

# EVOLUCION PRESUPUESTARIA Y REGLAMENTACION CONTABLE DE LAS HACIENDAS LOCALES Y PROVINCIALES (1845-1911)

Por JOAQUIN DEL MORAL RUIZ

## SUMARIO

I. REGLAMENTACIÓN CONTABLE Y FUENTES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES LOCALES.—

II. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS.

El primer esbozo de organización presupuestaria y contable de Municipios y Provincias, contemplando estas Corporaciones civiles como parte integrante del Estado nacional, está contenido en la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos (1). Ahora bien, para comprender la evolución,

---

(1) A partir de esta ley-marco, el desarrollo legal mediante el cual se fijaron las bases de la contabilidad general de Municipios y Provincias, está contenida en el *Reglamento sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos*, de 16 de septiembre de 1845 y, con posterioridad, en las leyes de *Contabilidad General*, de 20 de febrero de 1850, y *Ley de Contabilidad*, de 25 de junio de 1879; juntamente con la *Ley de Organización del Tribunal de Cuentas*, de 25 de agosto de 1851, y el *Reglamento de ejecución*, de 2 de septiembre de 1853. Asimismo, también hay que consignar la *Ley Municipal*, de 20 de agosto de 1870, y la de 1876, refundidas ambas en la definitiva *Ley Municipal*, de 2 de octubre de 1877, que estuvo vigente hasta la aprobación de los *Estatutos Municipal y Provincial* en 1924-1925, ya en la Dictadura de Primo de Rivera.

Por otra parte, como es sabido, la Ley de 8 de enero de 1845 no fue discutida por el poder legislativo (Congreso de los Diputados y Senado), sino que emanó directamente del poder ejecutivo, en virtud de una simple autorización. Ahora bien, sí es posible rastrear su filosofía político-administrativa a través del Proyecto de Ley Municipal de 1840 (aprobado definitivamente el 14 de julio), resultado tardío del Proyecto de 1838. Al poco de aprobado, el Regente Espartero suspendió su aplicación el 13 de octubre de 1840. En él ya está claramente explicitado el carácter doctrinario y centralista que hubo de informar la posterior Ley de 1845.

En torno al Proyecto de 1840 se generaron interesantes discusiones parlamentarias, con papeles destacados en ellas de Alejandro Oliván y Pascual Madoz, sobre si las Ordenanzas Municipales, para ser eje-

dimensión y repercusiones de los avatares financieros de estas instituciones —estrechamente relacionadas con la situación presupuestaria de la Hacienda central— es preciso rastrear en los Reglamentos e Instrucciones que conforman, establecen y regulan la estructura funcional de sus ingresos y gastos.

Por otra parte, la evolución y desarrollo presupuestario de las entidades locales puede resultar un útil indicador —si se estudian las variaciones operadas en la asignación del *gasto* o bien se analizan las modificaciones producidas en la estructura de la partida de *ingresos*— para calibrar las tensiones sociales (económicas, políticas, sanitarias y educativas, entre otras muchas más) que hubieron de afectar a un gran número de españoles entre mediados del ochocientos y primeras décadas del siglo siguiente.

Conviene, pues, resaltar la importancia de la vida local en sus diversas repercusiones manifestadas, en particular con mayor virulencia, en los núcleos urbanos mayores y más habitados. La evolución, a grandes rasgos, de los Municipios españoles merece ser destacada: en 1850 existían más de 9.000 entidades municipales de las que la mayor parte tenían menos de cinco mil habitantes. Todavía en 1910 el 91 por 100 de los Municipios (concretamente 8.500) eran entidades menores, mientras que de 1920 a 1930 los Municipios menores de cinco mil habitantes representaban porcentajes que oscilaron del 44,5 por 100 al 40,3 por 100, respectivamente. El significativo descenso de los núcleos habitacionales pequeños, en tanto los más poblados iban cre-

---

cutivas, habían de ser aprobadas por las Cortes, como pensaban los «progresistas» o, por el contrario, por el Ayuntamiento y el gobernador civil, como presidente que era de la Diputación Provincial, que es como querían los liberales «moderados». Para seguir las respectivas líneas argumentales, véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSC)*, núm. 41 (11 de abril de 1840), núm. 42 (13 de abril), núm. 48 (22 de abril), págs. 953, 1149-1152.

En efecto, no es desdeñable ni falto de interés el análisis de la polémica desatada, bien en la discusión parlamentaria en el Congreso y Senado o, en su caso, la suscitada en el Pleno municipal, ya que, finalmente, articulará y tenderá a conformar la forma legal en la que una determinada medida política quede plasmada como ley. Y conviene no olvidar, por lo demás, que toda esta normativa, una vez aprobada, es vehiculada a través de un ordenamiento legal escalonado y perfectamente trabado, que se inserta en los diversos ámbitos institucionales del gobierno territorial del Estado. Estas instituciones quedan ya esbozadas en la Constitución de 1812 y más concretamente establecidas mediante el Decreto LIX de 27 de enero de 1822 y definitivamente implantadas tras el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. El diseño administrativo resultante de esta organización territorial consistió en una administración centralizada establecida en un triple ámbito de actuación funcional: central, provincial y local.

Leyes, decretos, reglamentos, instrucciones y circulares son las herramientas funcionales con las que actúa el poder establecido en la Administración Central; por su lado, serán los bandos, ordenanzas, disposiciones, resoluciones —y antes los fueros—, procedentes del Acuerdo, los instrumentos normativos primordiales con los que se ejercerán las labores del gobierno en las Administraciones Locales. Su origen puede ser rastreado desde el Ordenamiento de Alcalá en 1348 y, después, tras el establecimiento progresivo de la figura del «Corregidor», instrumento básico de la centralización del poder real en el ámbito local castellano.

Según Oliván, las Ordenanzas eran la legislación interior permanente de las Corporaciones Locales (ALEJANDRO OLIVÁN: *De la Administración Pública con relación a España*, reedición del Instituto de Estudios Políticos, 1.ª ed. 1843, Madrid, 1954, pág. 156).

ciendo progresiva y paulatinamente, sugieren la necesidad de acometer cuanto antes un análisis en profundidad de la vida local española en el transcurso de 1845-1930 (2).

Ahora bien, aquí se trata de centrar alguno de los puntos que considero básicos dentro de la temática relativa al desarrollo histórico de las entidades locales, como es el que concierne a su evolución financiera y contable durante 1845-1911 (3).

## I. REGLAMENTACION CONTABLE Y FUENTES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

La Ley de Contabilidad General de 20 de febrero de 1850 indica en su Capítulo IV («*De las Cuentas Provinciales y Municipales*»), que fueran redactadas anualmente y presentadas por el Ministro de la Gobernación en las Cortes. Deberían adjuntársele —si sobrepasaran 200.000 reales de ingresos ordinarios— estados impresos de ingresos y gastos e importe de las ventas de los Propios, derechos, arbitrios (provinciales o municipales) e inversiones (4).

(2) *Estadística Administrativa de la Dirección General de Contribuciones*, Establecimiento Tipográfico de J. A. Ortigosa, Madrid, 1855. Véase, también, *Anuarios Estadísticos de España, 1900, 1910, 1912, 1920, 1930*.

(3) Una panorámica sobre la normativa legal de Municipios y Provincias desde las Cortes gaditanas, pasando por la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias (Decreto XLV, de 3 de febrero de 1823) y lo legislado hasta el final de la monarquía parlamentaria en SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO: *Descentralización administrativa y organización política*, Alfaguara, Madrid, 1973, 3 vols.; vol. I (1812-1931); JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Hacienda Central y Haciendas Locales en España, 1845-1905*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, págs. 185-240. Los más destacados textos legislativos locales pueden consultarse en J. A. SANTAMARÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Legislación Administrativa Española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977.

Hay que reseñar, también, en particular por las discusiones parlamentarias que ocasionaron, y no es frecuente este hecho por lo que respecta a la normativa de las entidades locales desde 1845 hasta 1911. En efecto, la mayor parte de la legislación básica local se agrupa en torno a la figura legal del Decreto. Es por ello que merecen ser resaltados a aquellos proyectos que no llegaron a cuajar como leyes, pero sí organizaron polémicas políticas en el Congreso de los Diputados y permiten rastrear ideas que, posteriormente, quedarán plasmadas en la legislación local. Como es el caso de la «Ley de Administración Municipal», presentada por Patricio de la Escosura en 1856-1857, durante el Bienio Progresista o los dos Proyectos sobre Derecho Municipal, presentados por Posada Herrera desde 1856 a 1860. En el primero se daba plena capacidad legal a los Ayuntamientos para elaborar, aprobar y ejecutar sus Ordenanzas y Reglamentos (25 de octubre de 1860) y en el segundo se incrementaba la centralización en aquello que afectaba a las finanzas y contabilidad de los municipios (12 de marzo de 1860). Véase J. POSADA HERRERA: *Leciones de Administración*, reimpresión (de la 2.ª ed.) del Instituto Nacional de Administración Pública, 1988. Es útil consultar para analizar el carácter y evolución de la normativa legal local, las siguientes obras: A. POSADA: *Evolución Legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982. Del mismo autor, *Tratado de Derecho Administrativo*, 2 vols., Madrid, 1898; *Escritos municipalistas y de la vida local*, IEAL, Madrid, 1979. Véase, también, A. EMBID IRUJO: *Ordenanzas y Reglamentos Municipales en el Derecho Español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, págs. 39-221.

(4) *Colección de las disposiciones más principales sobre la contabilidad de la Administración Pública de España*, Imprenta Nacional, Madrid, 1863, pág. 60.

Asimismo, la Ley de Organización del Tribunal de Cuentas de 25 de agosto de 1851 y el Reglamento de Ejecución de 2 de septiembre de 1853 contienen disposiciones para el control por parte de este organismo de las cuentas locales referidas a entidades mayores de 2.000 habitantes.

Estas disposiciones venían a reconfirmar las disposiciones arbitradas por el Reglamento para la ejecución de la Ley de Ayuntamientos de 1845. En su Cap. XI, artículo 107, el Presupuesto Municipal había de formarlo el alcalde, por triplicado, en el mes de agosto, con sujeción a un modelo al efecto. Sería discutido y votado por el Ayuntamiento en el mes de septiembre, dejando un ejemplar en la Secretaría de la Corporación y mandando el alcalde los otros dos al Jefe político o Gobernador civil el primero de octubre. Éste devolvería uno con su aprobación, antes del 15 de diciembre, si la suma de los ingresos ordinarios del pueblo no llegara a los 200.000 reales en los términos prevenidos en el artículo 58 de la citada ley. Si los sobrepasase, el Gobierno era el encargado de aprobarlo (5).

La Instrucción de Contabilidad Municipal de 20 de noviembre de 1845 establecía los modelos de *Cuentas Municipales* con vistas a la adopción de un plan uniforme de contabilidad local. Pero, a la vista del escaso éxito alcanzado por estos formularios en los Ayuntamientos, el Ministerio de la Gobernación aprobó la Real Orden de 12 de noviembre de 1850. En ella se establecieron una serie de documentos relativos a las cuentas municipales, con arreglo al siguiente modelo (y cuyos formularios habían de imprimirse en Madrid):

- Cuenta del Depositario del Ayuntamiento.
- Carpeta de las relaciones del Cargo (Ingresos).
- Carpeta de las relaciones de Data (Gastos).
- Relación de productos de Propios.
- Relación de Montes.
- Relación de Arbitrios e impuestos establecidos.
- Relación de Beneficencia.
- Relación de Instrucción Pública.
- Relación de productos extraordinarios.
- Relación de productos para cubrir el déficit presupuestario.
- Relación de gastos obligatorios del Ayuntamiento.
- Relación de policía de seguridad.
- Relación de policía urbana.
- Relación de Instrucción Pública.
- Relación de Beneficencia.
- Relación de Obras Públicas.
- Relación de gastos obligatorios de corrección pública.
- Relación de gastos obligatorios de Montes.

---

(5) *Reglamento para la ejecución de la Ley de 8 de enero de 1845 sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos aprobados por S. M. en 16 de Setiembre del mismo*, Imprenta Nacional, Madrid, 1845, págs. 24-25.

- Relación de gastos obligatorios de Cargas.
- Relación de gastos voluntarios para nueva construcción.
- Relación de imprevistos.
- Recibos o cartas de Pago.
- Cargarémes.
- Libramientos.
- Nóminas.
- Cuenta particular de contribuciones.
- Relaciones de Cargo (ingreso) por contribuciones sobre Propios, Montes, Arbitrios e Impuestos establecidos, y gastos provinciales.
- Relaciones de Data (gastos) por entregas a la Tesorería o Depositaria provincial, por contribuciones sobre Propios, montes, arbitrios e impuestos establecidos, y a la Depositaria de fondos provinciales para gastos de la misma (6).

Aquellas pertenecientes a Municipios superiores a 2.000 habitantes, había que enviarlas —con todos estos estados consignados— al Ministerio de la Gobernación. Y de ahí a las Cortes antes del 1 de mayo del año inmediato al de su referencia. Por otra parte, todas las cuentas municipales, así de grandes como de pequeñas unidades vecinales, quedarían depositadas en el Tribunal de Cuentas del Reino para su definitiva aprobación.

En cuanto a las *Cuentas Provinciales*, la Real Orden de 19 de mayo de 1850 derogaba los artículos 13-14 del Reglamento de 16 de septiembre de 1845, mandando que las cuentas provinciales se remitan al Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos) y de ahí a las Cortes a lo largo del mes de marzo del año inmediato al de su referencia en aplicación de la Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850 (7).

El Real Decreto de 31 de mayo de 1850, por su lado, preceptúa que los recargos municipales sobre la contribución territorial, que se imponían sobre los pueblos para enjuagar los déficit presupuestarios de Ayuntamientos y Diputaciones, no debían exceder del 8 por 100 y del 20 por 100, respectivamente. También permitía imponer recargos sobre la contribución industrial (8).

Las cuentas locales sufren diversos avatares a lo largo del siglo XIX, particularmente en lo relativo a su composición y articulación normativa. Sin embargo, los recargos sobre las contribuciones principales del Estado (territorial, industrial, consumos) siguen un ritmo de lento pero progresivo aumento, siendo esta situación particularmente manifiesta en la mayoría de las capitales de provincia con ocasión de los ensanches urbanos de finales de siglo. Circunstancia que queda bien reflejada a través del Real Decreto de 30 de mayo de 1885, relativo al repartimiento y administración de la contribución territorial (9).

(6) *Colección Legislativa de España (continuación de la Colección de Decretos)*, vol. 51, Madrid, 1850-1936, págs. 261-263. A partir de ahora *CLE*.

(7) *CLE*, vol. 50, págs. 93-94.

(8) *CLE*, op. cit., vol. 50, págs. 178-179.

(9) Los cambios en la estructura formal de la contabilidad local se enmarcan en las modificaciones que el Ministerio del Interior (desdoblado del de Fomento y, después llamado de la Gobernación en 1835)

Las contribuciones territorial e industrial experimentaron recargos por un porcentaje próximo al 15 por 100, destinados a cubrir la insuficiencia financiera tanto municipal como provincial. Y en el caso del sistema impositivo municipal había que agregar, también, el cupo provincial dedicado al sostenimiento de la respectiva Diputación provincial. Sobre estos recargos pesaban los gastos de recaudación, arriendo o administración en torno a un porcentaje aproximado del 10 por 100, que iba a parar a las arcas del Estado. Es por ello que en cada uno de estos recargos venían a quedar a las Haciendas locales sobre un 5 por 100, más o menos, de los ingresos brutos.

Por lo que atañe a la contribución de consumos, la más destacada en el panorama recaudatorio local por la cuantía de los recargos y sobretasas (arbitrios municipales sobre consumos), que sobre ella se imponían, podía llegar hasta el 45 por 100 de recargo y, en algunos casos, como era en la mayor parte de las grandes ciudades españolas (Madrid, Barcelona, etc.), podía incluso llegar a ser del 100 por 100. En los pequeños municipios, el repartimiento vecinal, que consistía en una derrama que tomaba como base lo declarado por la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería en los amillaramientos, era la fórmula más usada para solventar sus déficit presupuestarios.

Los ingresos procedentes de recargos en las tres contribuciones generales del Estado venían a representar entre el 65-75 por 100 de los ingresos del presupuesto ordinario en los grandes y medianos Municipios. En tanto los ingresos por bienes privativos (Propios) y arbitrios sobre consumos completaban el resto. En el caso de los pequeños Municipios, los ingresos procedentes de los bienes de Propios y de los arbitrios sobre los consumos no bajaron a partir de 1850, con toda probabilidad, de un porcentaje cercano al 40 por 100.

Por lo que respecta a la importancia de los recargos sobre la contribución de consumos en la estructura de los ingresos en los presupuestos locales (Ayuntamientos y Diputaciones), hay que indicar que representaban entre un 18-20 por 100 de los ingresos brutos. El 70 por 100 del total recaudado procedente de recargos en las contribuciones generales iba a parar a los Municipios, en tanto el 30 por 100 restante recaía en las Diputaciones. Los recargos, en efecto, fueron la fuente de financiación primordial de las Haciendas locales españolas a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y durante las primeras décadas del siguiente (10).

---

sufrió desde su creación en 1834 hasta su reorganización en 1874. El Decreto de 9 de enero de 1874, mediante el que se reorganizaba la planta de la Secretaría del Ministerio de la Gobernación y volvía a restablecerse la Dirección General de Administración Local, en *Colección de Leyes, Decretos, Reglamentos, Ordenes y Circulares de interés general del Ministerio de la Gobernación desde la proclamación de la República en 11 de febrero de 1873 hasta 31 de diciembre del mismo año (con un Apéndice que comprende los meses de enero y febrero de 1874)*, Imprenta Nacional, Madrid, 1874. En cuanto a los recargos sobre los ensanches, véase *Colección de disposiciones vigentes sobre repartimiento y administración de la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería y rectificación de los amillaramientos*, Establecimiento Tipográfico «Sucesores de Rivadeneyra», Madrid, 1885.

(10) Véase JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Hacienda Central y Haciendas Locales...*, págs. 79-163.

A partir de 1900 los gravámenes que los Ayuntamientos podían imponer sobre los «consumos» quedaron reducidos paulatinamente, comenzando desde 1907 a suprimirse el derecho que pesaba sobre los vinos de todas clases. Por lo demás, la contribución de consumos quedó abolida en 1911 del sistema tributario general, pero todavía en 1919 los ingresos procedentes de imposiciones diversas sobre el consumo representaron para las arcas del Tesoro Público 38 millones de pesetas.

En 1908, por otro lado, se separó la parte que de la antigua contribución de inmuebles, cultivo y ganadería gravaba a la riqueza rústica. A partir de entonces se denominó «Contribución Urbana». Naturalmente, la medida afectó en los pequeños Municipios a la recaudación por recargos; no así en los grandes y medianos, ya que la nueva figura tributaria se convirtió en pieza importante de la maquinaria tributaria de estos Ayuntamientos, puesto que ellos participaban de los ingresos totales que esta contribución general aportaba a la Hacienda central. Sin embargo, el «repartimiento vecinal» siguió siendo en los pequeños Municipios el instrumento fiscal idóneo para cubrir el déficit presupuestario hasta la aprobación del Estatuto Municipal en 1925 (11).

## II. ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Las Leyes Municipales de 1845 y 1876 concebían el Municipio como un organismo subordinado a la Administración general del Estado. Y lo definían como una entidad individual, dentro de ciertos límites, independiente y con intereses peculiares, que se rige y gobierna en virtud de los principios consignados en la Constitución del Estado. Era, también, desde la Ley de 1845, una Corporación esencialmente económico-administrativa, que ninguna intervención poseía ni en lo contencioso, ni en lo criminal ni en el orden político y cuya finalidad era la administración de los intereses comunales. La acción administrativa se establece y realiza a través del Ayuntamiento, que es en el plano orgánico la institución funcional del gobierno representativo de la comunidad.

Al conjunto de bienes materiales, que en concepto de entidad administrativa y en virtud de su personalidad jurídica disfruta el Municipio, es a lo que se denomina Hacienda Municipal. Así pues, ésta consta de todos los bienes y productos, «que bajo los nombres de rentas, censos, derechos, valores, impuestos, arbitrios y recargos sobre las contribuciones generales del Estado conocemos».

Respecto a la Provincia, hay que indicar que es la división territorial que para su administración y gobierno se hace de la Nación española (Península e Islas adya-

---

(11) JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Op. cit.*, págs. 79-152, para todo lo relativo a las figuras tributarias locales y su relación con las contribuciones generales del Estado. Sobre el «repartimiento», *Memorias del Tribunal de Cuentas del Reino sobre la Cuenta General Definitiva del Estado del Presupuesto desde 1906 a 1930*, Imprenta de la Gaceta, Madrid, 1933.

centes). Y está compuesta de los respectivos términos municipales y de sus límites, que forman Municipios. El gobierno de la Provincia tiene un órgano funcional, una institución, también representativa, que gestiona los intereses comunes del territorio administrativo y que es la Diputación Provincial. Y está coordinada en lo político-económico con el resto del conjunto de intereses de los otros territorios administrativos que forman la Nación a través de la figura del Gobernador civil (Delegado del Ministro de la Gobernación), que es la representación del poder ejecutivo en las entidades locales.

La Diputación Provincial es una Corporación económico-administrativa, y como tal tiene atribuciones y ejerce las funciones y competencias en todo lo que concierne a la administración civil y económica, propio y exclusivo, de la respectiva provincia (12).

La Hacienda Provincial está constituida por las rentas y productos de toda clase de bienes, derechos y capitales que por cualquier concepto pertenezcan a la Provincia o a los establecimientos que de ella dependan; al igual que los fondos procedentes de los recargos en las contribuciones generales del Estado. Así como el «contingente provincial» sufragado por los pueblos, en proporción a lo que pague cada uno (cupó) al Tesoro por contribuciones directas. Habría que añadir, por otro lado, los fondos consignados en los Presupuestos Generales del Estado, obligaciones del Ministerio de la Gobernación en su apartado destinado a la Administración Provincial (Personal y Material).

Es ésta, naturalmente, una concepción de la organización del Estado vertebrada en cuanto a la función y el hecho administrativo en una gestión caracterizada por formas y maneras jerarquizadas y centralizadas, tanto en la labor habitual desarrollada en el despliegue de las acciones político-administrativas, como en la asignación de recursos y en el gasto de éstos a través de su organización contable y estructura presupuestaria.

A principios del siglo xx era una realidad compartida la necesidad de agrupar pequeños Municipios de 500 a 1.000 habitantes, debido a su penuria en recursos tributarios. Esta falta de recursos municipales condicionaba el crecimiento de los pueblos y conducía a la atrofia del tejido administrativo de la Nación. Bien es verdad que esta situación de hipermunicipalización del territorio tenía sus orígenes en la normativa establecida desde la Constitución gaditana, que ordenaba hubiera Ayuntamiento en todos los pueblos que llegasen a 1.000 almas. Esto tuvo entonces su justificación por la necesidad de establecer una organización político-administrativa que

---

(12) La cita es de FERMÍN ABELLA: *Manual de Hacienda Municipal*, 7.ª ed., Imprenta Vda. e Hijos de la Riva, Madrid, 1894, págs. 8-9. De interés es la información que proporciona sobre los presupuestos y la contabilidad local en págs. 21-312. Ley de 25 de septiembre de 1865, refunde y recoge prácticamente todo lo legislativo desde 1812 a 1856 sobre las Diputaciones, así como acerca de la figura y atribuciones del Gobernador civil. Como igualmente, respecto a los Ayuntamientos, lo hace el Real Decreto de 21 de octubre de 1866, reformando las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y para el gobierno y administración de las Provincias.



vertebrara la nueva estructura territorial del Estado liberal, precisa para que echaran raíces las nuevas situaciones políticas y económicas que estaban emergiendo. Pero, posteriormente, y en virtud de la conjunción de diversos factores que precisan, con toda probabilidad, nuevos enfoques para analizarlos (lo que aquí no es factible), los sucesivos ordenamientos legales relativos a esta situación todavía bajaron más el listón por lo que respecta al número preciso de habitantes necesarios para constituir Ayuntamiento. Así, el Real Decreto de 23 de julio de 1835 bajó la cifra hasta 500 y la Ley de Ayuntamientos de 1845 dio existencia legal a poblaciones de 150 habitantes.

En 1870 se exigen ya 2.000 habitantes residentes para formar Ayuntamiento, pero reconociendo contradictoriamente, los Municipios existentes entonces con menor número de vecinos, vulnerando así el espíritu del Decreto-Ley de 21 de octubre de 1868, que suprimió los Municipios menores de 1.000 habitantes, siguiendo en ello a su antecedente legal, la Ley de junio de 1856, progresista, que había defendido la misma postura integradora.

De los 9.287 Ayuntamientos existentes en 1900 constituidos legalmente con arreglo al Censo de 1887, 7.322 no llegaban a los 2.000 habitantes. La mayor parte vivían, prácticamente, sin recursos propios y con una organización contable escasa y poco fiable. Su situación económica era bastante precaria y tan sólo la creación de arbitrios muchas veces al borde de la ilegalidad y siempre gravosos «sostienen su organización con graves perjuicios para los vecinos que pagan» (13). Esta situación, por el contrario, no era obstáculo para que la Administración Central les siguiera encomendando la confección de los documentos fiscales necesarios para repartir los cupos procedentes de las contribuciones generales del Estado —en particular, los amillaramientos de rústica—, y los padrones de cédulas personales. Además, la Administración provincial, les encomendaba tareas administrativas como administración delegada del poder ejecutivo y de la función administrativa central del Estado en las oficinas delegadas y en otras actividades y cometidos como los de la confección del Censo Electoral, Registro de vecindad; quintas y servicio militar, vigilancia de presos, Juntas de Agricultura, etc.

Precisamente, la situación de precariedad económica de muchos Ayuntamientos queda, nítidamente expuesta, en la incompleta estadística municipal realizada a finales del siglo XIX por el Ministerio de la Gobernación. En efecto, las cifras de sus presupuestos indican, que en la mayor parte de los Municipios encuestados, sus ejercicios presupuestarios ordinarios se saldaban con déficit. En tanto, sus ingresos propios resultaban insuficientes y tenían que acudir a los recargos en las contribuciones generales del Estado, a los arbitrios municipales sobre los consumos y, en último lugar, al repartimiento vecinal para poder sufragar sus necesidades cívicas primordiales (personal, ornato e infraestructuras, beneficencia y sanidad). El contingente provincial, por su lado, con el que los pueblos contribuían al sostenimiento de

(13) *Gaceta de Administración Local*, núm. 6, año III, junio 1901, págs. 325-326.

sus Diputaciones resultaba, en la mayor parte de los Municipios pequeños, especialmente oneroso (14).

La Hacienda Municipal se rigió hasta 1911, en lo que respecta a contabilidad y presupuestos, por la Ley de Contabilidad de 25 de junio de 1870, siendo sus disposiciones aplicables, también, a la Hacienda Provincial. La Ley orgánica de Ayuntamientos de 1876, que la refunde, indica en el artículo 132 que las disposiciones de contabilidad afectaban, por supuesto, al Municipio, estando vigente en este punto cuanto dispuso la Ley de 1870 y demás disposiciones aclaratorias. Y entre éstas hay que citar por su relevancia las aprobadas posteriormente, caso del Reglamento orgánico de la Ordenación de pagos del Estado de 24 de mayo de 1891, el Real Decreto de 28 de marzo de 1893, la Real Orden de 8 de marzo de 1894, referente a la supresión del período de ampliación respecto a la contabilidad del Estado, vigente para Ayuntamientos y Diputaciones; como, asimismo, la Ley de 18 de septiembre de 1896. En cuanto a la contabilidad de Municipios y Provincias han de ser tenidas en cuenta para un análisis sobre desarrollo presupuestario local la Ley-Orden de 31 de mayo y Circulares de 1 de junio, 10 de julio, 6 de agosto, 29 de diciembre de 1886 y 1 de junio de 1887, conocidas como «Disposiciones Correa», que toman el nombre del Presidente del Gobierno don Antonio Aguilar y Correa.

Los Ayuntamientos formaban todos los años sus presupuestos comprensivos de los gastos, que por cualesquiera causas hubieran de originarse y de los ingresos que calculasen precisos para cubrirlos. Ingresos y Gastos debían estar clasificados por Capítulos y, dentro de cada uno de ellos, por artículos. Para elaborarlos, se nombraba del seno del Ayuntamiento una Comisión permanente compuesta y reglamentada de conformidad con las Reales Ordenes de 17 de abril de 1877, 22 de diciembre de 1880 y Orden de 13 de enero de 1873 entre las principales disposiciones.

*El Presupuesto Ordinario de Gastos*, anual, había de comprender la previsión de las cantidades precisas para cubrir las obligaciones o gastos, indicados por la Ley Municipal en sus artículos 72-73, como eran las de ornato, comodidad e higiene del vecindario, vigilancia, policía; administración municipal.

La conservación y arreglo de las vías públicas, gasto en personal y material de las dependencias y oficinas; pensiones a empleados y deudos, intereses (censos) y cargas (capitales) por bienes o sumas en poder o usufructuadas por los Municipios. Más deudas reconocidas y liquidadas por préstamos; fomento del arbolado y repoblación, medios para prevenir los incendios y socorros primeros durante el desarrollo de los mismos. Salvamento de naufragos en las poblaciones marítimas; suscripciones al *Boletín Oficial* de la Provincia y a la *Gaceta* de Madrid, así como a otras publicaciones procedentes de otros organismos ministeriales, de obligatoria suscripción en los núcleos poblacionales que excediesen de 2.000 habitantes o en cabezas de partido. Además, debían incluir el cupo de «contingente provincial» para el

---

(14) *Estadística de los Municipios*, Ministerio de la Gobernación/Dirección General de Administración, Organización Provincial y Municipal/Establecimiento Tipográfico de Hijos de J. A. García, Madrid, 1902.

sostenimiento de su Diputación. Y una partida suficiente para imprevistos y calamidades públicas (langosta, sequía, etc.), que no había de sobrepasar el 10 por 100 del Presupuesto de Gastos. También se consignarían los gastos publicitarios de edictos, subastas y bandos, que pudieran insertarse en las publicaciones oficiales. Constaría de los Capítulos siguientes:

Capítulo I. *Gastos del Ayuntamiento*, desglosado en las Partidas de «Obligaciones Generales», «Representación Municipal» y, desde 1924, «Personal y Material de Oficinas».

Capítulo II. *Policía de Seguridad*.

Capítulo III. *Policía urbana y rural*. Este Capítulo se desglosó con posterioridad, en las Partidas de «Vigilancia y Seguridad», «Policía urbana y rural», «Salubridad e Higiene» y «Asistencia Social».

Capítulo IV. *Instrucción Pública*.

Capítulo V. *Beneficencia*.

Capítulo VI. *Obras Públicas*.

Capítulo VII. *Corrección Pública*.

Capítulo VIII. *Montes*.

Capítulo IX. *Cargas*.

Capítulo X. *Obras de Nueva Construcción*.

Capítulo XI. *Imprevistos*.

Capítulo XII. *Resultas*.

Una vez formado el proyecto de presupuesto por la Comisión Permanente del Ayuntamiento, conforme los artículos 133 y 146 de la Ley Municipal de 1876 y tras ser censurado por el Síndico y aprobado por el Pleno Municipal, había de ser expuesto al público durante un plazo de quince días. Transcurrido éste se volvía a someter a la discusión y aprobación, ahora de la Junta Municipal. Una vez aprobado, se remitía al gobernador civil de la Provincia, quien definitivamente lo aprobaba si tanto ingresos como gastos no excedían de 100.000 pesetas. Si sobrepasaba dicha suma, debía pasar un informe elaborado por la Comisión Provincial de su Diputación. Visado este informe por el gobernador civil y tras proceder al examen de las diversas partidas de cuentas, quedaba definitivamente aprobado por el Tribunal de Cuentas del Reino.

Por otra parte, en armonía con lo dispuesto por el artículo 85 de la Constitución de 1876 y en consonancia con la Ley de Contabilidad del Estado de 25 de junio de 1879 y, posteriormente, con la Real Orden de 22 de febrero de 1892 (Regla 2.<sup>a</sup>), el mismo Presupuesto del año anterior podía continuar rigiendo en el próximo ejercicio económico —circunstancia que antes y después fue muy frecuente—, si transcurrido el primero de enero no había sido remitido el nuevo al gobernador civil.

Los gastos habían de cubrirse con los ingresos privativos (rentas, rendimientos y alquileres procedentes de Propios, Arbitrios, Montes, bienes comunales e intereses de Deuda Pública) y con los tributos municipales, propiamente dichos, como eran los arbitrios, tasas y repartimiento vecinal. Estas fuentes financieras locales se complementaban, como ya se ha indicado, con los recargos legales sobre las contribuciones generales del Estado, como era un porcentaje hasta del 16 por 100 sobre las

contribuciones Territorial e Industrial, 100 por 100 como máximo sobre la de Consumos, 50 por 100 sobre Cédulas Personales y Carruajes de Lujo, juntamente con otros recargos que las leyes generales y disposiciones municipales autorizaban, que no se enumeran por su escasa importancia recaudatoria.

Los valores alcanzados por los sobrantes del reparto o alquiler vecinal sobre los aprovechamientos comunales, como era el caso del esparto, leñas, pastos, etc., se venderían en subasta pública y su rendimiento iría a integrar el Presupuesto de Ingresos. Por el contrario, la adjudicación de lotes de terrenos comunales, repartidos en renta anual a los vecinos de su término municipal, había de figurar en el Presupuesto de Gastos en la Partida de «Haber» (15).

El *Presupuesto Ordinario de Ingresos* debía tener los siguientes Capítulos:

Capítulo I: *Propios*. Incluía todo lo relativo a los rendimientos y rentas de estos bienes privativos, según lo estipulado en el artículo 136, párrafo 1.º, de la Ley Municipal de 1870.

Capítulo II: *Montes*, según lo estipulado en el artículo 75 de la citada ley y el artículo 87 del Reglamento de Montes, de 17 de mayo de 1865, y otras disposiciones adicionales.

Capítulo III: *Impuestos*. Eran estos los denominados de «pesas y medidas», que consistían en un arbitrio ordinario que los Ayuntamientos tenían la posibilidad legal de imponer (arts. 136, párrafo 2.º, y 137 de la Ley de 1870 y Real Decreto de 7 de junio de 1891), sin ningún tipo de autorización, sobre los instrumentos de pesar y medir utilizados en las ventas y transacciones verificadas en su término municipal. En los artículos vendidos por metros, la Hacienda Central se llevaba el 10 por 100 del beneficio líquido del arbitrio municipal, bien se recaudara por el sistema de administración directa, bien por el de subasta. En este Capítulo se incluyen, también, los «Puestos Públicos», incluyendo sillas establecidas en calles y plazas; y el de «Matadero», «Cementerios», «Aprovechamiento de Aguas para uso privado». Más «Licencias de Construcción», «Coches», «Certificaciones», «Documentos», «Licencias de establecimientos» y «Multas».

Capítulo IV: *Beneficencia*. Incluía los ingresos propios de los establecimientos del ramo, como hospitales, casas de maternidad, etc.

Capítulo V: *Instrucción Pública*. Productos y rentas de fincas, intereses procedentes de títulos de la Deuda Pública; pagos procedentes de niños pudientes. Este

---

(15) Para lo relativo a la confección de Capítulos y partidas de los Presupuestos provinciales y municipales, indicando cómo debían ser, véase la *Circular de la Dirección General de Administración de 10 de abril de 1898*, que refunde las Reales Ordenes de 22 de febrero de 1882, 15 de febrero de 1883 y Real Decreto de 3 de mayo de 1892. Sobre los Arbitrios Municipales, Reales Ordenes de 3 de agosto de 1878, 5 de abril de 1889, 12 de enero y 22 de febrero de 1892 y 15 de febrero de 1893. Artículos 10-13 del *Reglamento para la administración y cobranza del Impuesto de Consumos de 11 de octubre de 1898*; artículo 139, regla 1.º de la Ley Municipal de 1876 y artículo 16 de la Ley de 21 de julio de 1878, que tratan de los arbitrios extraordinarios que podían imponerse sobre las especies no consignadas en las tarifas oficiales de aquel impuesto. También véanse Reales Ordenes de 27 de mayo de 1887, 14 de marzo de 1890 y 5 de febrero de 1893.

cometido, a partir de 1902, año en el que el Estado se hizo cargo del sueldo de los maestros, fue perdiendo importancia en la gestión municipal.

Capítulo VI: *Corrección Pública*. Productos originados en la cárcel y depósito de presos, por reintegro y socorros a presos y detenidos, procedentes del Ministerio de Justicia.

Capítulo VII: *Extraordinarios*. Se consignaban las sumas de capital e intereses derivados de la contratación de préstamos por el Ayuntamiento. Así como ventas de efectos públicos, cortas en montes y paseos públicos; legados, donativos y mandas. Cesión de terrenos en la vía pública.

Capítulo VIII: *Resultas*. Consistía en las existencias de fin de ejercicio y en los créditos pendientes de cobro una vez cerrado el ejercicio del año económico.

En los Presupuestos Ordinarios, muchas veces, este reintegro o sobrante se consideraba a efectos contables y presupuestarios como ingreso procedente de rentas públicas. De ahí la necesidad de sustraer dicha partida a los ingresos tributarios *strictu sensu* si se quiere analizar la carga tributaria en un determinado sistema fiscal.

Capítulo IX: *Recursos legales para cubrir el déficit*. Consistían éstos en recargos sobre las tres contribuciones generales del Estado (Territorial, Industrial, Consumos), más el Impuesto de Cédulas Personales, desde 1870. Otros recursos consistían en reintegros, arbitrios o tasas sobre la construcción, o sobre las cédulas de caza y pesca; redención de la prestación de trabajo personal en obras de utilidad pública. Arbitrios extraordinarios sobre artículos de consumo y empréstitos municipales, bien contratados con particulares o a través de entidades bancarias (Reales Ordenes de 28 de marzo de 1863 y 11 de junio de 1894). Cuando el préstamo fuera con destino al ensanche urbano de una determinada población, el contrato debía sujetarse a lo determinado en el artículo 5.º de la Ley de 22 de diciembre de 1876 y Capítulo IV de su Reglamento de 19 de febrero de 1877. Cuando la garantía afectase a bienes inmuebles o derechos reales del Municipio era preciso tener en cuenta la Ley de 2 de octubre de 1877 y la doctrina sentada por las Reales Ordenes de 8 de marzo de 1877, 30 de junio de 1879 y 30 de junio de 1882 (16).

El *Presupuesto Municipal de Gastos*, hasta 1924, podían ser, según su formación y objetivos, ordinario, adicional y refundido. Era Ordinario el que, anualmente, formaban los Ayuntamientos en el último período del año natural. Consistía el Adicional en aquel que enlazaba las «resultas» de un ejercicio definitivamente cerrado —una vez concluidas las liquidaciones— con los créditos autorizados para el año corriente. El Refundido, llamado también Definitivo, era aquel en el que se acumulaban las consignaciones realizadas por Capítulos y Artículos en el Presupuesto Ordinario y se agregaban los aumentos consignados en las diferentes Partidas, autorizadas en el Adicional, dentro del año económico o natural respectivamente aprobado.

---

(16) *Estadística tributaria de España (Ensayo Gráfico)*. Año Económico de 1894-1895, Ministerio de Hacienda, Imprenta de Ricardo Rojas, Madrid, 1897, en especial, véase mapa 23.

El Extraordinario de Ingresos se formaba para cubrir las atenciones imprevistas, satisfacer créditos y atenciones no determinadas en el «Ordinario» o bien, como solía ser por lo común, cuando los recursos consignados en aquél resultaban insuficientes. Es por ello que en las liquidaciones presupuestarias correspondientes al Presupuesto de Ingresos van juntos formando una misma situación contable.

Los rasgos primordiales de las fuentes financieras y del sistema tributario de la Hacienda Provincial aparecen ya delimitados en la Constitución gaditana de 1812. Lo mismo acontece respecto a la organización contable y presupuestaria de su órgano de gobierno administrativo, esto es, de la Diputación Provincial. En efecto, la Constitución de 1812 establece en cuanto a su sistema contable una denominada «Cuenta de Recaudación de los Arbitrios» —procedentes de los Propios, Arbitrios y repartimiento de los Municipios— en cuanto a los Ingresos, y una «Cuenta de Inversión», por lo que respecta a los Gastos, que habían de dirigirse prioritariamente a la educación de la juventud, beneficencia y el «fomento» material de las poblaciones de su territorio administrativo (Cap. II, art. 335,4, de la Constitución de 1812).

Estos mandatos constitucionales fueron desarrollados por la Instrucción de 23 de junio de 1813 y el Decreto de 3 de febrero de 1823. En ellos se estableció que las obras públicas provinciales, como los restantes gastos de la Diputación se harían con el sobrante de los bienes privativos de los pueblos (Propios, Arbitrios y Comunes), una vez satisfechas sus obligaciones. Las Cortes, si los ingresos de estas Corporaciones no fueran suficientes, podían concederles arbitrios que resolviesen la situación. El Decreto de 1823, por su parte, mantenía estos ingresos, pero matizaba que las sumas destinadas a las obras e infraestructuras, procedente de los bienes de los pueblos, no excederían del 5 por 100 de su rendimiento.

Repartimiento o contingente provincial lanzado sobre los pueblos, más el 6 por 100 sobre la totalidad de los ingresos municipales, junto con los ingresos extraordinarios procedentes de Pósitos, Obras Pías, donaciones y multas fueron las fuentes financieras primordiales de estas instituciones hasta el término de la primera Guerra Carlista. Debían, por lo demás, dar cuenta anual al gobierno de los fondos propios depositados en la Depositaria provincial, estando a cargo de un depositario y actuando de Contador el oficial mayor; los pagos efectuados debían contar con la firma del secretario, jefe político y de un diputado. Las cuentas provinciales eran definitivamente aprobadas tras ser examinadas por el Tribunal Mayor de Cuentas (antes Contaduría Mayor de Cuentas) y las Cortes.

Pero, hasta la Ley Provincial de 8 de enero de 1845, no se formalizará definitivamente el sistema presupuestario de estas Corporaciones. El Gobernador civil será el encargado de formar sus presupuestos anuales, que tras ser discutidos y aprobados en el seno de la Diputación, serán definitivamente sancionados por el Rey. Sus cuentas serían, al igual que las de los Ayuntamientos, analizadas por el Tribunal de Cuentas.

El *Presupuesto de Gastos Provincial*, según la naturaleza de éstos (arts. 61-62, 64 de la Ley Provincial), puede ser obligatorio o voluntario, siendo el primero el destinado a la ejecución de obras en los bienes inmuebles que dotan los servicios

provinciales, caso de los establecimientos de instrucción y beneficencia; así como, también, el que en sus partidas incluía los gastos encaminados a la construcción de infraestructuras viarias. Eran, además, gastos obligatorios los ocasionados por la elección de diputados a Cortes y Provinciales y los destinados a las suscripciones de la prensa oficial nacional y provincial. Los voluntarios tienen un carácter menos reglamentado, mientras que los imprevistos —a disposición del gobernador civil, pero de los que debe dar cuenta— se inscriben dentro de las necesidades y cometidos varios del quehacer administrativo provincial (calamidades, etc.).

El *Presupuesto de Ingresos Provincial* estaba integrado por ingresos propios, procedentes de las matrículas y donaciones de los bienes de beneficencia e instrucción, recargos en las contribuciones generales del Estado; arbitrios establecidos por ellas mismas, empréstitos y, finalmente, el «contingente provincial», que era, por otra parte, el instrumento financiero más importante de estas instituciones. El excesivo centralismo en la gestión presupuestaria sería matizado por las Leyes de 25 de septiembre de 1863, de 20 de agosto de 1870, 16 de diciembre de 1876, reformada por la de 4 de octubre de 1877, vigente hasta su reforma por la de 29 de agosto de 1882 (17).

Por lo que respecta a su funcionamiento orgánico-administrativo y a los sistemas electorales para elegir a sus componentes «al sistema plurinominal iniciado en las Cortes de Cádiz, pronto le sustituyó, en 1834, un sistema uninominal, que anticipándose al uninominalismo electoral de las Cortes Generales implantado en 1846, se mantuvo vigente prácticamente durante todo el siglo, atenuándose únicamente hacia 1882, en cuya ley provincial se llevan a cabo algunas concesiones al plurinominalismo y a la representación proporcional». Frente al Pleno, Comisiones y Comisión Permanente y al conjunto de funcionarios que funcionalmente integran su administración interna, como secretario, depositario y contador; los moderados, por su lado, opondrían, hasta la consolidación de la opción progresista en lo básico, que tras la Ley de 1870 se adopta en la Diputación para su funcionamiento, una organización articulada en torno a los diputados (por el carácter consultivo otorgado a la institución), escogiendo de entre ellos un secretario en funciones —y con escasas competencias— para cuando hubiera sesiones, ya que la gestión y preparación de los diversos asuntos se realizaba en las oficinas del jefe político o gobernador civil. No había depositario, ni contador, ni funcionarios propios (18).

La Ley de Contabilidad de 25 de junio de 1879 en sus disposiciones aplicables a las Haciendas Locales (Capítulos I-III, arts. 132-169) determinó los mecanismos contables fundamentales en el campo de la Hacienda Municipal. Se disponía que la recaudación y administración estaba a cargo de los respectivos Ayuntamientos

(17) El precepto constitucional de 1812, en JORGE DE ESTEBAN (ed.): *Las Constituciones de España*, Tecnos, Madrid, 1981, págs. 89-90. Para el desarrollo de las contribuciones y arbitrios entre 1845, 1908, véase J. DEL MORAL RUIZ: *Op. cit.*, págs. 88-159.

(18) M. SANTANA MOLINA: *La Diputación Provincial en la España decimonónica*, MAP, Madrid, 1989, págs. 279 (cita textual), 280-282.

(art. 154); que la distribución e inversión de sus fondos se debía acordar mensualmente por dozabas partes del Presupuesto. Y que la ordenación de pagos corresponde al Alcalde y la intervención al Contador, allí donde lo hubiere.

La funcionalización progresiva de la Administración contable local (en épocas anteriores, como ya se ha descrito, se estableció la fiscalización de sus cuentas), siguió su lenta andadura hacia la profesionalización, que prácticamente consiguió tras la promulgación de los Estatutos Corporativos Locales (Municipal y Provincial) en la Dictadura de Primo de Rivera entre 1924-1925. En efecto, en virtud del Reglamento orgánico para Municipios de 11 de diciembre de 1900, se creaba el cuerpo facultativo de funcionarios locales, llamado de Contadores de fondos provinciales y municipales, en aquellos Ayuntamientos que tuvieran un presupuesto superior a 100.000 pesetas. Asimismo, el artículo 157 facultaba a los Ayuntamientos para nombrar y separar libremente a sus Depositarios y Agentes, encargados de la recaudación de todas las rentas y arbitrios, así del Municipio como de las que a su cargo se encontraban delegadas por la Hacienda Central del Estado en su ámbito señalando, por otra parte, su responsabilidad en relación a la gestión de los «cargarémes» (Ingresos) y «libramientos» o cartas de pago (Pagos).

Depositarios, Interventores o Contadores y Cajeros se configuran como los responsables de la buena marcha y gestión administrativo-financiera de las entidades locales, viniendo obligados a fijar integros los débitos de cualquier concepto y época en el correspondiente Capítulo de «Resultas» de los Presupuestos anuales. Por su lado, los Secretarios de Ayuntamiento deberían prevenir a la Corporación de todos los hechos y omisiones que notasen en la confección de los Presupuestos para evitar ulteriores responsabilidades, según definían sus atribuciones y deberes el artículo 107 de la Ley Municipal de 1870, así como otras muchas disposiciones aparecidas con posterioridad desde 1876 hasta 1881. Finalmente, cabía al Tribunal de Cuentas del Reino la aprobación definitiva y final de los Presupuestos Municipales cuando excedieran de 100.000 pesetas (19).

La reorganización de la Administración Central de la Hacienda del Estado en las Provincias, desarrollada entre 1880-1905, que modificó, entre otras dependencias la antigua Dirección General de Contribuciones y Propiedades, después denominada Dirección General de Contribuciones, Impuestos y Rentas —complementada con una Sección de Estadística— tuvo, particularmente a escala local, un efecto muy positivo. Fruto de esta acción fue el Real Decreto de 25 de abril de 1902 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes mediante el que se dispuso la confección de estadística municipal en Ayuntamientos de más de 30.000 habitantes (20).

---

(19) *Gaceta de la Administración Local*, año IV, núm. 3, marzo 1903, págs. 140-147. *IDEM*: *Op. cit.*, año V, núm. 4, abril de 1903, págs. 215-227.

(20) *España Económica y Financiera* (2.ª época de *La Estafeta*, fundada en 1893), año XI, núm. 536, 16 de agosto de 1903, págs. 531-532. El plan y desarrollo de estas estadísticas, en EZEQUIEL JAQUETE Y VENTERO y JUAN LLORENTE DE URRAZA: *Estadística Municipal*, Imprenta Municipal, Madrid, 1910, págs. 451 y sigs.



Ahora bien, si la realidad histórica del acontecer cotidiano en el marco de la Administración local se contempla desde el plano estrictamente legislativo la visión resultante habrá de ser, obviamente, la contemplación de una batería de leyes, órdenes, reglamentos y disposiciones encaminados a construir, demarcar y ordenar un sistema de competencias y funciones financiero-contables y político-administrativas propias de las entidades constitutivas de organización territorial, así como de sus órganos de gobierno, que está perfectamente ensamblado y trabado y en disposición de responder a los retos que la actividad local demandaba. Pero la práctica real y el funcionamiento diario de estas instituciones en el ámbito de las tareas encomendadas en el medio local, no presentaba, sin duda, cuadro tan halagüeño.

La ausencia, en primer lugar, de una verdadera carrera de funcionarios administrativos locales —municipales y provinciales—, el farragoso legalismo en la administración de los escasos caudales municipales y provinciales. Y después, los atrasos que las Corporaciones Locales, particularmente los Municipios, sufrieron por parte del Erario Público, primero porque nunca se les pagaron las denominadas «deudas de guerra»: generadas por las raciones de alimentos destinadas a humanos y animales, así como ropas y calzado de los combatientes del Ejército regular y de «partidas» de guerrilleros, que fueron aportadas por los Ayuntamientos entre 1808-1814, 1823-1824, 1833-1840. Por lo demás, tras la venta de una masa importante de sus bienes privativos (Propios), posibilitada por la Desamortización Civil de Madoz desde 1855, el producto de las ventas se transformó en títulos de Deuda perpetua. Circunstancia que, en principio, no era algo descabellado. Pero el problema surgió cuando el déficit presupuestario del Estado implicó en su penuria financiera a las Corporaciones Civiles, al no pagarles puntual y regularmente los intereses generados por aquella Deuda. Desde luego, la Ley de 21 de julio de 1876 no se cumplió nunca en este aspecto y la propia rigidez tributaria municipal —el recurso a un nuevo recargo municipal desde 1880, como es el caso del Impuesto de Sello y Timbre del Estado, es muestra palpable de ello—; mas la insuficiencia financiera de las entidades locales —estrechamente ligada al déficit del Estado—, que impedía atender el gasto social creciente que una sociedad en lento pero progresivo proceso de urbanización demandaba en servicios diversos, dieron como resultado una Administración local en parte ineficaz. Y lo fue porque no pudo atender adecuadamente a aquellos cometidos destinados a la vertebración del territorio, que desde la Constitución de 1812 se les habían encomendado: Instrucción Pública (Primaria y Secundaria), Beneficencia (Hospitales, Orfanatos, Casas de Maternidad), instalaciones higiénicas (Fuentes, Mercados de Abastos, Casas de Baños) e infraestructuras sanitarias (Abastecimiento y traída de Aguas, Alcantarillado), más carreteras provinciales y comarcales y caminos vecinales (21).

---

(21) Las circunstancias negativas que aquejaban a las entidades locales, poco profesionalizadas en lo administrativo, quedaron expuestas en las quejas que por la interinidad de los Secretarios de Ayuntamiento quedaron explícitas en su Congreso Nacional, celebrado en septiembre de 1908 en Valencia. Véase *Revista de Municipios*, año II, núms. 36-37, 31 de octubre de 1909. Bien es verdad que algunos

En el año 1900, según Informe elevado por la Dirección General de Administración Local al Ministerio de la Gobernación, se deja constancia del enorme atraso, que desde 1871, llevaba la aprobación de las cuentas y de los Presupuestos Provinciales y Municipales, tanto por parte de los Gobernadores Civiles como por el propio Tribunal de Cuentas del Reino. Y esto no acontecía en una sola provincia, sino en casi todas de las que integraban la Nación. La prolongación sistemática de sus presupuestos de ingresos y gastos, que hablan de las corruptelas financieras de las entidades locales, así como de la inelasticidad de sus recursos tributarios, son una prueba más sobre la precariedad económica de las Corporaciones Civiles. El caso, por lo demás, siguió siendo muy frecuente, agravado todavía más, si cabe, durante la Dictadura de Primo de Rivera, y, particularmente entonces en la vertiente estrictamente contable de la gestión local desde 1923 a 1931. Y ello, a pesar de la aprobación de los Estatutos Corporativos Municipal y Provincial en 1924-1925, que como preocupación por el «municipalismo» anterior vieron la luz en esta época de ascenso de los totalitarismos. Y el «municipalismo», conviene recordarlo, se inscribe en las corrientes ideológicas parafascistas, que propugnaban una organización del Estado nucleada en torno a instituciones orgánicas preliberales, como suponían era el Municipio.

También durante la Dictadura primorriverista fue suprimido el Tribunal de Cuentas del Reino y sustituido por un órgano interventor gubernativo, que marchaba a los designios del dictador. Además, se suprimió, *de facto*, la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 1 de julio de 1911, que tanto había contribuido a la modificación y modernización de los aspectos técnicos y administrativos de la contabilidad local, al tender a su profesionalización. Esta circunstancia hizo improbable la fiscalización de sus cuentas, así como el conocimiento del compromiso adquirido por parte de muchos Ayuntamientos durante la Dictadura, entre 1923-1931, de «ruinosos empréstitos imposibles de concertar si se hubiese tenido que someter la gestión administrativa al examen de un organismo superior» (22).

---

grandes Ayuntamientos, como el de Madrid, ya habían reglamentado la carrera administrativa de sus funcionarios (ingresos, ascensos, derechos pasivos) a partir de las últimas décadas del siglo XIX.

Las particularidades en el cobro de los atrasos en los intereses de la Deuda municipal desde 1855, cuando así se hizo, y los hechos y vicisitudes que jalonan la oscura historia del pago de la deuda municipal, de sus conversiones y amortizaciones, en *Manual de Desamortización Civil y Eclesiástica... desde 1 de mayo de 1855 hasta 1895... Recopiladas, concordadas y anotadas por... El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales*, 2.ª ed., Imprenta del Consultor, Madrid, 1895, págs. 873-883.

Sobre el recurso a los recargos en los impuestos estatales por las entidades locales y, en particular, por el del Timbre, véase *Manual del Sello y Timbre del Estado por el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados Municipales*, 4.ª ed., Impr. Vda. e Hijos de la Riva, Madrid, 1891, págs. 47 y sigs.

(22) El Informe en *Archivo General de la Administración del Estado* (Alcalá de Henares, Madrid), *Ministerio del Interior. Dirección General de Administración Local, «Datos estadísticos de cuentas municipales. Recursos, instancias, acuerdos. Régimen municipal en varias provincias»*, Años 1889-1934, legs. 1.141, 1.224, 1.519, 2.056, 2.407, 2.414, 2.467 y 2.581.

La cita textual en *Memorias del Tribunal de Cuentas...*, op. cit., año 1929, págs. 4-5; año 1930, págs. 45-47.

Pocos recursos, es verdad, pero también lo es que el aumento de los gastos destinados a personal administrativo crecieron ininterrumpidamente en las entidades locales (Diputaciones y, particularmente, en los Ayuntamientos) desde la década de 1880 en mayor proporción, probablemente, que los asignados por el Estado para este mismo cometido. Gracias a la Estadística realizada sobre el Impuesto de Utilidades sabemos, que en 1903 el número de empleados de la Administración Local ascendía a 69.779, no incluyendo en esta cifra ni a los de las Provincias Vascongadas ni a los de Navarra. Por otra parte, basta echar una mirada sobre las previsiones presupuestarias de Ayuntamientos y Diputaciones entre 1884-1909 para constatar, que entre el 8 y el 23 por 100 de los gastos corrientes (según el tamaño e importancia de las Corporaciones) iban a parar a gastos de Personal, sin contar pensiones o donativos (23).

El crecimiento de personal en la gestión administrativa de Ayuntamientos y Diputaciones es un reflejo de la expansión lenta, pero imparable, de la urbanización en España desde el último cuarto del siglo XIX. Este hecho, multifacial y plurifactorial, habla de la importancia que en el quehacer cotidiano —en los planos social, político, económico, administrativo y cultural— van adquiriendo las instituciones de ordenación y vertebración territorial de la España contemporánea entre 1850-1930. Esta realidad histórica, ignorada tantas veces en su complejidad por la historiografía, nos obligará a replantearnos el sentido y los objetivos de la centralización administrativa en la construcción y establecimiento del Estado contemporáneo en España. Con toda probabilidad, fue un hecho capital, sin duda, para conseguir una relativa, pero eficaz y creciente vertebración del territorio nacional.

La precariedad financiera de las Corporaciones Civiles, que hunde sus raíces en los desafortunados experimentos tributarios desarrollados entre 1868-1873 y se agranda con la insuficiencia fiscal y presupuestaria tras la Restauración canovista pudiera, en parte, explicar los problemas generados en estos entes territoriales al ocasionarles desajustes respecto a los objetivos marcados por el modelo de Administración estatal levantado entre 1833 y 1865.

La estructura político-administrativa del Estado liberal español se estableció progresivamente en 1812-1813, 1822-1823 y 1832-1870 organizándose en torno a un marco territorial constituido por Municipios y Provincias. Estos organismos territoriales, subordinados a la Administración General del Estado, contaban con

---

La Ley de Contabilidad de 1911 había dispuesto el pase definitivo, sin la fiscalización pertinente del Tribunal de Cuentas, de las cuentas locales anteriores al ejercicio económico de 1893-1894. En total, ¡Veinticuatro ejercicios presupuestarios! Para fiscalizarlas habría sido preciso, según opinaba el Tribunal encargado de su examen definitivo en 1918, que se hubiera aumentado el personal administrativo propio, así como el de las Corporaciones «en una proporción que no se ha realizado, porque no lo han permitido los recursos económicos». Véase *Memoria del Tribunal...*, año 1918, pág. 39.

(23) *España Económica y Financiera*, año IX, núm. 543, 4 de octubre de 1903, pág. 635. Sobre los Presupuestos, véase, *Gaceta de la Administración Local*, año XI, núm. 4, abril 1909, págs. 242-243 (años 1884-1885). JOAQUÍN DEL MORAL RUIZ: *Op. cit.*, pág. 376 (año 1905); *Anuarios Estadísticos de España*, *op. cit.*, años 1924-1931.

instituciones de gobierno ejecutivo local de carácter electo, como era el caso de los Ayuntamientos y Diputaciones. Precisamente el poder ejecutivo controlaba y fiscalizaba el gobierno de dichas Corporaciones mediante los mecanismos de acción gubernativa nucleados en torno a los Gobiernos Civiles, que centralizaban las decisiones político-administrativas, emanadas de las Cortes, pero ejecutadas por el Gobierno. El gobernador civil, presidente nato de la Diputación provincial y encargado de aprobar las cuentas municipales, era la personificación de la autoridad centralizada del Estado en la Administración provincial. El resultado era una función administrativa asentada en organismos estatales (Ministerios), provinciales y paraestatales (Gobiernos civiles y Delegaciones ministeriales) y locales (Ayuntamientos y Diputaciones), entrelazados jerárquicamente entre sí, actuando en un triple marco territorial: estatal o central, provincial y municipal. La naturaleza centralizadora del hecho administrativo en este tipo de función pública requería la suficiencia financiera para su correcto funcionamiento. Al agravarse la insuficiencia financiera en una determinada etapa de su consolidación definitiva como sistema administrativo, que fue lo que anteriormente apuntamos, se tornó más difícil y problemático articular de una manera más homogénea y sólida el nuevo tejido territorial establecido, cuyo resultado final tendía a la consolidación del «espacio nacional», contemplándolo como entidad territorial y administrativa superior de carácter unitario.

La creación de este «espacio nacional» denota la voluntad política, expresada con claridad ya en la Constitución de 1812, de establecer, en primer instancia, el hecho político-administrativo con un cariz nítidamente centralizador. Pero, por otra parte, también indica la relevancia y alcance histórico de este supuesto, ya que lo nacional, como espacio territorial global y unitario, era susceptible de poder abarcar la integración de lo personal y colectivo en una realidad más amplia en lo político, social y económico.

Centralizar era, en el siglo XIX y particularmente en España, no lo olvidemos, un factor indudable de progreso.