

# DE LOS BIENES DE PROPIOS AL PRINCIPIO DEL BENEFICIO. LAS BASES TRIBUTARIAS DE LA HACIENDA MUNICIPAL FRANQUISTA, 1939-1958

*Damián A. González Madrid.* (Universidad Castilla-La Mancha)

La dictadura franquista posiblemente no fue lo suficientemente moderna para poder ser admitida sin ‘peros’ en el club de los fascismos, ni tan tradicional como para homologarla a cualquier autoritarismo conservador. Por lo que respecta a esa faceta menos moderna, las relaciones entre el nuevo poder central y su periferia administrativa ocupan un lugar destacado. Ni su obsesión por acabar con la capacidad de interposición de los poderes intermedios sometiéndolos a la única autoridad del Estado, ni la forma de hacerlo, pueden entenderse sin reparar en la tradición española más conservadora y autoritaria. De mar de fondo, y casi por inercia, no faltan referencias a la debilidad financiera de las instituciones locales, casi siempre para redondear una imagen catastrófica de dependencia y subordinación, pero sin trascender la superficialidad de las cifras del presupuesto ordinario. No merece la pena detenerse a discutir las razones de esa aversión, pero lo cierto es que nos hemos dejado fuera del análisis un elemento fundamental para entender las instituciones locales y por tanto la dictadura misma. Este trabajo intenta hacer inteligible la estructura del ingreso municipal y fijar las coordenadas del pensamiento en materia tributaria que la inspira. Las claves las hallaremos en la primera reforma de la Hacienda municipal llevada a cabo por la dictadura entre 1945 y 1946.

## De los bienes de propios al principio de beneficio

Hasta bien avanzado el siglo XIX las rentas de los bienes de propios constituían la principal fuente de ingresos para unos municipios que a punto estaban de perder, a manos del nuevo Estado liberal, el remanente de poder económico y gobierno propio que no había conseguido arrebatárles el uniformismo absolutista. A partir de 1813, y en sucesivas oleadas, diferentes leyes desamortizadoras acabarían descapitalizando la mayoría de las entidades locales, privándolas de las rentas con que atendían las obligaciones que les eran propias. Lejos de considerar la situación precedente como óptima, la revolución liberal, por lo que a las arcas municipales se refiere, no inauguró sino una prolongada travesía por el desierto de la privación de recursos que ningún régimen posterior conseguiría rectificar, consagrando todos el statu quo ante. El tránsito desde una hacienda patrimonial hacia otra de carácter fiscal presenta serias dificultades cuando el objetivo es evitar que los que pueden, paguen.

En el siglo XX las haciendas locales se asomaron en una situación de notable precariedad financiera. Sin recursos suficientes con que hacer frente a los abundantes servicios encomendados y a obligaciones como el odiado contingente, empleaban abusivamente dos fuentes de

ingreso injustas y poco complejas técnicamente, como la imposición sobre el consumo y el repartimiento general. Sobre ambas descargaban los municipios la mayor parte de su presión fiscal, a pesar de que estaban prescritas como recursos extraordinarios encaminados a enjugar el déficit resultante después de haber utilizado todos los demás. Las perturbaciones que ocasionaban los consumos son bien conocidas,<sup>2</sup> mientras que el repartimiento era ya un anacronismo impositivo soportado por los habitantes de los pequeños pueblos, por no mencionar su prestancia a ser utilizado como «ariete demoledor de las fortunas enemigas».

La necesidad de reformar el sistema era evidente, pero no fue posible hasta 1924 bajo la inspiración de los principios teóricos desarrollados por Flores de Lemus, en lo que vino en denominarse como «la reforma silenciosa».<sup>3</sup> En el ámbito local esa reforma consistió, básicamente, en la sustitución progresiva de ingresos socialmente injustos que habían constituido la base del ingreso local desde 1845,<sup>4</sup> por otros gravámenes equivalentes pero menos regresivos. El objetivo era sustentar las haciendas locales sobre una base patrimonial propia que descansase en los rendimientos de la municipalización y la prestación de servicios, llamados a constituir una esfera autónoma de exacciones locales y proporcionar a los entes una relativa autonomía fiscal. Se aspiraba a demostrar que la fiscalidad municipal tenía un campo de acción propio e independiente del estatal, con el que no colisionaba ni competía.

Para Flores de Lemus la reforma tributaria, como reforma social, debía ser gradual para no despertar resistencias en determinados sectores, eso unido a que la municipal debía ser una hacienda de servicios, determinó que en su dimensión local se rigiera, en vez de por el principio de capacidad de pago, por el principio del beneficio (el devengo del contribuyente guarda necesaria relación con las ventajas que obtiene del gasto municipal). Teoría que se remonta a Adam Smith y que plantea que un sistema fiscal

es equitativo cuando cada cual contribuye en función de los bienes y servicios públicos que recibe o consume.

El sistema financiero municipal inspirado por Flores de Lemus implicaba el aprovechamiento máximo de las posibilidades que ofrecía el principio de beneficio, y solamente cuando aquellas se agotaran debía recurrirse a la capacidad de pago. El cuadro de financiación que proponía era muy claro: la hacienda municipal debía alimentarse primero y principalmente con el rendimiento privado de los bienes, propiedades y servicios municipalizados del ayuntamiento, y por las subvenciones. Si eso no fuera suficiente, y no solía serlo, se autorizaba el cobro de exacciones. Pero dentro de las exacciones existía una prelación, una jerarquía fiscal: primero se recurría a derechos y tasas por servicios municipales, y a las contribuciones especiales (por adaptarse todos al principio del beneficio), y finalmente pero como último recurso, a los impuestos y la tributación de producto o personal.<sup>5</sup> El Estatuto de 1924, que no fue sino el resultado de la fusión sistematizada de esfuerzos legisladores precedentes con algunos añadidos, recogió los principios de Flores de Lemus, la República no los modificaría, y el franquismo no se limitó a ser una mera 'solución de continuidad', sino que condujo el modelo hasta traspasar sus límites razonables haciendo descansar toda la hacienda local sobre el abuso de la tasa y los precios públicos: que pague quien haga uso. Eso supuso una clara adulteración del principio del beneficio, y el abandono de aquel espíritu de reforma moderada y gradual modernización, contagiándose así la municipal del contrarreformismo tributario que define a una dictadura que jamás despojó a la «fiscalidad española de los principios tributarios liberales».<sup>6</sup> Oportunidades hubo para modificar aquella base, pero faltó la voluntad política para transformar leyes y costumbres tributarias que tenían beneficiarios muy concretos.<sup>7</sup>

La dictadura heredó una estructura y una normativa que, dieciséis años después de ponerse en marcha, había dado sobradas mues-

tras de rigidez y mostrado sus imperfecciones, pero sólo la retocó cuando la realidad acabó reventando las costuras del sistema financiero local. Y lo hizo no con la intención de modernizarla y planificar el futuro, sino para sostener un modelo que, aunque se sabía defectuoso, bloqueaba el tránsito hacia otro como mínimo más elástico y por tanto capaz de dotar de una autonomía relativa a las entidades locales. De lo que se trataba era de minimizar la competencia municipal por los escasos recursos tributarios, no separar bien ambas esferas, y mantener la tutela de la estatal sobre la municipal. En lo local ese modelo se traducía en una insuficiencia crónica de recursos, que se sostuvo mientras los ciudadanos no exigieron los servicios que el ayuntamiento estaba obligado a prestarles, o lo hicieron a niveles de prestación muy bajos.<sup>8</sup>

#### La Hacienda Municipal franquista hasta 1946

Con alguna modificación, el Libro II del Estatuto estuvo vigente hasta el 25 de enero de 1946, momento en que se reformó lo concerniente a la hacienda municipal. La continuidad del modelo financiero promulgado en 1924 significaba, obviamente, la reproducción de sus defectos, principalmente la rigidez de una estructura de ingresos que no quería soportarse sobre el sistema tributario fiscal y con figuras impositivas de poder recaudatorio relativo, ahora agravados por la espiral inflacionista en la que el Régimen sumergió a la economía española.

Entre 1940 y 1945 los presupuestos municipales crecieron en torno al 50% de media, mientras que los precios lo hicieron en un 73%. Eso significa que si en 1940 los ayuntamientos recaudaron 6.061 millones de pesetas (constantes de 1953), en 1945 esa cifra se redujo a 5.265, llegando a situarse en 4.135 ya en 1951.<sup>9</sup> La característica fundamental del ingreso de los entes locales es, por tanto, su falta de elasticidad. Si en 1940 el porcentaje sobre la renta nacional del ingreso local era del 4,5%, en 1945 bajó al 3,9%, en 1950 al 2,9, subió al 3,2% en 1955

(efecto momentáneo de la reforma de 1953), y regresó al 2,9% en 1964. Entre 1940 y 1945 se perdieron 6 décimas; pero entre 1945 y 1950 se perdió un punto. Aunque no es un dato totalmente significativo, es un claro indicio de la rigidez y la inconveniencia de la reforma de 1946.

El Estado franquista, que también aspiraba vanamente a subsistir sobre el rendimiento de fuentes extrafiscales, para evitar la debacle de un sistema incapaz de recaudar lo suficiente para sus gastos, recurrió a emisiones constantes de deuda pública pignorable. Paradójicamente el principal enemigo de las haciendas locales, la inflación, era utilizado por el Estado como fuente indirecta de ingresos. Las masivas emisiones de deuda para paliar la escasez recaudatoria agudizaban las tensiones inflacionistas, lo que convertía a la inflación en el más regresivo de los impuestos. A las entidades locales, por el contrario, les estaba muy limitado el endeudamiento.

Entre 1940 y 1945 el ingreso municipal se sustentaba sobre las exacciones previstas en el Estatuto: derechos y tasas; cuotas, recargos y participaciones en impuestos estatales; y la imposición municipal. Entre las tres representaban cifras cercanas al 80% de todo el ingreso municipal nacional. Era lógico, pocas entidades locales podían financiarse, siguiendo el esquema de Flores de Lemus, exclusivamente por el rendimiento de sus propiedades.<sup>10</sup> Pero ya pueden observarse las tendencias que se confirmaron en la reforma franquista: se huye de una Hacienda basada en impuestos municipales autónomos, para lo cual el repartimiento era un obstáculo, y se potencia una Hacienda basada en la adulteración del principio del beneficio abusando de la utilización de la tasa.

Los derechos y tasas por prestación de servicios municipales se mostraron como el único capítulo capaz de hacer frente a la inflación y crecer en términos reales. En comparación con el resto, las tasas eran un ingreso elástico, ideal, podría decirse, para suplir las deficiencias de otros capítulos. Eso es algo que no pasará desapercibido, y muy pronto los municipios

con una cierta población (preferentemente mayores de 20.000, es decir, los que no usaban el repartimiento) incrementaron notablemente el uso de la tasa hasta convertirla en su principal partida de ingreso. La estadística le asigna una importancia sobre el total del ingreso municipal español que oscila entre el 20,2% en 1940 y el 23,5% en 1945, cifras que se transforman en un 26% y un 34% si nos detenemos únicamente en las ciudades por encima de los veinte mil vecinos. Pero si descendemos a lo concreto, encontramos pequeñas ciudades donde más de la mitad de sus ingresos proceden del cobro de tasas municipales.<sup>11</sup>

Las cuotas, recargos y participaciones en tributos estatales se comportaron como un ingreso inelástico e incapaz de hacer frente a la devaluación de la moneda. Crecieron por debajo del total del ingreso, y retrocedieron durante el periodo en pesetas constantes.<sup>12</sup> Este es uno de los capítulos a los que cabe responsabilizar parcialmente de la rigidez del ingreso. ¿Por qué? Porque hasta 1945 el ingreso por el capítulo IX se centró, como preveía el Estatuto, en las participaciones ordinarias en los ingresos del Estado por urbana, industrial y territorial. Era complicado que esos recargos pudieran crecer al ritmo de la inflación. Toledo, por ejemplo, entre 1940 y 1946 no fue capaz de aumentar la recaudación más que un 21%. La situación llegó a ser tan delicada que para el ejercicio económico de 1946, y antes de que se publicase el decreto de febrero por el que se regulaban 'provisionalmente' las haciendas locales, los ayuntamientos comenzaron a aplicar con urgencia el cobro de la cesión por el Estado de la tarifa quinta de usos y consumos, y un recargo autorizado del 5% sobre el consumo por litros de vino corriente, según se reconocía en la Base 26 de la Ley de 18 de julio de 1945.<sup>13</sup> Es ahí, en los consumos, donde reside la clave de la importancia que el capítulo va a comenzar a tener a partir de 1946, sin olvidar que se trata de una medida cuya relativa eficacia está comprometida por el tamaño de cada localidad. El caso es que son los consumos los que

hacen del capítulo IX la segunda partida más importante de ingresos de los municipios entre 1946 y 1953. Una ciudad como Toledo pasará de recaudar por ese capítulo 455.785 pesetas en 1945 (15,4% del presupuesto) a 1.797.793 pesetas en 1946 (38,4% del presupuesto y un aumento del 294,4%), de esa cantidad el 76,3% procedía de consumos: tarifa quinta y vino. Albacete recaudó en 1945 el 13,6% de su presupuesto por el capítulo IX, y en 1946, gracias a los consumos ese porcentaje se disparó al 33,4% (en 1949, sólo la tarifa quinta aportaba el 74% del capítulo). Es cierto que 1946 fue un año excepcional, y que el peso del capítulo se moderaría, pero inauguraba una tendencia muy acusada que no desaparecerá: el capítulo IX y los consumos como piezas fundamentales de la Hacienda Municipal franquista.

La imposición municipal autónoma constituyó, durante este periodo, y en términos generales, la principal fuente de financiación municipal. Conviene, no obstante, tener muy en cuenta que eso depende del tipo de ayuntamiento, así como la progresiva pérdida de importancia del capítulo: de un 41,3% en 1940 a un 37,9% en 1945, y bajando. Para entender bien este capítulo de ingresos conviene que lo dividamos en sus dos partes fundamentales: el repartimiento general y el resto de la imposición (arbitrios).

El repartimiento suponía, por sí sólo, el ingreso más importante de la imposición municipal autónoma (entre el 18% en 1940 y el 17,6% en 1945). Eso tiene un significado claro: el Estatuto se incumplía sistemáticamente. Y se incumplía porque el repartimiento no era utilizado como recurso nivelador del déficit, que era para lo que estaba previsto legalmente después de que se hubieran agotado los otros recursos, sino que, dado que era muy sencillo de aplicar, se usaba masivamente para cubrir las necesidades que hubieran debido atenderse con otras fuentes de ingreso, menos eficaces y más complejas técnicamente. ¿Significa eso que actuaron como una fuente elástica de ingreso? No. Si en pesetas de 1953 el repartimiento significó en 1940 el

equivalente a 1.092 millones, en 1945 no pasó de 928.

La importancia del repartimiento es inversamente proporcional al tamaño de los municipios. En los menores de 1.000 habitantes el repartimiento podía llegar a proporcionar casi la mitad de todos los ingresos, mientras que en aquellos que superaban los 20.000 y hasta los 100.000 apenas si proporcionaba el 10%, para resultar insignificante en los mayores de 100.000. Claro que lo auténticamente relevante es que los municipios menores de 20.000 habitantes, es decir, los que albergaban a los 2/3 de la población española obtuvieron entre 1940 y 1945 prácticamente el 40% de sus ingresos del repartimiento.

En los municipios menores de 1.000 habitantes, los ingresos procedentes del aprovechamiento de bienes comunales y rentas alcanzaron en 1945 el 27,6% del ingreso (21,2% por comunales y 6,4% por rentas). Por este orden repartimiento, comunales y rentas, eran las tres fuentes de ingreso más importante de estas pequeñas poblaciones. A partir de los 5.000 habitantes el ingreso patrimonial comienza a perder mucha importancia, y aunque el repartimiento sí la conservaba, la tendencia, especialmente por encima de los 20.000, es a que la financiación municipal se base sobre el régimen tributario: derechos y tasas; cuotas, recargos y participaciones en impuestos estatales; y la imposición municipal.<sup>14</sup>

Quedaba por comentar la parte de la imposición que no descansaba sobre el repartimiento. Se componía de una serie de arbitrios de diversa naturaleza (inquilinos, bebidas y alcoholes, circulación, pompas fúnebres, solares, etc.), muchos de ellos existentes con anterioridad, y pensados para rendir en municipios grandes, precisamente los que no utilizaban el repartimiento. Su problema era su absoluta falta de elasticidad para adaptarse a la coyuntura. Hasta 1945 pudo crecer un 30% (aunque su peso en el ingreso total se redujo del 23,3% al 20,3%),<sup>15</sup>

muy por debajo de la inflación, lo que transformó una recaudación inicial en 1940 de 1.415 millones de pesetas (reales de 1953), en otra de solo 1.070 en 1945. Para entender esto hay que tener en cuenta la coyuntura, y el hecho, sin duda relevante, de que esta parte de la imposición descansaba en arbitrios sobre el consumo (vinos, alcoholes, carne y pescados, esos que luego quedarán recogidos en la Base 28 de la Ley de Bases de 1945), antes y después de la reforma de 1945-1946. Ayuntamientos como Toledo, donde la imposición (sin repartimiento), quizá por problemas relacionados con los abastos y el estraperlo, no dejó de decrecer, el peso de los consumos sobre el capítulo X superaba el 96% de media entre 1940 y 1946. Los consumos sostenían también el capítulo X, y junto con las tasas, y pesar de su falta de elasticidad se perfilaban como parte fundamental del ingreso municipal.

#### La reforma del cuarenta y seis

A través de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 y el decreto de 25 de enero de 1946, la dictadura encaraba su primera reforma de la Hacienda municipal. Era también la primera vez que se modificaba el Libro II del Estatuto, vigente desde 1924. Ambos textos trajeron importantes cambios, que abordaremos a continuación, pero no en dos aspectos esenciales. El primero de ellos tiene que ver con la insistencia del nuevo régimen en no separar haciendas y hacer depender la parte local de la estatal, en perjuicio de la autonomía política y financiera de la primera, «manifestación específica de la hacienda liberal». Cirilo Martín Retortillo, buen conocedor del trasiego municipalista español, recordaba en 1946 que sin autonomía, una mínima autonomía, los ayuntamientos son ineficaces.<sup>16</sup> El segundo, muy revelador por tratarse de los textos que inauguraban la hacendística municipal franquista, fue la consagración, por su subsistencia en la práctica, de un modelo financiero de inspiración liberal.

En el decreto, se consideraban recursos municipales: 1. Los productos de su patrimonio; 2. Los rendimientos de sus servicios y explotaciones; 3. Las subvenciones, auxilios y donativos que se obtengan con destino a obras o servicios municipales; 4. Las exacciones municipales. Conocer los distintos recursos en el orden que se presentaron no es una cuestión inocente porque, al menos teóricamente, el sistema de financiación tenía de nuevo como base los recursos no tributarios. Flores de Lemus en estado puro. Lógicamente aquí nos detendremos en el cuarto capítulo, las exacciones, donde el sistema encontraba refugio ante la insolvencia de los otros tres en los municipios grandes. En el decreto se reconocían cuatro tipos. Los derechos y tasas por aprovechamientos especiales y prestación de servicios, las contribuciones especiales, los arbitrios no fiscales y las exacciones municipales. Pero sólo el primero y el último gozarían de importancia. Las tasas no requieren mayor explicación. Alguna más merecen las exacciones, que quedaron integradas por las contribuciones cedidas por el Estado a los municipios (la citada tarifa quinta de usos y consumos y el impuesto sobre el vino y la sidra, fundamentalmente); los recargos autorizados sobre las contribuciones del Estado por urbana, rústica, industrial (50%, 40% y 25% respectivamente) y sobre el consumo de gas y electricidad; y finalmente la imposición autónoma de los municipios, integrada por veinticinco arbitrios entre los que destacan los que gravaban el consumo de bebidas espirituosas, alcoholes, carnes, volatería, caza menor y pescados, y de la que fue suprimido el repartimiento general. Para compensar 'totalmente' a los ayuntamientos por la desaparición del repartimiento se habilitó, junto a los recursos anteriores, un Fondo de Corporaciones Municipales nutrido con el rendimiento de los recargos sobre las contribuciones rústica y urbana. Fue el mayor error de la reforma.

De gran importancia era el artículo 158 del decreto, en cuyo apartado primero podemos leer: «Con las excepciones previstas en los ar-

tículos siguientes, los ingresos por exacciones municipales tienen carácter subsidiario de los demás recursos normales del presupuesto. En consecuencia, sólo procederá y será obligatoria la imposición de exacciones en cuanto los productos del patrimonio municipal, el rendimiento de sus servicios y explotaciones y las subvenciones, auxilios y donativos no alcancen a cubrir el importe total de las obligaciones del presupuesto.» Este precepto no hace sino confirmar que la 'nueva' estructura financiera municipal, y con más claridad si cabe que su predecesora, no descansaba sobre el sistema tributario. De su análisis se infieren dos cuestiones importantes, por una parte que las exacciones tenían un carácter subsidiario, y por otra que eran sucesivas. Es decir, los recursos tributarios tenían carácter subsidiario en relación a aquellos otros patrimoniales y de otro tipo, lo que significaba que si a través de esos recursos 'normales' se obtenía financiación suficiente, teóricamente no debían exigirse otras exacciones. Cuando se obliga a una institución con obligaciones de gasto público, como es un municipio, a financiarse al margen del sistema tributario, se la condena a mantener una escasa capacidad de inversión y gasto; incluso teniendo un patrimonio considerable, como pudiera ser Cuenca, porque en cumplimiento de la ley y en este caso concreto, se abandonaron clarísimamente el resto de fuentes de ingreso, sobre todo la imposición, pero también las tasas. El carácter sucesivo al que se ha aludido implicaba la posibilidad de que determinados tributos anularan a otros, por cuanto que si con el establecimiento de uno se lograba financiar el presupuesto, los demás no eran exigibles, o lo que es lo mismo, los recursos fluían en cascada de forma que para exhibir el siguiente era necesario haber conseguido determinados porcentajes sobre los anteriores. En particular, se establecía que determinados gravámenes no se exigirían sin agotar antes las contribuciones especiales y los derechos y tasas. Es el principio de subsidiariedad tributaria ya contenido en el Estatuto de 1924.<sup>17</sup>

Éste era el panorama básico de la nueva financiación de los ayuntamientos, basado, en teoría, en la financiación extra fiscal y lleno de limitaciones. Nos muestra un sistema abigarrado, con excesivas figuras recaudatorias de todo tipo que insinúan que la capacidad de la mayoría de ellas, aisladamente, era más bien pequeña. Por otra parte, el hecho de que los ingresos tributarios tuvieran carácter subsidiario respecto a otros recursos indica la voluntad del Estado de eliminar a un posible competidor por la recaudación fiscal. En el fondo la cosa tenía poco sentido pues generaba un estado creciente y progresivo de necesidades financieras a los ayuntamientos que, al final, sólo podrían ser cubiertas por el mismo Estado. Y todo por extender el control de las entidades locales al campo financiero.

Hubo otra modificación, que quizá ha pasado algo desapercibida pero que es fundamental para la evolución del ingreso municipal. El Estatuto de 1924 reconocía que las tasas no podrían exceder en ningún caso el costo aproximado de los servicios. La reforma del cuarenta y seis suprimió para la fijación de la tarifa el límite del coste del servicio,<sup>18</sup> con lo que en la práctica los ayuntamientos insistieron, ahora con más motivo, en la utilización de las tasas como una forma solapada de imposición, consolidándola como su primera fuente de financiación y reducto de su autonomía. De entre todas las figuras tributarias, la fuente de financiación más relevante es la más regresiva, por cuanto manifiesta la voluntad de que los servicios públicos no sólo no sean gratuitos, sino que sean lucrativos para el ayuntamiento cobrando importes superiores al coste del servicio que origina la tasa. La tasa ya no es la compensación al municipio por los gastos que le ocasiona un servicio, sino que se convierte en un ingreso que por su abundancia puede destinarse a atender otros servicios. Por si esto fuera poco, el esfuerzo fiscal que deben soportar los solicitantes de los servicios que generan la tasa no es en absoluto igualitario por cuanto todos pagan lo mismo con independencia de su situación. Los servicios acaban así

dirigiéndose hacia quienes pueden pagarlos y no a quienes los necesitan. Pero los ciudadanos no desarrollan una actitud de rechazo contra esta figura tributaria en relación a los impuestos porque se trata de un pago contra la prestación de un servicio que solicita y que le beneficia. Un punto importante relacionado con este ingreso es que la mayoría de los servicios eran a petición de los ciudadanos, por lo que se exigía que los derechos y tasas correspondientes se abonasen por adelantado. Eso suponía que el ayuntamiento dependiente de la tasa se aseguraba una fuente fluida de liquidez. Si además era capital de provincia, el Estado estaba obligado a abonarle mensualmente lo correspondiente a cuotas, recargos y participaciones en tributos nacionales, por lo que un ayuntamiento como el de Ciudad Real podía recibir con regularidad y fluidez, como fue el caso después de 1946, las tres cuartas partes de su ingreso.

No faltaron, naturalmente, quienes consideraron que la Ley de Bases y el posterior decreto resolvían eficazmente la insuficiencia crónica de recursos de los municipios. La reforma de 1953 lo desmentiría. Pero también surgieron críticas. Una muy autorizada fue la dirigida por Martín Retortillo contra la desaparición del repartimiento por considerarlo, a pesar de sus problemas técnicos y de justicia social, un medio eficaz para equilibrar ingresos y gastos.<sup>19</sup> El repartimiento tenía mala defensa y escasa popularidad, pero el problema venía dado por el recurso que se arbitró para sustituirlo: el Fondo de Corporaciones Locales. La solución hubiera podido ser eficaz, pero únicamente durante un periodo de tiempo corto, como medida transitoria, porque lo que se entregaba a los municipios necesitados de acudir al repartimiento era un cupo fijo que, en muchos casos, debía bastar para cubrir la mitad de su ingreso. El Fondo se fijaba sobre la media de los ingresos efectivos obtenidos entre los ejercicios de 1942-44 por las imposiciones suprimidas, y esa media quedaba fijada como el límite máximo de compensación. Eso tenía una consecuencia grave y evidente: los

ingresos permanecían estancados mientras los gastos, aunque fuese vía inflación, no paraban de crecer. A lo que habría que unir una administración demasiado rígida, centralizada e ineficaz del fondo que retrasaba en exceso las liquidaciones, pero que sin embargo no dudó en culpar a los ayuntamientos de esos retrasos por no enviar la documentación indispensable para completar expedientes o no contestar a los reparos que les ponían los burócratas del fondo.<sup>20</sup> En 1948 había más de 2.000 ayuntamientos sin cobrar por ese motivo, y lejos de poder hacerlo por problemas de papeleo.

La reforma del cuarenta y seis mostró, como principal problema, una clara incapacidad de la estructura de ingresos para adecuarse a una coyuntura de feroz devaluación monetaria. Si el sistema ya era tradicionalmente rígido, la sustitución del repartimiento, una fuente con un comportamiento no excesivamente negativo aunque con otros problemas, por un cupo compensatorio fijo en una coyuntura como aquella, hizo absolutamente inviable la reforma. Se puede hablar de impericia, pero la supresión del repartimiento significaba poner fin a un reducto de 'autonomía' financiera municipal y la eliminación de un competidor por los recursos tributarios.

El otro gran problema de la reforma fue la uniformidad legal con que consideraba a las haciendas locales. En 1884 Romero Robledo lo explicó perfectamente: «Como los recursos están en proporción directa con la población y hacen pesar sobre todos los municipios igual número de obligaciones, es decretar para unos el desahogo y condenar a otros a la angustia y la miseria». La sustitución del repartimiento por el cupo fue especialmente grave para sus usuarios más frecuentes, los municipios más pequeños. Un ejemplo servirá para evidenciar lo que sostengo. En 1945, último ejercicio antes de la reforma, cerraron con déficit 552 municipios. Al siguiente año esa cifra se elevó a 1.262, y en 1949 llegaron a 1.953. Esta última cifra suponía el 23,6% de todos los municipios hasta 5.000 habitantes, el 21,1% del total de ayuntamientos,

y el 26,7% de los ayuntamientos regulados por el Fondo.<sup>21</sup>

### El ingreso municipal entre 1946 y 1953.

Como sucedió durante el periodo anterior, el ingreso no dejó de subir en pesetas reales pero nunca en la suficiente medida como para superar la devaluación de la moneda. Si en 1945 los municipios recaudaron 5.265 millones (pesetas constantes de 1953), en 1946, el primer año después de la reforma, ya había descendido un 3,4%, hasta los 5.083 millones. Los 6.061 millones (en pesetas de 1953) recaudados en 1940, llegaron a convertirse en 4.135 apenas once años más tarde: 31,7%.<sup>22</sup> La rigidez del ingreso continuó siendo la nota dominante.

El ingreso continuó dominado por los mismos capítulos que durante el periodo anterior: derechos y tasas (VIII); cuotas, recargos y participaciones en impuestos estatales (IX); y arbitrios municipales (X). Entre los tres se acercaban al 80% de toda la recaudación municipal española. El armazón contable, a pesar de los cambios, permaneció inalterado, y fueron las nuevas o reformadas figuras impositivas las que debieron adaptarse al modelo de 1924. Aparentemente, y si nos atenemos a la estadística, es el capítulo X, la imposición municipal autónoma, el que más importancia media adquiere durante todo el periodo (30%). Pero esa creemos es una conclusión engañosa por cuanto todo indica que la estadística oficial contempla como parte de la imposición los ingresos procedentes del Fondo de Corporaciones, cuando lo lógico, por no derivarse de ninguna imposición, es que se contabilizasen en el capítulo IX de cuotas, recargos y participaciones. Con todo, es importante que reparemos en la nueva dimensión de la imposición municipal que, como las tasas, era una fuente de ingresos relativamente autónoma, aunque fueran también los últimos legalmente exigibles si recordamos el principio de tributación jerarquizada recogido en la 'nueva' legalidad franquista.



El peso de la imposición, de los arbitrios, en la estructura general del ingreso no hizo sino decrecer conforme avanzaba la dictadura. Si en 1940 supuso el 23,3% del ingreso total municipal (sin el repartimiento), y en 1946 el 19,8%, en 1953 cerraba el periodo en el 14,9%. Eso en términos reales. En pesetas constantes se pasó de una recaudación de 1.071 millones (pesetas de 1953) en 1945, a apenas 733 en 1953.<sup>23</sup> En las capitales manchegas esa reducción es bien visible. Pasó de un 26,6% de media en 1940, a un 15,1% en 1946. Toledo se quedaría en el 8,1% en 1953 (del 29% que tuvo en 1940), y Ciudad Real, que también llegó a bajar hasta el 8,1% en 1949, cerraría en el 20% en 1953 con una reducción de más de once puntos respecto al peso de la imposición en 1940.

Los problemas de abastecimiento y los precios jugaron en contra de las haciendas municipales. Por ahí no podían ni convenía tensar mucho la cuerda, porque la imposición municipal autónoma continuó dependiendo y mucho de la recaudación por consumos (vinos, alcoholes, carnes y pescados); las cifras pueden variar desde el 88,4% del capítulo que presenta Toledo en 1951, o bajar hasta el entorno del cincuenta por ciento de Albacete (53,6% en 1953), pero la conclusión es la misma.

El capítulo IX, recargos y cesiones de impuestos estatales, por sí mismo constituyó la segunda fuente de ingreso municipal con una media del 24,1% entre 1946 y 1953 (en 1945 habían supuesto un 17,7%), únicamente superada por las tasas (26,3%). Quedaba claro que, a diferencia de lo expresado por Blas Pérez González en las Cortes, la reforma no iba a avanzar en la separación entre la hacienda estatal y la municipal, sino que se proponía redundar en su relación de dependencia. Si a esos ingresos municipales procedentes de fuentes estatales le añadimos, como sería deseable, los ingresos por compensación, entonces el peso la hacienda estatal en la municipal se sitúa en el entorno del 35% de media aunque en franco retroceso por la rigidez del ingreso (del 39,5% en 1946 sobre el total

del ingreso se pasó al 33,7% de 1953). Conviene por ello diferenciar entre ambos recursos que integran el capítulo.

Si nos fijamos la gran creación de la hacienda franquista, el Fondo de Corporaciones Locales, no es difícil concluir que se trató del ingreso más rígido de todo el sistema y en consecuencia fue el mayor responsable del desplome del ingreso municipal. Si tomamos de nuevo como referencia pesetas constantes de 1953, el Fondo pasó de representar 928 millones en 1946 a 492 millones en 1953, ¡-49,9%! El objetivo de capacitar financieramente a los pequeños municipios y reducir las diferencias intermunicipales se tornaba imposible.

Los municipios por debajo de los 20.000 habitantes, que eran los que más utilizaban el repartimiento, fueron los más afectados. Los recursos del Fondo se estancaron y jamás pudieron llegar a compensar lo suprimido que, recordemos, suponía hasta el 40% del total del ingreso. Muchos de los afectados pudieron intentar aumentar la recaudación vía tasas y arbitrios, pero ahí la desventaja de los pueblos pequeños sobre los grandes era clara. La reforma potenciaba las vías de ingreso que mejor podían explotar los grandes municipios. Por eso entre 1945 y 1950 ningún ingreso creció tanto como el del grupo de municipios mayores de 100.000 habitantes (en pesetas corrientes de cada año), que además fueron los únicos que crecieron clarísimamente por encima de lo que lo hacía el total del ingreso municipal español.<sup>24</sup>

El otro recurso integrante del capítulo IX, las cesiones y recargos sobre impuestos estatales, tuvo un comportamiento excelente en 1946 y sólo en 1946, cuando se pasó de un 17,7% sobre el total del ingreso en 1945 a un 25,5% en 1946. Eso tiene una explicación muy sencilla: excepcionalmente las participaciones que se suprimen en 1945 eran de una cuantía inferior a las que se conceden en la reforma: la tarifa quinta de la contribución de usos y consumos. A partir de entonces la inflación se encargaría de que la cifra alcanzada en 1946 en pesetas

constantes de 1953 no volviera a superarse en todo el periodo.<sup>25</sup> Lo cierto es que el 25,5% de 1946 fue el techo del capítulo IX, poco a poco, y especialmente tras la reforma de 1953, los Ayuntamientos relajaron su presión recaudatoria sobre esa parte del consumo hasta dejarla, de nuevo, en un 17,8% en 1958. Eso, naturalmente, beneficiaba al cedente, al Estado, que cobraba pero no repartía. Pero es que los ayuntamientos franquistas funcionaban así. En el momento en que disponían de fuentes de ingreso seguras y suficientes para cubrir su presupuesto (caso de las tasas, la nueva contribución urbana en 1954, o los aprovechamientos comunales y rentas en los pequeños municipios), relajaban la recaudación por otros capítulos. El motivo no era otro que el estricto cumplimiento de la legalidad. Tenían prohibido el déficit y muy limitado el endeudamiento, y, además, les estaba vetado presupuestar insuficientemente un servicio a la vez que rebasar la normal previsión de su coste.<sup>26</sup> Las consecuencias eran perversas pues las entidades locales acababan por acomodarse a un presupuesto de subsistencia.

El ingreso más interesante y relevante continúa siendo el capítulo octavo: derechos y tasas. Si ya antes de 1946 eran la principal vía de financiación de los municipios mayores de 20.000 habitantes, aquellos que no dependían del repartimiento, después de esa fecha continuaron comportándose como el más elástico de los ingresos importantes creciendo a un ritmo muy superior al del ingreso total y en términos reales.<sup>27</sup> Su progresión desde 1946 fue la más sobresaliente, hasta convertirse desde 1949 en el ingreso individual más importante. En 1953 el capítulo VIII ya supuso el 30% del ingreso municipal total, cuando en 1945 no pasaba del 23,5%.<sup>28</sup> Pero para muchas ciudades y pequeñas capitales ese porcentaje se quedaba corto. En Ciudad Real la media de ingreso anual por tasas entre 1947 y 1953 equivalía al 53,7% de todo su presupuesto, con picos por encima del 60%. Una auténtica barbaridad. En Toledo esa misma media ascendió al 48,5%.<sup>29</sup> La reforma de 1953

no cambiaría sustancialmente la situación. Si bien es cierto que el impulso recaudatorio propiciado por la nueva dimensión alcanzada por la contribución urbana permitió relajar varios puntos el abuso sobre la tasa. No procede repetir ahora lo que anteriormente observamos respecto a este ingreso, pero conviene tenerlo muy presente. La tasa se consolidaba como seguro refugio de la Hacienda Municipal, y ésta se convertía en una hacienda de servicios costeada por quienes se erigían en usuarios.

### En 1953, la reforma de la reforma

El único motivo para reformar lo reformado entre 1945 y 1946 fue la grave situación en que aquellas leyes habían colocado a municipios y diputaciones.<sup>30</sup> El sistema, sencillamente, no funcionaba. Las vías de recaudación eran demasiado rígidas y los pequeños municipios se convirtieron en los parias de un sistema que, si bien generaba una insatisfacción general, particularmente a ellos les expulsaba. Aunque fuera con un estilo particular, la exposición de motivos de la ley reconocía algunas de esas deficiencias. Entre los problemas a conjurar señalaba la inexistente soberanía fiscal de las entidades locales y la carencia de recursos flexibles. En otro orden de cosas apuntaba como causa de la reforma el aumento de las exigencias de los administrados y la aparición de nuevas necesidades que sumar a las por tanto tiempo «olvidadas». En su vertiente municipal la reforma se planteó con sencillez a pesar de que establecía dos modelos, uno para municipios mayores de 20.000 habitantes, y otro para los que no alcanzasen ese número. Gran falacia del legislador, pues la reforma estaba concebida para que los recursos afluyesen en proporción directa con la población. La uniformidad legal continuaba siendo un hecho y un problema.

Para capitales de provincia y municipios mayores de 20.000 habitantes la reforma planteaba cuatro novedades fundamentales: la desaparición del fracasado Fondo de Compensación y

con él sus fuentes de financiación; la creación de un 'arbitrio' sobre la riqueza urbana con un tipo del 17,2%; la entrada en funcionamiento de otro arbitrio sobre la riqueza rústica y pecuaria con un tipo del 8,96%; y la elevación del 15% al 25% del recargo sobre la contribución industrial y de comercio.

El desaparecido Fondo de Compensación se nutría de un recargo del 55%, equivalente a un 9,46% del líquido imponible por urbana. La reforma convirtió el recargo en arbitrio, lo que permitía incorporar como tributarios por imposición directa a la práctica totalidad del vecindario, y elevó su tipo al 17,2% (equivalente a un recargo del 74%). El arbitrio sobre rústica y pecuaria no suponía ninguna novedad, pues nacía de la desaparición de dos imposiciones (una del 5,6% para el Fondo y el recargo a favor de las diputaciones del 3,36%). Por su parte el incremento del recargo por industrial y de comercio daba tardío cumplimiento a lo recogido en la Ley de Bases de 1945. Al margen del importante incremento del tipo impositivo por urbana, lo auténticamente relevante es que a partir de 1953 dejó de ser un recargo sobre un impuesto estatal para convertirse en un arbitrio, lo que confiere al ingreso un neto carácter municipal y nos permite hablar de ciertos avances en la separación entre la hacienda estatal y la municipal.<sup>31</sup>

Para los municipios con menos de veinte mil habitantes la nueva ley ordenaba la creación de un recurso nivelador de presupuestos municipales con cargo a las diputaciones, y el desarrollo de planes de cooperación provincial para el rescate e instalación de servicios municipales. En el fondo se trataba de dar cumplimiento a lo recogido en Base 43 de la ley de 1945. La nueva muleta financiera para los municipios insuficientemente dotados y sin riqueza imponible propia, pasaba por ponerlos bajo la protección de las diputaciones, que a su vez recibirían los pertinentes auxilios. Creían hallar la fórmula que les permitiría iniciar la transformación del medio rural, estimular la permanencia en él y cortar

«el éxodo a la ciudad», al tiempo que, con la protección a los municipios, se daba contenido a la función de las diputaciones. Por ello, y de alguna forma, la gran protagonista de la reforma de 1953 fue la provincia, que salió robustecida económicamente con la concesión del arbitrio sobre la riqueza provincial, y administrativamente al convertirse en base del régimen local en función de sus competencias asistenciales respecto a los municipios. En 1956 sólo 153 municipios de los 8.872 de régimen común sobrepasaban los 20.000 habitantes, por lo en teoría todos los demás quedaban 'provincializados'.

No obstante hay pocos indicios que permitan sostener que el recurso nivelador y los fondos provinciales de cooperación fuesen tan importantes y definitivos para los pequeños municipios como recogían la letra y el espíritu de la ley. Todo parece indicar, sin embargo, que el robustecimiento de la hacienda provincial, justificado parcialmente por la salvación del pequeño municipio, a quien más benefició fue a las propias diputaciones con la concesión del arbitrio sobre la riqueza provincial. Un gravamen de gran éxito recaudatorio pero que, como mínimo, planteaba serios defectos relacionados con el fomento de la desigualdad entre provincias y su prestancia a ser utilizado con abuso por parte de la administración.

Poco era lo que, en la reforma del 53, aprovechaba realmente a los pequeños municipios. La sustitución de los recargos de rústica y urbana por los arbitrios sobre lo mismo y con tipos superiores, mejoraba a los municipios grandes. Primero porque el tipo de urbana era casi el doble que el de rústica, luego porque los grandes tienen más facilidades recaudatorias, y finalmente porque los recargos sobre impuestos estatales que ahora originan estos arbitrios antes eran disfrutados exclusivamente por los pequeños municipios que utilizaban el Fondo de Corporaciones Locales. Ahora, con su desaparición y el cambio normativo, son los municipios con mayor riqueza urbana quienes más rendimiento obtienen de los nuevos arbitrios.

El recurso nivelador fracasó porque las cantidades destinadas a este fin por las diputaciones fueron escasas, en el entorno del 1% del ingreso total municipal entre 1955 y 1958, lo que no suponía más que el 3% del presupuesto ordinario de los municipios menores de 20.000 habitantes en 1957.<sup>32</sup> La cooperación provincial fue algo más eficaz. A través los planes de cooperación provincial se trataba de poner remedio a uno de los grandes problemas de los pequeños núcleos de población: su incapacidad financiera para acometer gastos de inversión. Para ello, la entidad débil traspasaba a otra más potente, la diputación, una parte de sus competencias a cambio del establecimiento de algunos servicios. A esos menesteres destinaron las diputaciones españolas entre el 5,6% del total de sus gastos en 1954 (111,1 millones), y el 10,7% (367,9 millones, cifra que permaneció casi estancada hasta 1964) de 1958. Cantidades que, sin ser exorbitantes, supusieron hasta el 10,3% del presupuesto ordinario medio de los municipios menores de 20.000 habitantes en 1957. A partir de 1964, con la desaparición del recurso nivelador, la cooperación se recuperaría hasta suponer el 11% del gasto medio provincial nacional, cifra que, aunque insuficiente e invertida bajo criterios de extrema desigualdad, revela su creciente importancia.<sup>33</sup>

La otra 'gran' medida prevista en la ley de 1953 para ayudar a los municipios con menos recursos, en este caso para los menores de diez mil vecinos, consistió en la consideración de la prestación personal o de transporte como un ingreso ordinario con ampliación de los supuestos para su imposición. De esta manera el ayuntamiento podía reclamar para obras y determinados servicios la prestación personal de los varones residentes mayores de 18 y menores de 50 que no tuvieran impedimentos físicos y no fueran soldados, maestros, curas o autoridades. La prestación personal no podía exceder los quince días al año, o diez si era de transporte, ambas podían ser redimidas en metálico y no eran acumulables. Era la peculiar forma de

la dictadura, en 1953, de aliviar los problemas inversores de sus municipios.

### El ingreso municipal hasta la reforma de 1962

La reforma de 1953 aumentó la capacidad financiera municipal. Desde 1940 el ingreso municipal no dejó de mermar en pesetas constantes, pero en 1955 consiguió, por vez primera, superar la cantidad presupuestada en 1940 (en pesetas constantes de 1953). No obstante los nuevos retrocesos experimentados entre 1956 y 1957, y los efectos del plan de estabilización, revelaron que la reforma no iba a solucionar los problemas de rigidez del ingreso local. Hasta 1960 la tasa anual de crecimiento acumulado de los presupuestos municipales fue la más alta registrada desde 1940, un 14% (6,7% en términos reales). Con la estabilización, por la que se recomendó a los municipios austeridad en el gasto y contención a la hora de imponer nuevas exacciones o incrementar las existentes, ese ritmo de crecimiento se redujo prácticamente a la mitad entre 1960 y 1963.<sup>34</sup> Una vez más quedaba patente el abismo que todavía separaba la hacienda local de la estatal, y lo que servía para fortalecer a una acababa por debilitar a la otra.

A pesar de los quince capítulos del capítulo de ingresos, la 'tríada' conformada por el VIII, el IX y el X, continuaron aportando más de las tres cuartas partes del ingreso municipal nacional hasta 1958 (78%). El capítulo VIII volvió a ser el inagotable protagonista del presupuesto local, su piedra angular, el único capítulo que no sufría modificaciones reforma tras reforma y el que terminaba por paliar los problemas de falta de elasticidad del presupuesto (entre 1953 y 1958 creció un 18,4% en pesetas constantes). El hecho de que la reforma introdujese nuevas fuentes de ingresos, especialmente los nuevos arbitrios por urbana y rústica, tuvo una consecuencia clara: se atenuó la presión abusiva que se ejercía sobre las tasas. De un 30% para el total del ingreso municipal español en 1953 se pasó a una media del 25,3% entre 1954-58. Fue

el efecto momentáneo del incremento experimentado por la imposición. Pero cuando sus posibilidades de crecimiento sostenido tocaron a su fin y la falta de elasticidad del ingreso volvió a hacerse patente apenas cuatro años después, las tasas volvieron a dispararse. Por eso en 1962 la tasa ya representaba de nuevo el 30,1% de todo el ingreso municipal nacional y el 40% del ingreso en los municipios entre 20.001 y 100.000 habitantes.<sup>35</sup>

El capítulo IX, el tercero en importancia, estaba integrado por los mismos conceptos que durante la etapa anterior, fundamentalmente los consumos de la tarifa quinta, y gravámenes sobre la sidra, vino, gas y electricidad. Desde aquel 25,5% del ingreso total que supuso en 1946, el capítulo no dejó de retroceder. Cerró 1953 en un 23,6%, para quedarse en el 17,8% en 1958, y fue el que peor se comportó hasta esa fecha de los tres importantes reduciendo su rendimiento en pesetas constantes en un 4,8%. Es una situación idéntica al periodo anterior. Las tasas y los nuevos arbitrios, es decir las exacciones autónomas municipales, rendían con suficiencia, y los ayuntamientos ceden allí donde 'compiten' y comparten recursos con el Estado.<sup>36</sup>

La conversión de los antiguos recargos generales sobre las contribuciones territoriales en arbitrios municipales exclusivos y autónomos revolucionó el capítulo X, la imposición autónoma, hasta convertirlo, en términos generales, en la principal fuente de ingresos. En 1953 representó el 15% de todo el ingreso municipal, y nada más echar a andar la reforma se disparó hasta el 24,6%. Los recursos concedidos superaban con creces los suprimidos. Los ayuntamientos percibieron rápidamente que los nuevos arbitrios podían rendir más, y en 1955 el capítulo se situó en el 33,4% de todo lo ingresado. En poco más de dos años aumentaron la recaudación en más de 1.400 millones de pesetas, fundamentalmente gracias a los nuevos ingresos por urbana: 2.163 millones en 1955 frente a los 732 de 1953. No obstante, el capítulo continuó sembrando dudas razonables sobre su elasticidad ya en 1956.

Entre 1954 y 1955 el ingreso experimentó un ascenso de 656 millones de pesetas constantes de 1953; pero entre 1956 y 1958 no consiguió aumentos apreciables.<sup>37</sup> Incluso el peso del capítulo en el total del ingreso se relajó desde un máximo de 35,9% en 1956, a tres puntos menos en 1958. El agotamiento de las posibilidades de crecimiento de la imposición autónoma estuvo, como ya señalé, en el origen de la reanudación del abuso sobre la tasa justo en 1959 (se pasó de un 26,4% en 1958, a un 32,1% en 1959).

Que la recuperación de la imposición municipal autónoma fue obra de los arbitrios sobre urbana es algo obvio. Pero no debemos olvidar la parte del capítulo aportada por los sempiternos consumos, que si hasta 1953 dominaron el capítulo, a partir de 1954 continuaron siendo una parte fundamental del ingreso, y cada vez más conforme los nuevos arbitrios mostraron síntomas de agotamiento y de falta de elasticidad. Por ejemplo, en 1954 el 52,1% de la imposición toledana procedía de urbana y el 31,7% de arbitrios sobre artículos de consumo (bebidas, alcoholes y carnes). Dos años más tarde el 45,5% de la imposición lo aportaban consumos y el 40% los arbitrios sobre la contribución urbana.

En 1959 y por vez primera desde 1924, las autoridades decidieron, por fin, racionalizar la estructura presupuestaria, y prescindir de ocho de los quince capítulos existentes. De ahí que sea conveniente diferenciar dos etapas en este intervalo. A partir de esa fecha el grueso del capítulo de ingresos procedió de los capítulos 1, 2 y 3, que responden a 'Impuesto directo', 'Impuesto indirecto' y las 'Tasas y otros ingresos' respectivamente. Hasta la reforma de 1962 esta nueva tríada generó casi el 84% de todo el ingreso municipal, y en capitales como las que aquí vengo utilizando el 95%. No hubo, sin embargo, cambios apreciables de tendencia. El capítulo tercero fue, hasta 1961, el más importante del ingreso municipal. Continuó siendo el comodín municipal que permitía paliar las deficiencias del resto de capítulos. Algo que quedó de nuevo patente cuando a partir de 1962 el incremen-

to del capítulo I coincidió con la relajación del III.<sup>38</sup> El impuesto directo, segundo capítulo en importancia hasta 1962, recogió las esencias de la antigua ‘imposición’, pero sin la parte de consumos, y con ellas toda su falta de elasticidad. El impuesto indirecto aglutinó todos los gravámenes sobre el consumo, siendo su principal fuente de ingreso la tarifa quinta de la contribución de usos y consumos, seguida del arbitrio sobre el consumo de vino y espirituosas, y el producto del consumo de carnes, por citar sólo los importantes. Hasta 1962 no creció mucho, apenas un 5%, lo suficiente para hacerlo ligeramente en términos reales y no cargar más presión sobre las tasas. Las cifras oficiales señalan que el indirecto fue la tercera fuente de ingreso, pero en muchas ciudades, menos beneficiadas por la contribución urbana y víctimas a la vez de su carencia de elasticidad, el consumo fue la segunda fuente de ingreso municipal hasta 1961. Ciudad Real, por ejemplo, presenta un porcentaje medio del 39% por consumos, frente al 15,8% del directo. La conclusión es clara: ninguna de las reformas operadas dotaron a las corporaciones locales de capítulos elásticos capaces de reducir la dependencia y el abuso sobre las tasas.

### Conclusiones

En materia presupuestaria municipal el franquismo fue una prolongación de los principios fundamentales que informaban la filosofía hacendística liberal que, aunque con modificaciones, dominó todo el siglo XIX y que no fue sustituida hasta muy avanzado el XX. No hay margen para la sorpresa. En el fondo no era más que la consecuencia lógica de mantener una hacienda estatal y un régimen tributario que adolecían, agravados por el tiempo y las nuevas circunstancias, de todos los vicios tradicionales de la imposición española: un fraude fiscal generalizado y alentado por moratorias y amnistías, una administración ineficaz, una profunda injusticia fiscal agudizada por la presión sobre el consumo, y una insuficiencia tributaria que obliga a

la monetización indirecta (inflación). Incluso ‘reformas’ tributarias como las de Larraz y Navarro Rubio comparten principios tributarios con aquella llevada a cabo un siglo antes por Mon, al potenciar impuestos sobre el producto (en vez de la contribución personal) y los consumos, típicamente decimonónicos. Se trataba, como ya señalara Tortella, de sacar el mayor rendimiento posible utilizando la vieja maquinaria.

El franquismo se negó a avanzar hacia un sistema tributario moderno, progresivo y que incrementase la presión fiscal, lo que suponía un ingreso insuficiente al que debía amoldarse el gasto en virtud del postulado clásico de la nivelación presupuestaria (desbancado en Europa por el keynesianismo), y la utilización de la inflación como impuesto para financiar esas carencias (algo que venía haciéndose desde finales del XIX). Con este estado de cosas los primeros y principales damnificados de la voluntad de no recaudar fueron, por supuesto los gastos sociales, evaporándose cualquier posibilidad del que el español evolucionase, como sus vecinos europeos, hacia un ‘Estado providencia’. Pero también el crecimiento económico, cuya promoción no pudo encontrar cabida en el gasto presupuestario. En buena técnica presupuestaria primero se evalúa lo que se necesita y luego se buscan las fórmulas de financiación. Aquí se actuaba justo al revés, y el gasto público respondía a los recursos que era capaz de proporcionar el sistema fiscal.

Los ayuntamientos no fueron sino el reflejo dramático y fiel de esa situación. Al construir su hacienda sobre el principio de jerarquización tributaria, se buscaba que las haciendas municipales se nutrieran de recursos utilizando lo menos posible las exacciones coactivas. Y como eso no era viable del todo se potenció, hasta convertirlo en piedra angular del presupuesto, una fuente de ingreso que ni competía en materia fiscal con el Estado ni molestaba a los de la ‘coraza tributaria’: los derechos y tasas. Las tasas, por su elasticidad, fueron las salvadoras de una hacienda anquilosada y nutrida por fuentes de

ingreso incapaces de adecuarse a una coyuntura inflacionista. La fórmula empleada fue muy sencilla, y consistió en la legalización de su abuso. El ayuntamiento podía cobrar directamente casi por todo lo significase un servicio o un aprovechamiento municipal, y podía hacerlo en la cantidad que estimase oportuna. La tasa se transformaba en la práctica en un impuesto, de los más injustos y regresivos, y convertía la municipal en una hacienda de servicios con ánimo de lucro. Esa fue, sin duda, la gran aportación de la dictadura a la Hacienda Municipal española hasta 1962, su éxito particular que le permitió mantener vigente un sistema recaudatorio obsoleto.

Las reformas de 1946 y de 1953 no sirvieron para realizar cambios significativos en un sistema impositivo municipal dominado por tasas y también por los consumos, no lo olvidemos. Sin fuentes elásticas de financiación, con un Estado celoso de sus propios y también escasos ingresos, y una legalidad enemiga de la autonomía y muy conservadora en términos presupuestarios, las instituciones municipales quedaron reducidas a su mínima expresión, sin capacidad de atender por vía presupuestaria ni las necesidades comunitarias, ni los servicios que precisaba la iniciativa privada.

## NOTAS

- <sup>1</sup> SALORT IVIVES, S.: *La hacienda local en la España contemporánea. La hacienda municipal de Alacant, 1800-1923*, Alacant, Institut de Cultura Juan Gil-Albert, 1998, p. 375. COMÍN, F. y GARCÍA, C.: «Reforma liberal, centralismo y haciendas municipales en el siglo XIX», en *Hacienda Pública Española*, 133 (1995), pp. 81-106.
- <sup>2</sup> BASCUÑÁN AÑOVER, Ó.: *Protesta y supervivencia. Movilización y desorden en una sociedad rural: Castilla-La Mancha, 1875-1923*, Valencia, Biblioteca Historia Social, 2008.
- <sup>3</sup> ALBIÑANA, C., «Los proyectos de reforma de las Haciendas municipales españolas de 1910 a 1918» en *Hacienda Pública Española*, 87 (1984), pp. 471-481. ÁLVAREZ RENDUELES, J. R.: «Antonio Flores de Lemus y la Comisión Extraparlamentaria para la transformación del impuesto de consumos», en *Hacienda Pública Española*, 42-43 (1976), pp. 213-228 y DOMINGO SOLANS, E.: «La reforma de la Hacienda municipal por Flores de Lemus», en *Hacienda Pública Española*, 42-43 (1976), pp. 229-264. FUENTES QUIN-

TANA, E.: «La ideología de la reforma tributaria silenciosa: un análisis del pensamiento financiero de Flores de Lemus», en *Hacienda Pública Española*, 42-43 (1976), pp. 105-144 y *Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas*, Barcelona, Crítica, 1990.

- <sup>4</sup> A pesar de la abundante legislación que, desde principios del siglo XX, preparó la supresión del impuesto de consumos, nunca fue abolido, y más bien habría que hablar de sucesivas transformaciones del impuesto, casi siempre en nuevos impuestos sobre el consumo. La supresión llegó por la Ley de 27 de diciembre de 1962. NAVARRO DEL ÁGUILA, M.<sup>a</sup> C.: *La hacienda del municipio de Almería: análisis histórico y situación actual*, Almería, Universidad de Almería, 2001, p. 46.
- <sup>5</sup> LEBON FERNÁNDEZ, C.: *La Hacienda del municipio de Sevilla (evolución y crisis actual)*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1976, pp. 10-14. COMÍN COMÍN, F.: *Historia de la Hacienda pública. España (1808-1995)*, Barcelona, Crítica, 1996, pp. 215, 221-222.
- <sup>6</sup> COMÍN COMÍN, F.: *Historia de la Hacienda Pública, op. cit.*, p. 87. PÉREZ DE AYALA, J. L. y GONZÁLEZ GARCÍA, E.: *Curso de derecho tributario*, Madrid, Edersa, 1986, vol. I, pp. 194-198. Sobre las tasas GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los precios públicos», en *Revista de Administración Pública*, 12 (1953), pp. 129-157.
- <sup>7</sup> BARCIELA, C. et al.: *La España de Franco (1939-1945). Economía*, Madrid, Síntesis, 2001, pp. 60-61.
- <sup>8</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, M. y CABELLO JURADO, M. A.: *Las Haciendas Locales de la provincia de Granada. Un análisis económico*, Granada, Diputación-Universidad de Granada, 1985, pp. 10-24.
- <sup>9</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. et al.: *Las haciendas locales en España, 1940-1965*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1969, p. 145, cuadro 2. Sólo se salvaron de la voracidad inflacionista aquellas ciudades y pueblos, pocos, cuyo presupuesto de ingresos se nutría de fuentes elásticas, preferentemente patrimoniales.
- <sup>10</sup> Cuenca fue una de las pocas capitales donde el modelo tributario basado en el principio del beneficio y cuadro impositivo jerarquizado, tenía una aplicación casi perfecta: primero se financiaba con el rendimiento de su patrimonio (76,2%), luego pasaba al rendimiento de las tasas por utilización de servicios (11,1%), utilizaba las participaciones en impuestos del Estado (4,8%), y completaba su presupuesto con una utilización mínima de las exacciones de carácter coactivo (5,4%); datos para 1945.
- <sup>11</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. et al.: *Las haciendas locales en España*, op. cit., pp. 66, 156, 207, 211, cuadros 12, 63 y 65). Para este trabajo utilizaremos como casos concretos los presupuestos municipales de las ciudades de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo, por considerarlos buenos ejemplos de lo que podría ser una ciudad media española. En ellas el capítulo VIII llegó a representar en 1945 el 41,7% del total de sus ingresos. Si desglosamos la información, Albacete pasó de recaudar un 19,9% por tasas en 1940, a un 39,3% en 1945; Ciudad Real de un 23,9% a un 57,7%; Guadalajara de un 25,5% a un 34,5%; y Toledo de un 29,9% a un 66,1%.

- <sup>12</sup> Los datos en GARCÍA AÑOVEROS, J. et al.: *Las Haciendas Locales en España*, op. cit., pp. 66, 142 y 157, cuadros 1 y 13. En valores constantes el ingreso por este capítulo pasó de 1.087 millones en 1940 a 904 en 1945 (pesetas de 1953). La importancia de este ingreso rondó el 18% de media en para este periodo. En Castilla-La Mancha, donde se quedó en el 14,2%, el capítulo retrocedió en términos reales en todas las capitales a excepción de Ciudad Real, donde creció desde el 10,8% al 16,2%; Toledo sufrió el retroceso más acusado al pasar de representar el 22,8% en 1940 a un 14,8% en 1945.
- <sup>13</sup> La tarifa quinta de la contribución del Estado sobre Usos y Consumos, tenía como objetivo gravar las consumiciones en cafés, bares, restaurantes, hoteles, venta al público en establecimientos de ocio y espectáculos, etc. Véase el apéndice del decreto de 25 de enero de 1946 publicado en el BOE, 35, de 4 de febrero de 1946, pp. 1.004-1.005.
- <sup>14</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. (et. al.): *Las haciendas locales en España*, op. cit., pp. 67, 206, 207, 210 y 211 cuadros 63 y 65. Rentas y comunales conservaron su elasticidad y en 1955 todavía suponían casi el 30% del ingreso de los ayuntamientos menores de 1.000 habitantes.
- <sup>15</sup> En las capitales de CLM el descenso fue mucho más acusado como resultado de la dependencia del capítulo de los consumos. Entre 1940 y 1945, Ciudad Real pasó de ingresar por este capítulo el 31,4% del total al 15,5%; Toledo del 29% al 14,8%; Guadalajara del 33,8% al 24,2%; y Cuenca, del 8,8% al 5,4%.
- <sup>16</sup> MARTÍN RETORTILLO, C.: *Examen de algunos problemas de la vida local española*, Huesca, Colección Estudios Jurídicos-Imprenta y Librería Aguaron, 1946, pp. 25-27. El entremetido anterior es de COMÍN, F.: «La Hacienda Pública en el siglo XIX» en ANES, G. (ed.): *Historia económica de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999, p. 379.
- <sup>17</sup> CALVO ORTEGA, R.: «Medio siglo de Hacienda Municipal: del Estatuto al Proyecto de 1974», en *Hacienda Pública española*, 35 (1975), pp. 141-200.
- <sup>18</sup> En realidad fue la Base 24 de la Ley de Bases de 1945. El decreto de 1946 lo que hace es consagrar ese principio al no contradecirlo.
- <sup>19</sup> MARTÍN RETORTILLO, C.: *El municipio rural. Notas sobre su personalidad, su economía y su hacienda*, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1950, pp. 165-175.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, p. 162.
- <sup>21</sup> La cita y las cifras en GARCÍA HERNÁNDEZ, J.: «Hacienda Estatal y Haciendas Locales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 73 (1954), pp. 152-153 y 166.
- <sup>22</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. (et al.): *Las Haciendas Locales en España*, op. cit., p. 145, cuadro 2.
- <sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 70 y 148, cuadro 4.
- <sup>24</sup> Entre 1945 y 1950 el ingreso total en pesetas corrientes creció un 72,8%. Los municipios menores de 1.000 vecinos crecieron un 57,4%; los comprendidos entre 1.001 y 5.000 crecieron un 60,3%; entre 5.001 y 20.000 un 62,1%; entre 20.001 y 100.000 un 73,3%; y los mayores de 100.000 un 87,2%. Cálculos elaborados a partir de *Ibidem*, pp. 210-211 y 214-215, cuadros 65 y 67. Paradójicamente, entre 1940-45 quienes más incrementaron su ingreso fueron los más pequeños (menores de 1.000) porque utilizaban intensamente fuentes de financiación elásticas, como los ingresos por rendimientos del patrimonio y el repartimiento.
- <sup>25</sup> Las cifras en *Ibidem*, p. 69.
- <sup>26</sup> Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado de la LBRL de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, en BOE 191 del 10 de julio de 1955, p. 4.169, artículo 676. Respecto a la deuda, y según cálculos elaborados a partir de Añoveros (*Las Haciendas Locales en España*, op. cit., p. 373), el peso de los presupuestos municipales sobre los ingresos presupuestarios del Estado era del 20%; sin embargo, la deuda media de los ayuntamientos entre 1943 y 1955, no llegaba al 7%. ¿Por qué el nivel de endeudamiento municipal era relativamente tan bajo cuando las necesidades eran tantas? La primera respuesta está en la Ley de Régimen Local, que limitaba severamente el acceso al crédito de los municipios con el objetivo de controlarlos, evitar su exposición a situaciones de quiebra por abuso de empréstitos destinados a cubrir déficit, y eliminar competidores por la deuda. Según el citado texto refundido de 1955, los ayuntamientos podían endeudarse siempre que su producto se destinase a inversiones productivas generadoras de nuevo capital, o en caso de calamidad. Quedaba vedado para quienes liquidasen con déficit. Ese bajo nivel de endeudamiento se concentraba en las ciudades con mayor densidad de población. Eso se debía a que el BCL buscaba colocar los escasos recursos con que Hacienda le dotaba allí donde las perspectivas para la amortización y el cobro de intereses fuesen sólidas, situando en las primeras posiciones a ayuntamientos con patrimonio embargable, economías de notables dimensiones y capacidad para generar nuevos ingresos con las inversiones que ayudaban a financiar. En la competencia por el crédito, las ciudades grandes expulsaban a las pequeñas.
- <sup>27</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. et. al.: *Las haciendas locales en España*, op. cit., pp. 142 y 156, cuadros 1 y 12.
- <sup>28</sup> Para comparar el ingreso por capítulos, *ibidem*, pp. 156-158, cuadros 12-14.
- <sup>29</sup> En 1950 la media nacional para ciudades entre 20.001 y 100.000 habitantes estaba en 32,8% del ingreso; para más de 100.000 y para el grupo entre 5.001 y 20.000 se situaba en el entorno del 27%. *Ibidem*, p. 215, cuadro 67. En Sevilla los derechos y tasas supusieron en 1953 el 43,8% del ingreso total; LEBON FERNÁNDEZ, C.: *La Hacienda del municipio de Sevilla*, op. cit., pp. 66-67.
- <sup>30</sup> Véase la ley de 3 de diciembre de 1953 sobre modificación de la de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, BOE 338, 4 de diciembre de 1953.
- <sup>31</sup> La medida constituía el reconocimiento a casi década y media de abandono de los problemas de crecimiento de muchas grandes ciudades, véase MARÍN I CORBERA, M.: «Familiares pero desconocidas: las migraciones interiores durante el régimen franquista» en GONZÁLEZ MADRID, D.A.: *El franquismo y la transición en España. Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2008.
- <sup>32</sup> El recurso nivelador pasó de un 4,9% sobre el total del gasto provincial en 1954, al 2,4% en 1958. El gasto medio anual de las Diputaciones por este concepto entre 1954 y 1963 (cuando desapareció), ascendió a la exigua cantidad de 84,5 millones de pesetas. Para 9 provincias, el recurso



suponía porcentajes inferiores al 1%, para otras 16 menos del 2%, y sólo 13 superaban el 5%; sólo Málaga superó el 10% (1957). GARCÍA AÑOVEROS, J. et al.: *Las Haciendas Locales en España*, op. cit., pp. 74, 160, 229, 334 y 342, cuadros 16, 74, 166 y 173.

- <sup>33</sup> El gasto dependía de los ingresos de las Diputaciones por el arbitrio sobre la riqueza provincial, lo que provocaba que mientras los pueblos de Madrid podían llegar a recibir por cooperación hasta el 52,8% de su presupuesto (1957), los de Soria o Valladolid, apenas alcanzaban el 1,5%. *Ibidem*, pp. 229, 334, 337, cuadros 74, 166 y 169.
- <sup>34</sup> *Ibidem*, pp. 71 y 145, cuadro 2. Sobre las instrucciones dictadas a los entes locales para confeccionar los presupuestos de 1960 véase la orden de 31 de julio de 1959 en el BOE 192 del 12 de agosto de 1959, pp. 10.851-10.862, puntos 17 y 31.
- <sup>35</sup> Véase *ibidem*, p. 223, cuadro 71. Este fenómeno es evidente en las capitales de provincia analizadas. Ciudad Real, que en 1953 ingresó por tasas el 54,9% de su presupuesto, lo redujo paulatinamente hasta el 39,2% en 1958, para volver a elevarlo en 1959 al 43,4%. Albacete, más beneficiada por el nuevo arbitrio de urbana, redujo su abuso de la tasa desde el 30% hasta el 24,5% en 1958, pero sólo un año después, elevó sus ingresos por tasas en casi 18 puntos, hasta el 43,4%, su cifra más alta desde 1940.
- <sup>36</sup> Entre 1954 y 1958 Albacete redujo sus ingresos medios por este capítulo y con respecto al periodo anterior (1947-53) en 4,7 puntos, hasta el 17,6%, y Toledo en más de 11, hasta el 21%.
- <sup>37</sup> GARCÍA AÑOVEROS, J. et al.: *Las Haciendas Locales en España*, op. cit., p. 75 y 158, cuadro 14.
- <sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 189-190, cuadros 44, 45 y 46. Ciudades como Toledo llegarían a 1961 con la tasa disparada al 57% de su ingreso total, y Ciudad Real o Albacete se mantendrían hasta ese año en el entorno del 43%. ¿Por qué? Porque sus ingresos por el capítulo I o 'impuesto directo', se estancan o caen considerablemente.

