.

El liberalismo isabelino intentó, en un principio, poner coto a los fallos del sistema, encomendando el control del tesoro municipal a los nuevos órganos creados en el ámbito provincial y autorizando a los ayuntamientos a vender parte de su patrimonio para sanear cuentas (Reales Órdenes de 24 de agosto de 1834 y de 3 de marzo de 1835). Con el tiempo, sin embargo, la legislación isabelina no haría sino

¹⁸ Véase Fontana y Garrabou (1986).

¹⁹ Linares (2001), pp. 126-163.

profundizar en la centralización de la hacienda municipal. Y no sólo porque detrás del renovado protagonismo atribuido a los concejos en el organigrama institucional del liberalismo estaba también latente el creciente interés del Erario Público por activar el proceso privatizador. Más allá de la desamortización municipal, la política fiscal de la etapa isabelina, diseñada desde la órbita moderada, recortaba sustancialmente la capacidad de maniobra de la hacienda local española.

Enmarcada dentro de la reforma tributaria de Mon-Santillán, la Ley de 8 de enero de 1845 inauguraba una fórmula de distribución presupuestaria que acababa definitivamente con la relativa autonomía financiera concejil mantenida hasta entonces. En la sección de gastos, imponía toda una serie de costas obligatorias que el tesoro municipal debía asumir por delegación estatal: ayuntamiento, policía de seguridad, policía urbana, instrucción pública, beneficencia, obras y mejoras, corrección pública, conservación y guardería de montes, quintas, deuda censual, cuotas para la diputación provincial, imposición del 20 por 100 sobre propios y arbitrios o contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. En el capítulo de ingresos, los conceptos más importantes seguían siendo los productos generados por el patrimonio, los arbitrios impuestos sobre abastos públicos o sobre derechos locales, los réditos de censos a favor y los intereses de vales reales o títulos del Tesoro. Junto a ellos, la legislación moderada ampliaba la posibilidad de percibir nuevas tasas (beneficencia e instrucción pública), habilitaba a la autoridad local para realizar derramas extraordinarias entre la vecindad y, he aquí la mayor novedad, autorizaba el recargo de los tributos de carácter estatal: contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, contribución industrial y contribución de consumos²⁰.

Detrás de esta nueva configuración fiscal, vigente hasta las primeras décadas de la pasada centuria, se traslucía una concepción de la administración local en la que no había lugar para el déficit ni para la contratación de nuevos empréstitos. Era, precisamente, esta ortodoxia la que justificaba la concurrencia de la tributación general en la recaudación de la hacienda municipal. Con ella, sin embargo, no sólo quedaba recortada la autonomía de la caja local. Dado que los métodos de asignación y reparto de la contribución territorial recién instaurada (cupos y amillaramientos) favorecían la ocultación y el fraude de la gran propiedad, la financiación consistorial pasaba a depender en buena medida de la presión ejercida sobre la capa más débil de la sociedad²¹. La discriminación así introducida, aderezada por la casi completa inhibición del Estado en materia de dotación municipal y reforzada, desde la Ley de 1 de mayo de 1855, por la rápida reducción de la riqueza rústica local, contribuía a mermar la funcionalidad económica y social de la hacienda local.

²⁰ Véanse Moral (1984), pp. 79-124; García García y Comín (1995), pp. 90-100, y Salort (1998), pp. 48-64.

Los cambios producidos en el último tercio del siglo XIX apenas retocaron lo establecido en 1845. El reglamento municipal de 20 de agosto de 1870, imbuido de un nuevo espíritu descentralizador, quiso dotar a los pueblos de recursos propios y, para ello, traspasó a los ayuntamientos el importe íntegro de los consumos. Pero, con la Restauración, los impuestos sobre artículos de comer, beber y arder retornaron de nuevo al Erario Público y los consistorios volvieron a depender de los recargos previstos en los mandatos de mediados de los años cuarenta²². Prevalció, por tanto, el principio de sometimiento financiero al que resultaron abocados los concejos tras la reforma de Mon-Santillán. No en vano, pese a los cambios introducidos en el primer cuarto del Novecientos por la “reforma silenciosa” de Flores de Lemus²³, los recursos procedentes del patrimonio municipal siguieron disminuyendo en favor de los medios habilitados desde 1845 para cubrir los gastos del servicio local²⁴.

Dentro de ellos, fueron los repudiados consumos los que mayor crecimiento experimentaron hasta principios del siglo XX²⁵. El papel adquirido por estos impuestos llegó a ser tan esencial para el tesoro municipal que, cuando en 1911, el gobierno optó por suprimirlos no tuvo más remedio que idear todo un conjunto de arbitrios y recargos complementarios denominados, precisamente, “recursos sustitutivos de consumos”. La medida no bastó para cubrir las pérdidas ocasionadas por la abolición de las gabelas sobre especies de comer, beber y arder. Así pues, entre 1917 y 1923, dentro del ámbito mismo de los recursos sustitutivos de consumos, aparecieron nuevos arbitrios sobre los edificios del concejo, sobre el vino, sobre los inquilinatos, sobre el incremento del valor de los terrenos transferidos por actos sucesorios, sobre los servicios funerarios o sobre el producto neto de sociedades por acciones. Dado que tampoco estos recursos lograron reparar los descubiertos creados por la supresión de los consumos, muchos ayuntamientos continuaron cobrándolos hasta 1924²⁶.

Desde entonces, fue el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, inspirado en los intentos de reforma de Flores de Lemus, el que definió el camino a seguir en la financiación del servicio local. En términos políticos, y muy a tono con el populismo redentor de Primo de Rivera, el nuevo reglamento rescató a los pueblos del someti-

²¹ Según Vallejo (2001), p. 192, la ocultación de la riqueza rústica en la contribución territorial varió, de 1855 a 1879, entre el 36,4 y el 46,4 por 100. Véanse, además, Pro (1992 y 1994).

²² Comín (1996), p. 202.

²³ La “reforma tributaria silenciosa”, denominada así por Fuentes Quintana, ha sido analizada con todo lujo de detalles por Salort (1998), pp. 107-124.

²⁴ Según García García y Comín (1995), p. 95, los medios autorizados para cubrir el déficit pasaron de significar el 51,7 por 100 del ingreso municipal español en 1863 al 60 por 100 en 1924.

²⁵ Sobre los muchos conflictos originados en torno al impuesto de consumos durante la segunda mitad del siglo XIX resultan muy sugerentes los trabajos de Vallejo (1996) y Moreno (2003). El desarrollo legal y el reparto social de este impuesto, en Pan-Montojo (1994).

²⁶ Martorell (1995), pp. 143-152, y García García y Comín (1995), pp. 95 y 101-104.

miento a los presupuestos del Estado. En la práctica, sin embargo, lo que hizo el Estatuto de 8 de marzo de 1924 fue refundir en uno solo los diversos mandatos publicados con motivo del ocaso de los consumos, convirtiendo en recursos ordinarios los arbitrios establecidos desde principios del segundo decenio del Novecientos. Como resultado, el modelo diseñado por el directorio militar estuvo lejos de poder modernizar el sistema fiscal de los municipios²⁷.

Cierto es que el nuevo reglamento habilitó a los consistorios con un mayor número de derechos propios. Además, el Estatuto de 1924 liberalizó los recursos financieros al servicio de los concejos, facilitando el endeudamiento y promoviendo el desarrollo del Banco de Crédito Local. Aún así, la estructura presupuestaria inaugurada por la dictadura de Primo de Rivera, escasamente modificada en las tres décadas siguientes, continuó dependiendo en buena medida de los recargos sobre la tributación estatal: esta vez, urbana, industrial, utilidades y explotaciones mineras²⁸. Quedó, pues, sancionada la brecha abierta en la hacienda local tras la casi completa descomposición de la propiedad municipal.

Desde esta perspectiva, la actividad legislativa de la II República, alimentada por la idea de recomposición del antiguo patrimonio de los pueblos²⁹, no fue más que la reconsideración, tardía, pero cierta, de la crisis provocada a escala local por la interesada tutela absolutista o por la no menos ingrata intervención liberal. Interesada o ingrata, no tanto por la disolución de la propiedad municipal, sino porque, tras la apropiación de las fuentes de ingresos de la hacienda consistorial, ni el despotismo ilustrado, ni el neoabsolutismo, ni el liberalismo, progresista o moderado, liberal o conservador, compensaron a los pueblos con los medios necesarios para el fomento del desarrollo local. Peor aún, cuando lo hicieron a través de impuestos, como el de consumos, descargaron sobre los hombros más débiles del espectro social el coste acumulado del propio proceso privatizador.

4. Privatización municipal y hacienda local en Extremadura (1750-1936)

Aunque la disolución de la riqueza rústica municipal comenzó a ser una realidad en España desde fechas muy tempranas, las monografías más recientes coinciden en señalar que fue a mediados del siglo XVIII, en correspondencia con las propuestas ilustradas, cuando la privatización empezó a adquirir mayor intensidad. La pujanza

²⁷ Véase Comín (1996), pp. 220-228.

²⁸ Una aproximación a la hacienda local española tras la dictadura, en García Añoveros (1969).

²⁹ Véanse, al respecto, Robledo (1996) y Linares (2001), pp. 230-242.

de este proceso durante la segunda mitad del Setecientos no respondió, sin embargo, a la iniciativa legal de la monarquía, sino, más bien, a la necesidad de sufragar las crecientes costas de la hacienda local. El conflicto napoleónico acrecentó las urgencias financieras de los concejos, dando lugar a un rápido proceso de desgajamientos que sólo fue reconducido legalmente por el Estado tras la consolidación del nuevo régimen liberal. De hecho, hasta 1834 el control estatal de la privatización no adquirió verdadera carta de naturaleza. Desde entonces, los ayuntamientos quedaron oficialmente capacitados para vender parte de su patrimonio con el fin de reducir deudas. La autorización fue aprovechada por muchos concejos para sanear las cuentas del tesoro municipal y para satisfacer las demandas de apropiación de la sociedad rural. Aún así, la puesta en marcha de la desamortización eclesiástica a partir de 1836 y la inhibición del gobierno conservador durante la Década Moderada obstaculizaron la intensificación del proceso enajenador abierto en 1834. Hubo, pues, que esperar a la Ley de 1 de mayo de 1855, vigente hasta el Estatuto Municipal de 1924, para asistir al principio del fin de la riqueza rústica concejil.

Extremadura fue una de las regiones españolas más afectadas por la Ley de 1855³⁰. La desamortización, sin embargo, no actuó sobre un patrimonio intacto. Según cálculos recientes, casi la tercera parte de la superficie forestal transferida en la región a manos de particulares entre 1750 y 1924 (1.302.958 hectáreas) fue enajenada durante la etapa comprendida entre 1750 y 1855 (381.130 hectáreas)³¹. Tan elevada proporción obliga a reconsiderar la incidencia del proceso privatizador en la evolución de la hacienda local. La finalidad de las páginas que siguen es, justamente, analizar las fórmulas arbitradas por los consistorios extremeños para compensar la temprana y progresiva descapitalización de la hacienda municipal, prestando especial atención a las secuelas que estas nuevas fórmulas de financiación dejaron en la sociedad rural.

Por desgracia, la documentación existente no permite dar cumplida cuenta de lo acaecido antes de 1855. La única información disponible procede de los datos recopilados en 1833 por el subdelegado de propios y arbitrios de Extremadura para informar a la recién creada Secretaría de Fomento sobre el estado del ramo³². Los detalles que aporta el intendente ofrecen, en principio, un balance bastante negativo de la caja local. Así, por ejemplo, “los réditos de los censos con que están grabados los propios, cuyos capitales suben en Extremadura a 15.429.574 reales (...), han experimentado unos atrasos asombrosos en los pagos”. Los reglamentos de ingresos y gastos no responden a los verdaderos fondos movilizados por los ayuntamientos,

³⁰ Véase Grupo de Estudios de Historia Rural (1994).

³¹ Linares (2001), pp. 289-290.

³² Parte de los datos aquí manejados han sido ya publicados en García García (1996), pp. 318, 321 y 339-340.

ocultando en muchos casos “vergonzosas e impropias partidas de comidas y funciones dispuestas por los capitulares”. Lo que ocurre, aclara el subdelegado, “es estar abandonado el caudal de propios (...), pues los concejales, sin excluir a la mayor parte de los perpetuos, lo administran para usufructuar las fincas con corto o ningún pago, especialmente los predios rústicos”³³.

En estas circunstancias, según prosigue el intendente extremeño, no debe extrañar el reiterado incumplimiento de muchos de los servicios encomendados al tesoro municipal. Los montes “están en el abandono más doloroso por efectos del irregular sistema que se ha observado siempre en su custodia y cuidado”. De igual modo, “es doloroso ver que, por los motivos indicados, se halla en unas partes interceptada la comunicación de los pueblos por falta de la barca o puente que los propios de los mismos debían reparar o reponer [y], en otros, intransitables los caminos y carreteras por igual causa”. Lo mismo sucede con algunos oficios, como “preceptores de gramática, maestros de primeras letras, facultativos, guardas de dehesas, alcaides de cárceles, alguaciles, peones públicos, etc., pues se miran frecuentemente mal pagados, después de estar dotados con sobrada escasez, conforme a unos reglamentos anticuados que en las presentes circunstancias no deberían regir”. En definitiva, a juzgar por las palabras del subdelegado, las reformas desarrolladas desde mediados del Setecientos no habían logrado mejorar ni la situación financiera de la hacienda municipal extremeña, ni la prestación de los distintos servicios asignados al tesoro local.

La conclusión no es tan obvia como parece. Por una parte, hay que tener en cuenta que, antes de 1833, el patrimonio municipal había sufrido importantes desgajamientos. El propio intendente reconoce que las ventas de la Guerra de la Independencia habían alcanzado en Extremadura un total de 29.178.463 reales, “a pesar del precio ínfimo de las alhajas en aquellas circunstancias”. Por otro lado, conviene tener presente que, desde el inicio de la reforma borbónica, el Estado no sólo había incrementado los impuestos exigidos al fondo municipal, pasando del 2 por 100 en 1760 al 20 por 100 en 1819, sino que había acudido constantemente a los concejos para sufragar gastos extraordinarios. Así lo detalla un informe impreso de la Contaduría General de Propios y Arbitrios en 1820, que cifra en 444.110.174 reales la cantidad aportada por todos los ayuntamientos del país para acudir a las urgencias del Tesoro desde 1760 en adelante³⁴.

³³ Archivo Histórico Nacional (AHN, en adelante), Ministerio del Interior (Gobernación), *Memoria formada por el Intendente Subdelegado de Propios y Arbitrios de Extremadura*. 1833, legajo 2.699-2, s/n.

³⁴ AHN, Ministerio del Interior (Gobernación), *Resumen de los beneficios que han conseguido los pueblos del reino, sus vecinos, el Estado en general y la real Hacienda, por consecuencia de las reglas que prescribe la real Instrucción formada en el año de 1760 y posteriores resoluciones, para el buen gobierno de los Propios y Arbitrios*. 1820, legajo 2.700, s/n.

Con estos precedentes, el panorama que ofrece el intendente de Extremadura en 1833 debe ser matizado. Es más, algunos datos invitan a pensar que, hasta la consolidación del régimen liberal, la hacienda municipal extremeña, dentro siempre de su persistente debilidad, resistió con cierta comodidad la intensificación del proceso privatizador y la voracidad del Erario Público. Entre 1769 y 1828, por ejemplo, los ingresos pasaron de 4.329.573 reales a 4.034.254, diferencia que, medida en precios de trigo, supone una revalorización de la renta municipal extremeña superior al 100 por 100³⁵. Por otro lado, el endeudamiento de los concejos de la región, tan abultado para el subdelegado del ramo, pasó en realidad de 521.232 reales de rédito anual en 1769 a 462.887 reales en 1833, circunstancia ésta que, comparada con la evidencia disponible para otras zonas de España³⁶, dice mucho en favor de la hacienda local extremeña antes del inicio de la etapa isabelina. ¿De qué modo superaron los concejos de la región el embate privatizador y la punción fiscal del Estado sin sufrir pérdidas importantes en el capítulo de ingresos y sin incurrir en un agravamiento de la deuda censual?

Si bien es cierto que las reformas iniciadas en 1760 pudieron contener el deterioro del tesoro municipal, el propio informe del subdelegado de Extremadura y otras fuentes complementarias hacen suponer que la mejora técnica de la administración no llegó a ser realmente determinante³⁷. Asimismo, los datos procedentes del Interrogatorio sobre Bienes de Propios de 1851 manifiestan que, desde principios del siglo XIX, la política mantenida por los concejos extremeños, al menos los pertenecientes a la provincia de Badajoz, no fue la de incrementar los precios de arrendamiento del patrimonio rústico municipal³⁸. Ante estas circunstancias, lo más lógico es pensar que los ayuntamientos lograron capear el temporal recortando gastos y reduciendo servicios.

No hay duda de que la privatización y la punción fiscal del Estado supusieron una merma importante de las competencias asumidas por la administración municipal extremeña antes de la consolidación del régimen liberal. La escasa atención a la superficie forestal y a las infraestructuras o la desidia con la que el propio intendente dibuja en 1833 la situación de los servicios sanitarios o educativos en la región son buena prueba de ello. Ahora bien, acudiendo a los datos existentes, parece claro que, además de la desasistencia, los concejos de la región encontraron otras fórmulas de contención no menos contraproducentes para buena parte de la sociedad rural.

³⁵ Los datos absolutos proceden de García García (1986), pp. 102 y 112. Para calcular la diferencia en términos de poder adquisitivo, Linares (1995), pp. 93-94.

³⁶ García García (1986), pp. 102 y 113.

³⁷ Linares (1995).

³⁸ Linares (2001), pp. 469-484.

En realidad, más de dos tercios de los predios enajenados entre 1750 y 1855 aparecen registrados en el Catastro de Ensenada como espacios de acceso gratuito³⁹. Es decir, los traspasos acaecidos antes de 1855, no sólo limitados al conflicto napoleónico, afectaron mucho más a la riqueza rústica colectiva que a las fincas apropiadas o arbitradas, las verdaderas fuentes de ingresos de la hacienda municipal extremeña. Fue, pues, la enajenación de la reserva comunal, unas veces con aprobación real y, otras, en ausencia de cualquier normativa, la opción elegida por los ayuntamientos de la región para sortear la embestida de la Hacienda, sufragar las urgencias más apremiantes de la vida local y contener la crecida de la deuda censual.

Esta fórmula, difícil de aplicar en zonas con escasez de tierras colectivas, no debió de pasar inadvertida para la sociedad extremeña. Primeramente, impidió la completa desatención del servicio municipal y permitió seguir eludiendo el recurso al reparto vecinal⁴⁰. Asimismo, la venta de fincas aligeró la presión de la demanda sobre los precios de arrendamiento del patrimonio rústico municipal. Esto benefició, probablemente, a los grandes ganaderos de la región, favorecidos ahora por la crisis de la cabaña trashumante, pero también pudo contribuir al mantenimiento de jornaleros y pequeños propietarios en terrenos apropiados o arbitrados. Difícil es medir, sin embargo, hasta qué punto el uso de pequeñas parcelas de labor a cambio de un canon moderado compensó a la población de la pérdida de derechos colectivos. Es aquí donde reside la gran contrariedad de la vía elegida por los concejos de la región para eludir la quiebra de la hacienda municipal. Dado que la explotación gratuita de los esquilmos producidos en la reserva comunal constituyó siempre una importante fuente de ingresos complementarios para la familia campesina, la merma continuada de dicha reserva tuvo que afectar, en mayor o menor medida, a las economías domésticas extremeñas.

En todo caso, pese al fuerte carácter fiscalizador de la legislación isabelina, los ayuntamientos de la región lograron mantener a salvo de la privatización a más de un tercio de los predios destinados al uso colectivo antes de la Ley de 1 de mayo de 1855⁴¹. De algún otro sitio tuvieron que salir los recursos necesarios para atender a los gastos cotidianos de los concejos y a los impuestos requeridos por el Estado tras la consolidación del régimen liberal, sobre todo considerando que el modelo presupuestario impuesto a partir de 1845 amplió las competencias de la hacienda local y desautorizó la posibilidad de acudir al crédito privado⁴².

³⁹ Linares (2001), p. 293.

⁴⁰ A la altura de 1828, según García García (1996), p. 311, los repartimientos entre vecinos sólo representaban el 0,6 por 100 de todos los ingresos de la hacienda municipal extremeña, proporción realmente exigua comparada con otras regiones, donde dicha proporción superaba el 20 por 100 e, incluso, el 80 por 100.

⁴¹ Linares (2001), p. 478.

⁴² Salort (1998), pp. 259-260, ha demostrado que, pese a las trabas impuestas por la legislación decimonónica, el Ayuntamiento de Alicante recurrió en varias ocasiones al préstamo privado.

Para el decenio anterior, sólo existe una información parcial acerca del seguimiento que tuvieron en Extremadura las Reales Órdenes de 24 de agosto de 1834 y 3 de marzo de 1835. Según ésta, las ventas producidas a raíz de dichas disposiciones, encaminadas a extinguir créditos sobre propios, difícilmente lograron saldar la deuda censual acumulada hasta entonces por la hacienda local extremeña⁴³. De hecho, los anuarios estadísticos publicados a partir de 1857 continuaron registrando en la región importantes partidas de gasto destinadas al pago de préstamos no liquidados.

Son, precisamente, estos anuarios los que mejor informan de los procedimientos empleados por los concejos extremeños para hacer frente, no sólo al endeudamiento heredado del Antiguo Régimen, sino también a los requerimientos cotidianos del servicio municipal tras la reforma tributaria de 1845.

En principio, según el promedio calculado para 1857-1860 (Cuadro 4), el patrimonio (propios y montes) sigue siendo en Extremadura el concepto más importante del ingreso municipal (55,0 por 100). El contraste con el resto del país en este sentido resulta más que evidente (16,6 por 100). Algo parecido ocurre con los arbitrios sobre productos de consumo y otros artículos (impuestos establecidos). Mientras que para el conjunto de España representan casi el 15 por 100 del presupuesto medio anual, en el caso extremeño no llegan al 12 por 100. Con ellos, con los escasos derechos de beneficencia e instrucción pública, con los ingresos extraordinarios, con los recursos no consumidos y los créditos pendientes de cobro (resultas), tan sólo basta para cubrir el 80 por 100 de todos los gastos señalados a los concejos extremeños entre 1857 y 1860⁴⁴. ¿De dónde procede el resto si el déficit y el endeudamiento están legalmente proscritos? De los recargos autorizados por el Estado sobre los tributos de carácter general (territorial, industrial y consumos) o, de modo extraordinario, de los repartimientos efectuados entre el conjunto de los vecinos⁴⁵.

La proporción adquirida por estos medios dentro de la hacienda local extremeña no oculta tampoco importantes diferencias respecto al conjunto de España. Si en Extremadura los medios habilitados para subsanar el déficit suponen sólo la quinta parte de los ingresos, en el resto del país constituyen casi la mitad. Asimismo, mientras que, en el conjunto nacional, los recargos sobre consumos ocupan algo más del

⁴³ Linares (2001), pp. 332-341.

⁴⁴ Los gastos medios del periodo, expresados en valores constantes de 1913, ascendieron a un total de 2.830.411 pesetas en Extremadura y de 70.056.288 pesetas en el conjunto de España. Véanse las fuentes del Cuadro 4.

⁴⁵ Pese a la norma, los presupuestos manejados en este trabajo revelan la existencia de déficit. El análisis de algunas cuentas, como las del Ayuntamiento de Alicante, confirma además la gran diferencia existente entre los ingresos presupuestados y los efectivamente recaudados. Véase, al respecto, Salort (1998), pp. 234 y 299.

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MUNICIPAL EN EXTREMADURA Y EN ESPAÑA, 1857-1860

(miles de pesetas de 1913 y porcentajes)

Partidas y conceptos (División administrativa)	Extremadura		España	
	Promedio anual	Porcentaje	Promedio anual	Porcentaje
Propios*	1.282	45,8	8.436	13,4
Montes*	256	9,2	2.030	3,2
Impuestos establecidos	326	11,7	9.389	14,9
Beneficencia e instrucción pública	21	0,8	2.637	4,2
Total (Ingresos ordinarios)	1.885	67,4	22.492	35,7
Eventuales y extraordinarios	202	7,2	4.273	6,8
Resultas	146	5,2	5.047	8,0
Total (Eventuales, extraordinarios y resultas)	348	12,4	9.320	14,8
Recargos sobre contribución territorial	227	8,1	7.496	11,9
Recargos sobre contribución industrial	31	1,1	2.204	3,5
Recargos sobre consumos	209	7,5	17.474	27,7
Arbitrios especiales y repartimientos	97	3,5	4.067	6,5
Total (Medios autorizados para cubrir el déficit)	564	20,2	31.241	49,5
Total	2.797	100,0	63.053	100,0

* Sin deducción del 20 por 100.

Fuentes: Comisión de Estadística (1858), pp. 344-345, y (1859), pp. 244-245, y Junta General de Estadística (1862-1863), pp. 720-721. Deflactado a partir de Ojeda (1988).

55 por 100 del total de medios autorizados, en los concejos extremeños representan únicamente el 37 por 100, siendo aquí el recargo sobre la contribución territorial el capítulo más destacado. El contraste no es anodino. Algunos estudios específicos hacen presumir que, tras la reforma tributaria de 1845, los potentados locales, pertrechados en los concejos en calidad de mayores contribuyentes, optaron por desviar la carga generada por los nuevos sistemas de financiación municipal hacia la imposición indirecta o hacia la derrama vecinal⁴⁶.

⁴⁶ Salort (1998), pp. 232 y 253.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MUNICIPAL EN EXTREMADURA Y EN ESPAÑA, 1905
(miles de pesetas de 1913 y porcentajes)

Partidas y conceptos (División administrativa)	Extremadura		España	
	Promedio anual	Porcentaje	Promedio anual	Porcentaje
Bienes de propios	2.218	26,8	10.798	5,1
Producto de montes	437	5,3	5.878	2,8
Impuestos municipales	609	7,4	30.885	14,5
Beneficencia e instrucción pública	14	0,2	1.333	0,6
Corrección pública	74	0,9	1.039	0,5
Total (Ingresos ordinarios)	3.352	40,6	49.933	23,4
Eventuales y extraordinarios	455	5,5	16.923	7,9
Resultas	1.816	22,0	16.860	7,9
Reintegros	38	0,5	424	0,2
Total (Eventuales, extraordinarios, resultas y reintegros)	2.309	28,0	34.207	16,0
Recargos legales autorizados				
Recargos sobre contribución de inmuebles	63	0,8	2.755	1,3
Recargos sobre contribución industrial	76	0,9	3.795	1,8
Recargos sobre imp. de carruajes de lujo	7	0,1	233	0,1
Recargos sobre consumos y peaje	2.409	29,2	120.545	56,5
Recargos sobre imp. de cédulas personales	47	0,6	1.828	0,9
Total (Medios autorizados)	2.602	31,5	129.156	60,6
Total	8.263	100,0	213.296	100,0

Fuentes: Comisión Extraparlamentaria (s/f), Vol. I. Deflactado a partir de Ojeda (1988).

La clave de la diferencia radica, obviamente, en la trascendencia que, pese a la desamortización, mantuvo en Extremadura la riqueza patrimonial⁴⁷. El peso de esta partida en las cuentas de la hacienda local permitió contener, al menos al principio, el recurso a los recargos autorizados, aunque difícilmente pudo evitar la desigualdad en la distribución social de los procedimientos elegidos. Con un catastro por hacer y

⁴⁷ Véase la nota 52.

con un método de reparto basado en los amillaramientos, controlado desde los consistorios por los hacendados de cada pueblo, la contribución territorial instaurada en 1845 debió de dejar relativamente indemnes a los grandes propietarios⁴⁸.

Con el tiempo, además, el avance del proceso privatizador en Extremadura dio paso a un nuevo esquema presupuestario en el que, esta vez sí, los recargos sobre la imposición directa quedaron drásticamente recortados en favor de los arbitrios sobre especies de comer, beber y arder. Así lo demuestran los datos recopilados por la comisión encargada de transformar el impuesto de consumos a principios del pasado siglo (Cuadro 5). Según ellos, los recargos sobre este tributo en 1905 significaron el 92,6 por 100 de los medios autorizados para cubrir el déficit de los ayuntamientos extremeños y el 29,2 por 100 de todos sus ingresos.

Si bien es verdad que la población asalariada de las grandes urbes españolas fue la que más sufrió la presión derivada de los consumos⁴⁹, también es cierto que, en el mundo rural, la tributación indirecta recayó mayoritariamente sobre las rentas más bajas. No en vano, las revueltas vecinales en contra de estos arbitrios estuvieron a la orden del día en toda la geografía extremeña hasta la dictadura de Primo de Rivera⁵⁰. Aunque en ellas no primó la referencia explícita a la liquidación de la riqueza rústica local, parece difícil eliminar de la protesta en contra de los consumos la conexión existente entre privatización e imposición. Es más, a diferencia de otras formas de resistencia en las que, de manera solapada, pudieron intervenir fuerzas ajenas a la miseria de la población, la generalizada participación de las familias menos favorecidas en esta clase de protestas estuvo realmente a la altura de las circunstancias⁵¹.

⁴⁸ Según Pro (1994), p. 192, las juntas encargadas de los amillaramientos, formadas a partes iguales por los ayuntamientos y por los mayores contribuyentes, tuvieron plena libertad para elaborar listas de fincas adaptadas a los intereses de la oligarquía terrateniente. El Estado no envió agentes propios para vigilar el proceso, de modo que el reparto de la carga fiscal entre los habitantes de cada pueblo, viciado en origen por el sistema de cupos desarrollado para repartir la contribución territorial, quedó en manos de la élite local. El fraude, ciertamente, no sólo favoreció a los grandes propietarios, pero, sin duda, fueron ellos los más beneficiados. En todo caso, el avance catastral de 1924 desveló un porcentaje de ocultación de la riqueza rústica cercano al 70 por 100 en la provincia de Badajoz y superior al 64 por 100 en la provincia de Cáceres (Pro, 1992, p. 367).

⁴⁹ Pan-Montojo (1994), p. 228.

⁵⁰ Véanse Sánchez Marroyo (1979), pp. 690-697, y Baumeister (1996), pp. 318-319 y 420-423.

⁵¹ Las revueltas tampoco fueron ajenas a los muchos abusos a los que dio lugar la recaudación de los consumos por parte de los propios ayuntamientos. Así lo confirma en 1906 Joaquín Echávarri, subdelegado de medicina del partido de Llerena (Badajoz), ante la comisión creada para la transformación del impuesto. Según él, la administración municipal "favorece el fraude, debitando sueldos y más sueldos a sus vigilantes, perdonando multas y decomisos a los amigos, autorizando sin firma legal los depósitos, aforando a ojo de buen cubero a pudientes, ediles y al que puede y es temido"; Comisión Extraparlamentaria (s/f), Vol. II, p. 108.

Conviene señalar, además, que, junto a la privatización de terrenos apropiados y arbitrados, la sociedad extremeña tuvo que sufrir la pérdida de la reserva rústica comunal y, probablemente, la elevación de las rentas de arrendamiento de los predios no desamortizados (propios y montes)⁵². Desde esta doble perspectiva, la apelación de la autoridad consistorial a las partidas autorizadas para equilibrar las cuentas de la hacienda municipal supuso una rebaja más de las ventajas tradicionalmente derivadas de la riqueza rústica concejil. De hecho, al igual que en otras partes de España, la retardada pero manifiesta preferencia por la tributación indirecta fue, sin lugar a dudas, una fórmula utilizada por la oligarquía agraria regional para desviar hacia el resto de la comunidad la carga fiscal heredada de la privatización municipal.

Con independencia de cómo gestionó la élite rural la reforma de la administración local, la gran beneficiada fue la Hacienda Central. Además del 20 por 100 cargado sobre propios y arbitrios, convertido desde 1845 en un ingreso regular dentro de los presupuestos del Estado, los pueblos apenas percibieron intereses por los títulos al 3 por 100 suscritos a cambio de los patrimonios desamortizados⁵³. El zarpazo que ello supuso para el tesoro local fue el máximo responsable de los recargos vertidos sobre los más débiles del espectro social. Como, además, el liberalismo mantuvo prácticamente al margen del Erario Público los dispendios asociados al servicio económico municipal, resulta inoportuno repartir zarpazos entre los poderosos sin dirigir también el foco del reproche hacia el flamante Estado liberal.

Un simple vistazo a los gastos asumidos por los ayuntamientos extremeños entre 1880 y 1885 (Cuadro 6) basta para confirmar el escaso compromiso del Tesoro con el desarrollo cotidiano del espacio local. Cómo interpretar, si no, la importante proporción adquirida por las expensas destinadas a obras públicas o la abultada cuantía dirigida a financiar la enseñanza. Esta última partida no va dirigida a la construcción o a la dotación material de escuelas o bibliotecas, sino a la retribución salarial de precepturías de gramática o de primeras letras. Cuidado, pues, con la feliz imagen que, a primera vista, proporciona la comparación de tal remesa con la ofrecida a mediados del Setecientos (Cuadro 10). Aparte de estar gravada con una tasa, la instrucción a la que atiende la administración local durante la Restauración no es más que la enseñanza, parcial y discriminatoria, impartida anteriormente por la Iglesia⁵⁴. Por no insistir

⁵² En este punto, hay que mantener cierta prudencia. La revalorización que ofrece en pesetas constantes el capítulo patrimonial de 1905 respecto al período 1857-1860 puede estar ocultando ingresos no recaudados, como los procedentes de los títulos suscritos a cambio del patrimonio enajenado. Así parece demostrarlo la elevada proporción que adquieren las resultas en 1905 (22,0 por 100), una forma de disfrazar el déficit real de la hacienda municipal.

⁵³ García García y Comín (1995), p. 98. Véase, también, la nota 56.

⁵⁴ Extremadura fue, según Núñez (1992), pp. 156-164 y 267-287, una de las regiones españolas con menores índices de escolarización infantil durante la segunda mitad del siglo XIX y una de las demarcaciones geográficas en las que más lentamente creció la tasa de alfabetización.

CUADRO 6
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MUNICIPAL EN EXTREMADURA Y EN ESPAÑA, 1880-1885
(miles de pesetas de 1913 y porcentajes)

Partidas	Extremadura		España	
	Promedio anual	Porcentaje	Promedio anual	Porcentaje
(División administrativa)				
Gastos de Ayuntamiento	2.801	27,2	45.541	14,7
Policía de seguridad	221	2,1	7.325	2,4
Policía urbana y rural	546	5,3	20.506	6,6
Instrucción pública	1.221	11,9	28.951	9,4
Beneficencia municipal	211	2,0	8.021	2,6
Obras públicas*	1.796	17,4	44.359	14,4
Corrección pública	265	2,6	9.592	3,1
Montes	64	0,6	1.575	0,5
Cargas	2.436	23,7	100.882	32,7
Resultas	732	7,1	42.011	13,6
Total	10.293	100,0	308.763	100,0

* Incluye "Obras de nueva construcción" e "Imprevistos".

Fuentes: Dirección General del Instituto Geográfico (1888), pp. 1.000-1.001. Deflactado según Ojeda (1988).

demasiado en la deficiente dotación de infraestructuras viarias con la que aparece descrita Extremadura en las fuentes de la época, a consecuencia, sin duda, de la casi completa, aunque exigua, financiación municipal de las obras realizadas en la región⁵⁵.

A juzgar por las restantes expensas incluidas en los presupuestos de 1880-1885 (Cuadro 6), la negligencia estatal aparece secundada nuevamente por la propia autoridad capitular. No por casualidad es la remesa destinada a costear la burocracia consistorial la que consume la porción más sustanciosa de la caja municipal extremeña. Con una connotación añadida: la importancia de los gastos destinados a la partida policial con relación a la estructura presupuestaria de mediados del siglo XVIII (Cuadro 10). Detrás de ella están, cómo no, la emergencia de la conflictividad social y la necesidad de reforzar la defensa de la propiedad privada tras la puesta en marcha de la desamortización civil. En definitiva, una forma más de aprovechar la miseria de la comunidad para financiar y garantizar la completa y "pacífica" redefinición individual de la riqueza rústica colectiva.

⁵⁵ García Pérez, Sánchez Marroyo y Merinero (1985), pp. 876-881.

CUADRO 7
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MUNICIPAL EN EXTREMADURA Y EN ESPAÑA, 1931-1933
(miles de pesetas de 1913 y porcentajes)

Partidas y conceptos (División administrativa)	Extremadura		España	
	Promedio anual	Porcentaje	Promedio anual	Porcentaje
Rentas	1.804	9,2	14.629	2,9
Aprovechamiento de bienes comunales	1.291	6,6	24.874	4,9
Contribuciones especiales	261	1,3	9.305	1,8
Imposición municipal	10.282	52,5	205.266	40,6
Derechos y tasas*	2.121	10,8	105.285	20,8
Otras exacciones**	243	1,2	7.814	1,5
Eventuales y extraordinarios	819	4,2	27.831	5,5
Cuotas y recargos sobre tributos nacionales	2.457	12,5	98.613	19,5
Resultas	307	1,6	12.368	2,4
Total	19.585	100,0	505.985	100,0

* Incluye "Servicios municipalizados".

** Incluye "Subvenciones", "Arbitrios con fines no fiscales", "Multas", "Mancomunidades", "Entidades menores" y "Agrupación forzosa del ayuntamiento".

Fuentes: Dirección General del Instituto Geográfico (1933), p. 429, (1934), p. 473, y (1935), p. 547. Deflactado según Ojeda (1988).

La huella de tan sagrada redefinición queda igualmente recogida en los presupuestos de la II República (Cuadro 7). Sin entrar a analizar en detalle la compleja relación de figuras tributarias que, desde la "reforma silenciosa" de Flores de Lemus, comenzaron a poblar las cuentas de la caja municipal, la estela que dibuja la documentación oficial de la era republicana no puede ser más ilustrativa: la riqueza patrimonial (rentas y aprovechamiento de bienes comunales) ha dejado de constituir la principal y casi única fuente de ingresos de la hacienda local extremeña para pasar a significar la exigua sexta parte de toda la renta anual. Más aún, excluyendo resultas y homogeneizando partidas (Cuadro 8), la estructura presupuestaria de la II República revela con toda claridad la progresiva pero definitiva implantación en Extremadura de una hacienda municipal de carácter netamente fiscal⁵⁶.

⁵⁶ Debe considerarse, además, que la expoliación patrimonial no estuvo acompañada de la contraprestación financiera estipulada en la Ley de 1 de mayo de 1855. Las noticias remitidas al Instituto de Reforma Agraria por algunas localidades extremeñas entre 1931 y 1933 invitan a pensar que las rentas generadas por las láminas emitidas a raíz de la desamortización perecieron tras la política de inversión ferroviaria de las últimas décadas del Ochocientos o, simplemente, no llegaron a ser satisfechas.

CUADRO 8

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MUNICIPAL EN (1) EXTREMADURA, 1750-1933, Y (2) ESPAÑA, 1857-1933*
(porcentajes)

Partidas homogeneizadas	1750	1857-1860		1905		1931-1933	
	(1)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Rentas patrimoniales (a)	91,2	58,0	18,0	41,4	8,5	16,1	8,0
Arbitrios e imposición municipal (b)	5,2	12,3	16,2	9,5	15,8	54,7	43,5
Derechos y tasas (c)	2,2	0,8	4,5	1,4	1,2	11,0	21,3
Otras exacciones (d)	1,4					1,3	1,6
Eventuales y extraordinarios		7,6	7,4	7,1	8,6	4,2	5,6
Recargos y repartimientos (e)		21,3	53,9	40,6	65,9	12,7	20,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Resultas no incluidas.

- (a) Para 1750: "Rentas de la tierra (suelo y vuelo)" y "Fincas urbanas". Para 1857-1860: "Propios" y "Montes". Para 1905: "Bienes de propios" y "Producto de montes". Para 1931-1933: "Rentas" y "Aprovechamiento de bienes comunales".
- (b) Para 1750: "Abastos públicos" y "Alcabalas". Para 1857-1860: "Impuestos establecidos". Para 1905: "Impuestos municipales". Para 1931-1933: "Contribuciones especiales" e "Imposición municipal".
- (c) Para 1750: "Prerrogativas". Para 1857-1860: "Beneficencia e instrucción pública". Para 1905: "Beneficencia e instrucción pública" y "Corrección pública".
- (d) Para 1750: "Multas" y "Otras exacciones".
- (e) Para 1857-1860: "Medios autorizados para cubrir el déficit". Para 1905: "Recargos legales autorizados". Para 1931-1933: "Cuotas y recargos sobre tributos nacionales".

Fuentes: Las mismas de los Cuadros 2, 4, 5 y 7.

El modelo desarrollado en la región para financiar los gastos del servicio local durante la era republicana consistió, básicamente, en el incremento de la imposición municipal (arbitrios sobre bebidas, carnes frescas y saladas), en el aumento de tasas y derechos de carácter local y en el recurso al repartimiento vecinal, procedimiento éste que, tras el Estatuto de Calvo Sotelo, quedó integrado entre los diversos recursos comprendidos dentro de la imposición municipal. De este modo, el ingreso de los ayuntamientos de la región pasó a descansar, justamente, sobre los arbitrios o sobre los repartos por capitación a los que, hasta bien entrado el siglo XIX, evitó recurrir el patrimonio rústico de los pueblos extremeños.

Y todo ello dentro de un estrecho margen presupuestario (Cuadro 9) en el que el desarrollo económico y social del mundo rural siguió estando condicionado por el elevado peso atribuido a los gastos del régimen administrativo (personal y material

CUADRO 9
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MUNICIPAL EN EXTREMADURA Y EN ESPAÑA, 1931-1933
(miles de pesetas de 1913 y porcentajes)

Partidas y conceptos (División administrativa)	Extremadura		España	
	Promedio anual	Porcentaje	Promedio anual	Porcentaje
Obligaciones generales (a)	5.554	28,3	167.291	34,2
Personal y material de oficina	2.852	14,5	57.520	11,8
Vigilancia y seguridad	857	4,4	23.746	4,9
Policía urbana y rural	1.474	7,5	43.052	8,8
Beneficencia y asistencia social	2.851	14,5	45.180	9,2
Instrucción pública	1.122	5,7	29.116	6,0
Salubridad e higiene	1.324	6,8	43.886	9,0
Montes (b)	416	2,1	9.909	2,0
Obras públicas	2.824	14,4	59.733	12,2
Otros gastos (c)	229	1,2	7.075	1,4
Resultas	104	0,5	2.159	0,4
Total	19.607	100,0	488.667	100,0

(a) Incluye "Recaudación" y "Representación municipal".

(b) Incluye "Fomento de los intereses comunales".

(c) Incluye "Servicios municipalizados", "Mancomunidades", "Entidades menores" y "Agrupación forzosa del municipio".

Fuentes: Dirección General del Instituto Geográfico (1933), p. 429, (1934), p. 473 y (1935), p. 547. Deflactado según Ojeda (1988).

de oficina) o por el abultado aprecio de subsidios y retiros, de nuevos préstamos o de dispendios destinados al mantenimiento de los órganos de carácter provincial (obligaciones generales). En este sentido, los únicos cambios de interés observados a principios de los años treinta del siglo XX están relacionados con la renovada importancia concedida a la sanidad o a la beneficencia⁵⁷.

⁵⁷ A partir de 1902 el salario de los maestros pasó a depender del Estado. Así pues, los gastos dedicados a instrucción pública en 1931-1933, proporcionalmente disminuidos respecto a 1880-1885 (Cuadro 10), sólo se refieren al levantamiento de nuevos centros educativos o a la reforma de los existentes.

CUADRO 10

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MUNICIPAL EN (1) EXTREMADURA, 1750-1931, Y (2) ESPAÑA, 1880-1931*
(porcentajes)

Partidas homogeneizadas	1750-1755		1880-1885		1931-1933	
	(1)	(1)	(2)	(1)	(2)	
Cargas generales (a)	35,3	25,5	37,8	28,5	34,4	
Personal y material de oficina (b)	30,3	29,3	17,1	14,6	11,8	
Policía, guardería y corrección pública (c)	1,7	10,8	14,0	12,0	13,7	
Beneficencia y asistencia social	0,6	2,2	3,0	14,6	9,3	
Instrucción pública	0,9	12,8	10,9	5,8	6,0	
Salubridad e higiene (d)	2,3			6,8	9,0	
Obras y mejoras (e)	14,3	19,5	17,2	16,6	14,3	
Otros gastos (f)	14,6			1,2	1,5	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

* Resultados no incluidas.

(a) Para 1750: "Viajes y visitas" y "Cargas generales". Para 1931-1933: "Obligaciones generales".

(b) Para 1750: "Salarios y gratificaciones". Para 1880-1885: "Gastos de ayuntamiento".

(c) Para 1750: "Policía urbana y guardería rural". Para 1880-1885: "Policía de seguridad", "Policía urbana y rural" y "Corrección pública". Para 1931-1933: "Vigilancia y seguridad" y "Policía urbana y rural".

(d) Para 1750: "Sanidad".

(e) Para 1880-1885 y 1931-1933: "Montes" y "Obras públicas".

(f) Para 1750: "Festividades" y "Otros gastos".

Fuentes: Las mismas de los Cuadros 3, 6 y 9.

Por lo demás, el gasto municipal siguió reservando un notable papel al mantenimiento del orden. Ciertamente es que no todo el "desorden" del período republicano estuvo ligado al proceso privatizador. Otros muchos problemas de dilatado arraigo en el campo extremeño cristalizaron a principios de los años treinta para desatar las protestas de los más desfavorecidos. Directa o indirectamente, sin embargo, la clarificación liberal de los derechos de propiedad no sólo estuvo presente en los altercados del período, sino que fue muchas veces revitalizada por los políticos de turno para convertirla en la clave del conflicto.

Sirvan de resumen final las palabras vertidas por Valentina Martín Yuste, de 94 años de edad, vecina de Tornavacas (Cáceres), en una de las diversas encuestas que la izquierda republicana hizo girar con motivo del proyectado, aunque finalmente abortado, rescate de bienes comunales. Recuerda esta anciana en 1933, que, "cuando

ella tenía 13 ó 14 años, las dehesas de Campana, Salamanca, El Cardacal, Sillares y Quemadas, Angostura, Asperones, Hornillo, Redondo, Garganta y Serrada pertenecían al pueblo y las aprovechaban con sus ganados los vecinos, pagando al ayuntamiento 5 cuartos por cada cabeza de ganado cabrío; y que, entonces, como el ayuntamiento tenía tantas dehesas que eran de sus propios, no pagaban ni médico, botica, consumos ni contribuciones porque lo pagaba todo el ayuntamiento; y que allá por el año cincuenta y nueve o sesenta, las vendió el Gobierno (...); y, luego, del dinero de las dehesas, le dieron al ayuntamiento unas láminas que no sabe si cobra o no de ellas todavía”⁵⁸.

5. Conclusiones

A mediados del Setecientos, la administración local extremeña dependía casi en exclusiva de las rentas generadas por la riqueza rústica concejil. Esta dependencia creaba una importante contrariedad: si, por una parte, garantizaba la prestación de los muchos servicios atribuidos a los ayuntamientos, por otra, mermaba la capacidad de respuesta de la hacienda municipal extremeña ante cualquier modificación en los derechos de propiedad. No por casualidad la intensificación del proceso privatizador a partir de las últimas décadas del siglo XVIII dejaría a los concejos de la región en una posición verdaderamente comprometida de cara a la financiación de las costas derivadas de la administración local.

Hacia 1750, sin embargo, los ingresos del patrimonio rústico permitían a la hacienda local extremeña asumir el pago de una parte importante de la tributación estatal o señorial y evitar el recurso a la fiscalidad indirecta o a la derrama vecinal. Asimismo, gracias a la cesión de la tierra apropiada o arbitrada, los ayuntamientos de Extremadura compensaban, mejor o peor, la casi absoluta desatención de la monarquía en todas las facetas de la vida local: obras públicas, sanidad, educación, beneficencia, vigilancia y guardería. Igualmente, era la propiedad territorial la que sufragaba la estructura institucional de la administración municipal extremeña y la que servía de garantía hipotecaria para las deudas que la desidia de la Corona o la voracidad del Tesoro Real obligaban a contraer.

Las goteras que tapaba la hacienda municipal creaban también fisuras internas. Según el Catastro de Ensenada, los altos cargos de los concejos y, por tanto, los grandes hacendados de cada pueblo consumían en concepto de salarios o sobresueldos

⁵⁸ Archivo del Instituto de Reforma Agraria, *Rescate de Bienes Comunales (Tornavacas)*. 1933, compacto 23, caja 12, carpeta 21.

la porción más importante del presupuesto municipal. Asimismo, y dado que el tesoro local cubría parte de los encabezamientos, el patrimonio de los pueblos servía para reproducir el escaso compromiso fiscal de los grupos más acomodados. Por no mencionar los desequilibrios educativos y sanitarios que introducía dentro del colectivo vecinal el escaso papel asignado en la caja municipal a la instrucción pública o a la atención médica. Con todo, la imagen que ofrecía a mediados del siglo XVIII la hacienda local en Extremadura no resultaba tan injusta e insolidaria como podría parecer, sobre todo comparada con la huella que más tarde dejaría en la región la reforma tributaria de 1845 y la privatización de la riqueza municipal.

Hasta la consolidación del régimen liberal, la caja local resistió la creciente presión del Estado y la financiación de la Guerra de la Independencia sin ampliar la deuda censal y sin incrementar los precios de arrendamiento. La reforma administrativa iniciada en 1760 pudo tener parte de responsabilidad en esta relativa capacidad de resistencia. No obstante, los datos existentes invitan a pensar que la fortaleza mostrada por la hacienda municipal extremeña antes de la etapa isabelina estuvo vinculada, por una parte, a la rebaja de los servicios prestados por la administración local y, por otra, a la privatización de parte de la superficie destinada al aprovechamiento común de los vecinos. A través de estas dos vías, los ayuntamientos de la región lograron sortear la crisis de la Hacienda Central, aunque a costa, eso sí, de las competencias atribuidas al tesoro municipal y de las entradas complementarias de la familia campesina.

Peor aún fueron las fórmulas aplicadas a partir de 1855, cuando, junto a la pérdida definitiva de la mayor parte de la antigua reserva comunal, y dentro de un nuevo panorama fiscal definido por la centralización, la hacienda municipal extremeña tuvo que hacer frente a la venta masiva de tierras apropiadas y arbitradas. Dado que, hasta entonces, habían sido ellas las que habían permitido financiar las costas de la vida local, la descapitalización tuvo que ser compensada con otras fuentes de ingreso. El empleo de recargos sobre tributos de carácter estatal, viciados en origen por los sistemas de reparto y recaudación, el uso indiscriminado de arbitrios sobre los productos de consumo y, desde los años veinte del pasado siglo, el renovado impulso concedido a los impuestos de carácter local y a los repartimientos entre vecinos fueron los tres grandes mecanismos de compensación habilitados por los gobiernos de turno para tapar los agujeros abiertos por la privatización. Con ello, además de seguir hipotecando el futuro de los servicios de interés general en Extremadura, el Estado liberal contribuyó a descargar sobre los grupos más desfavorecidos del mundo rural, no sólo los gastos tradicionalmente vinculados al patrimonio desamortizado, sino también el coste acumulado del propio proceso privatizador.

Bibliografía

- ARTOLA, Miguel; BERNAL, Antonio M., y CONTRERAS, Jaime (1978): *El latifundio. Propiedad y explotación*, ss. XVIII-XX, Madrid, MAPA.
- BAUMEISTER, Martin (1996): *Campe sinos sin tierra. Supervivencia y resistencia en Extremadura (1880-1923)*, Madrid, MAPA.
- BERNAL, Antonio M. (1978): "Haciendas locales y tierras de propios. Funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)", *Hacienda Pública Española*, 55, pp. 285-312.
- COMÍN, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda pública. II. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica.
- COMISIÓN DE ESTADÍSTICA (1858-1859): *Anuario(s) estadístico(s) de España. Años 1857 y 1858*, Madrid, Imprenta Nacional.
- COMISIÓN EXTRAPARLAMENTARIA (s/f): *Actas, Dictamen y Estados. Documentos y trabajos de la comisión extraparlamentaria para la transformación del impuesto de consumos*, Madrid, Sucesora de M. Minuesa.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO (1888): *Reseña geográfica y estadística de España*, Madrid, Instituto Geográfico y Estadístico.
- (1933-1935): *Anuario(s) estadístico(s) de España. Años 1931, 1932, 1933 y 1934*, Madrid, Instituto Geográfico y Catastral.
- FONTANA, Josep, y GARRABOU, Ramón (1986): *Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, Alicante, Diputación Provincial de Alicante.
- FUENTES, Senador (1986): *Los Propios de Mérida en la segunda mitad del siglo XVIII y primeros del XIX*, Mérida, UNED.
- GARCÍA AÑOVEROS, Jaime (dir.) (1969): *Las haciendas locales en España, 1940-1969*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA GARCÍA, Carmen (1986): "Haciendas municipales y bienes de propios: las reformas de Carlos III", *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 1, pp. 89-113.
- (1996): *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1734-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- GARCÍA GARCÍA, Carmen, y COMÍN, Francisco (1995): "Reforma liberal, centralismo y haciendas municipales en el siglo XIX", *Hacienda Pública Española*, 133, pp. 81-106.
- GARCÍA PÉREZ, Juan; SÁNCHEZ MARROYO, Fernando, y MERINERO, M^a Jesús (1985): *Historia de Extremadura. IV. Los tiempos actuales*, Badajoz, Universitas Editorial.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL (1994): "Más allá de la «propiedad perfecta». El proceso de privatización de los montes públicos españoles (1859-1926)", *Noticiario de Historia Agraria*, 8, pp. 99-152.

- JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA (1862-1863): *Anuario estadístico de España. Años 1860-1861*, Madrid, Imprenta Nacional.
- LINARES LUJÁN, Antonio M. (1993): *Tierra y poder en la Baja Extremadura, 1750-1850*, Cáceres, Universidad de Extremadura, Memoria de Licenciatura inédita.
- (1995): “De la apropiación del usufructo a la privatización de la superficie. Las tierras concejiles en la Baja Extremadura (1750-1850)”, *Noticiario de Historia Agraria*, 9, pp. 87-127.
- (2001): *El proceso de privatización de los patrimonios de titularidad pública en Extremadura (1750-1936)*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Tesis Doctoral inédita.
- MANGAS NAVAS, José Manuel (1981): *El régimen comunal agrario en los concejos de Castilla*, Madrid, Ministerio de Agricultura.
- MARTORELL, Miguel (1995): “La reforma pendiente. La hacienda municipal en la crisis de la Restauración: el fracaso de la Ley de Supresión del Impuesto de Consumos”, *Hacienda Pública Española*, 132, pp. 143-152.
- MATA, Rafael, y ROMERO, J. (1988): “Fuentes para el estudio de la propiedad agraria en España (siglos XVIII-XX). Balance provisional y análisis crítico”, *Agricultura y Sociedad*, 49, pp. 209-292.
- MELÓN, Miguel Ángel (1989): “Oligarquías locales y crisis del Antiguo Régimen en Extremadura”, *Investigaciones Históricas*, IX, pp. 9-32.
- MORAL RUIZ, Joaquín del (1984): *Hacienda central y haciendas locales en España, 1845-1905*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- (1986): “Desamortización y haciendas locales, 1820-1900”, *Desamortización y Hacienda Pública*, Madrid, Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía, Vol. II, pp. 739-748.
- MORENO LÁZARO, Javier (2003): “Fiscalidad y revueltas populares en Castilla y León durante el bienio progresista, 1854-1856”, *Historia Agraria*, 31, pp. 111-139.
- NIETO, Alejandro (1964): *Bienes Comunales*, Madrid, Revista de Derecho Privado.
- NÚÑEZ, Clara E. (1992): *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*, Madrid, Alianza.
- OJEDA, A. (1988): *Índices de precios en España*, Madrid, Banco de España.
- PAN-MONTOJO, Juan (1994): “Lógica legal y lógica social de la contribución de consumos y los derechos de puertas”, *Hacienda Pública Española. Monografías I*, pp. 217-229.
- PEREIRA, José Luis, y MELÓN, Miguel Ángel (1989): “Legislación agraria, colonización del territorio y nuevas poblaciones en Extremadura”, en VV. AA., *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII*, Madrid, MAPA.
- PEREIRA, José Luis, y RODRIGUEZ, Miguel (1990): “Asociacionismo y conflictividad agraria en la Extremadura de finales del siglo XVIII”, *Alcántara*, 21, pp. 7-34.
- PRO, Juan (1992): *Estado, geometría y propiedad. Los orígenes del catastro en España (1715-1941)*, Madrid, Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

- (1994): “El poder de la tierra: una lectura social del fraude en la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería (1845-1936)”, *Hacienda Pública. Monografías I*, pp. 189-201.
- ROBLEDO HERNÁNDEZ, Ricardo (1996): “Política y reforma agraria: de la Restauración a la II República (1868/74-1939)”, en GARCÍA SANZ, Ángel, y SANZ, Jesús (coords.), *Reformas y políticas agrarias en la historia de España*, Madrid, MAPA, pp. 247-349.
- RODRÍGUEZ, Miguel, y BARRIENTOS, Gonzalo (eds.) (1993-1996): *Interrogatorio de la Real Audiencia. Extremadura a finales de los tiempos modernos*, Mérida, Asamblea de Extremadura.
- SALORT, Salvador (1996): “Las haciendas locales entre el antiguo régimen y el reformismo burgués. La Hacienda Municipal de Alicante (1800-1923)”, *Hacienda Pública. Monografías I*, pp. 193-207.
- (1998): *La hacienda local en la España contemporánea. La hacienda municipal de Alacant (1800-1923)*, Alicante, Generalitat Valenciana.
- SÁNCHEZ MARROYO, Fernando (1979): “Huelgas, motines y otras formas de protesta en el campo cacereño a comienzos del siglo XX”, en CERILLO, E., y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, A. (coords.), *Estudios dedicados a Carlos Callejo Serrano*, Cáceres, Diputación Provincial de Cáceres, pp. 671-697.
- SÁNCHEZ SALAZAR, Felipa (1988a): “El reparto y venta de las tierras concejiles como proyecto de los ilustrados”, *Agricultura y Sociedad*, 47, pp. 123-141.
- (1988b): *Extensión de cultivos en España en el siglo XVIII*, Madrid, Siglo XXI.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (1996): “El impuesto de consumos y la resistencia anti-fiscal en la España de la segunda mitad del siglo XIX: un impuesto no exclusivamente urbano”, *Revista de Historia Económica*, XIV, 2, pp. 339-370.
- (2001): *Reforma tributaria y fiscalidad sobre la agricultura en la España liberal, 1845-1900*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza.