

TAN A PROP I TAN LLUNYANES: ELS ESTUDIS SOBRE LA HISTÒRIA DE LES HISENDES LOCALS DEL PAÍS VALENCIÀ

Salvador Salort i Vives

Professor d'Història i Institucions Econòmiques Universitat d'Alacant

(ssalort@ua.es)

Dedicat al mestres catalans i valencians que ens van iniciar en l'estudi de la
història de les realitats econòmiques valencianes

Dedicat a Joan Fuster;

Dedicat al meu mestre d'escola Vicent Perles Moncho

Dedicat a ma mare

RESUM: Aquest article es desenvolupa mitjançant quatre parts. La primera part, a mena d'Introducció, posa de manifest l'escassetat i la importància dels estudis sobre les Hisendes locals, per a l'anàlisi de la Història i, específicament, per a la comprensió de la Història Econòmica, i els efectes positius que la qüestió té per a esbrinar el creixement econòmic i el desenvolupament social. En la segona part, hom tractarà dels benèfics efectes sinèrgics que l'anàlisi de les Hisendes locals tenen sobre altres disciplines científiques, tot contribuint a la convenient interdisciplinarietat. En tercer lloc, s'exposarà el malestar econòmic de les Hisendes locals del Benestar; i en quart lloc, es tractarà de l'estat de la qüestió sobre els estudis de les Hisendes locals valencianes.

PARAULES CLAU: Hisenda local, Història econòmica, País Valencià, segles XIX i XX, control governamental, desequilibri pressupostari i endeutament municipal, tributs.

1.- Introducció

Les Hisendes locals sempre han estat les ventafocs pobres del sector públic, no només en recursos sinó també en estudis, ja que constitueixen la part menys coneguda de la Història de les administracions públiques, tant a Espanya com a Europa. En el cas del País Valencià, com es veurà en la part corresponent, el fenomen és cridaner.

Sorprenentment, un camp tan interessant com el de les hisendes municipals, que compten generalment amb bons arxius i l'estudi és multidisciplinari, en abastar qüestions que són a la cruïlla de la Història, l'Economia, la Sociologia, el Dret, la Història de la Ciència i de la Medicina, està pràcticament erm. Des dels guarismes municipals es pot enfil·lar, en efecte, a una excel·lent talaia des de la qual contemplar les relacions fiscals, polítiques, socials, econòmiques, del municipi amb les autoritats provincials i centrals, per examinar les relacions entre els diferents grups socials de la localitat, així com les repercussions dels impostos i taxes sobre els diferents sectors i activitats de la vida local.

La història de les Hisendes locals, com no podria ser d'altra manera, necessita les xifres, però cap estudi d'Història econòmica pot quedar-se sols en elles. No són menys valuoses i interessants les notícies qualitatives que permeten reconstruir la legislació general sobre aquestes hisendes locals i analitzar l'aplicació -o no aplicació- d'aquestes lleis en els ajuntaments, així com múltiples esdeveniments de gran importància per a la història de cada localitat. Es pot comprovar així que la distància entre la norma i la realitat en la gestió de les Hisendes municipals podia arribar a ser abismal, i descobrir, així mateix, els canals per cometre frau i irregularitats que eren amplis i molt freqüents.

Exprimint al màxim les dades i transcendent la mera anàlisi comptable i econòmica, es pot oferir una interpretació social de les qüestions pressupostàries, aparentment tan tècniques, però amb tants missatges per qui sap fer-les parlar. Darrere de les decisions hisendístiques municipals es descobreix que hi havia unes persones i classes socials concretes que sortien beneficiades per les mesures de l'Ajuntament, mentre que el gruix de la població sortia perjudicada pels assumptes fiscals.

Cal subratllar, des del principi, que la situació financera dels municipis espanyols al llarg de l'Espanya contemporània es caracteritza per dos fets essencials: l'escàs pes quantitatiu de les Hisendes locals dins el conjunt del sector públic, i l'empitjorament progressiu de la situació financera municipal, atribuïble a les deficiències del marc legal del finançament municipal. I aquesta afirmació se sosté perfectament a l'actualitat.

Els estudis sobre les Hisendes municipals busquen, també, desentranyar el paper que van exercir en el creixement econòmic i en les conflictives relacions amb el poder central, en un entorn de permanents problemes hisendístics originats per l'escassetat de recursos, tant de l'Estat com de les Hisendes locals. És allixonador, així mateix, l'enfocament que estudia els ajuntaments com agents recaptadors de la Hisenda central, així com els mecanismes recaptadors on pot arrelar el frau fiscal, d'acreditada tradició als països de la Mediterrània.

Durant el segle XIX, les Hisendes municipals van tenir moltes dificultats derivades de l'estretor dels seus recursos per acomplir les funcions que l'Estat liberal li va encomanar al llarg de tot el segle. Dues variables expliquen que els ingressos fossin sempre a la saga de les despeses. El primer motiu va ser la naturalesa dels ingressos, procedents en la seva major part dels impostos indirectes, ja que els intents progressistes d'establir gravàmens directes van fracassar, el mateix que les seves reformes municipals que tractaven de descentralitzar les decisions fiscals.

El segon motiu va ser el rígid control governamental dels ingressos municipals que, davant l'absència de qualsevol autonomia fiscal, es van petrificar; en canvi, les despeses municipals van registrar una tendència a l'alça perquè es van crear nous despeses pròpies i perquè van créixer els desemborsaments exigits per les obligacions delegades per l'Estat a la Hisenda municipal.

El resultat lògic va ser el dèficit municipal que no es va poder cobrir amb els múltiples mitjans establerts, com ara, l'abús dels recursos extraordinaris, dels Pressupostos addicionals i de la creació de nous Arbitris i l'apel·lació als recursos establerts per cobrir el dèficit. La concessió dels recàrrecs sobre les contribucions estatals corresponia al Govern, que incrementava més els que requeien sobre els Consums. Però ni tan sols amb aquests recàrrecs es va aconseguir la suficiència pressupostària dels Ajuntaments. A més, les hisendes locals ni tan sols tenien competències per emetre deute.

Com ni tan sols així es va evitar el dèficit, no va quedar més remei que demanar emprèstits i ajornar els pagaments a empleats, proveïdors i creditors. Tot i que les corporacions municipals progressistes van ser més responsables en l'atenció de les obligacions pressupostàries municipals.

Així, es poden identificar les claus doctrinals, polítiques i hisendístiques i els comportaments de diferent naturalesa entre moderats i progressistes. A més, es pot esbrinar la discriminació social en l'impacte dels dèficits municipals, desemascarant els beneficiaris del sistema municipal establert al segle XIX que eren, a més del sistema monàrquic liberal, els propietaris i comerciants que, en qualitat de majors contribuents, van evitar qualsevol intent d'establir una fiscalitat directa, traslladant als consumidors gran part de les seves responsabilitats fiscals mitjançant els tributs indirectes.

La reforma conservadora de les corporacions locals durant la Restauració, que pretenia imbuir-les del caràcter d'Administració pública, tampoc les va dotar de suficiència financera, bàsicament perquè no els va concedir autonomia per aconseguir alguna cosa pràctica. El control governamental de la major part dels recursos locals va seguir sent la causa principal del desequilibri pressupostari municipal. En aquest període es va imposar la ideologia conservadora i centralista de Cánovas del Castillo, i ja no es distingeixen concepcions diferents sobre les hisendes municipals ni en les relacions de l'Estat amb els ajuntaments.

L'increment dels recàrrecs sobre les Contribucions de l'Estat i la cessió de determinats impostos estatals no van aconseguir finançar les grans funcions i serveis públics delegats als ajuntaments. Per si fos poc, tant el Tresor com les diputacions es van aprofitar dels recursos locals, mitjançant les contribucions i els contingents. Conseqüentment, va haver d'augmentar l'endeutament municipal, que va acabar sent un factor d'autoalimentació del dèficit. Els ajuntaments, seguint una pràctica general, van tractar d'ocultar els seus veritables comptes amb martingales comptables.

Tanmateix, és paradoxal que, tot i freqüents acusacions d'irregularitats, no hagués expedients sancionadors, ni administratius ni penals. La raó és que hi havia molts interessos en comú entre les autoritats municipals i el Govern central, recollits

en el pacte implícit que fomentava tota l'estructura caciquista de la Restauració. Les suspensions de constrenyiments i embargaments pels debèits dels ajuntaments al Tresor i a les diputacions sempre coincidien amb processos electorals.

És summament enriquidor l'estudi de l'aplicació de la "reforma tributaria silenciosa", patrocinada per Flores de Lemus, als ajuntaments; tot i el seu voluntarisme no va aconseguir tots els objectius perseguits. Si bé va caure la participació dels impostos sobre el consum en el total, aquests van ser substituïts pels taxes per utilització dels serveis municipals i per llicències de diversa naturalesa.

Conseqüentment, la càrrega del finançament municipal va recaure sobre les transaccions econòmiques i les empreses de serveis, i també sobre les classes treballadores. Aquesta reforma, a més, tampoc va solucionar la insuficiència financera, però, al desequilibri pressupostari municipal durant les primeres dècades del segle XX va contribuir poderosament el creixent nivell de la despesa, vinculat a la provisió de nous serveis municipals i a la millora dels antics.

Conseqüentment, el dèficit municipal era estructural, és a dir, que va ser independent dels que ocupaven el poder i dels règims i conjuntures econòmiques i polítiques, perquè enfonsava les seves arrels en el asfixiant intervencionisme governamental. Sempre ha hagut un continuat atac del Govern central, i més recentment dels Governos autonòmics, contra les hisendes municipals, que s'ha agreujat amb el pas del temps.

Fonamental en aquest procés va ser greument decisiva la privació de la funció recaptadora local, a partir de 1817 amb conseqüències dramàtiques sobre els ingressos procedents dels arbitres. Les pràctiques de frau i d'apropiació indeguda, que van existir tant quan la recaptació va anar a càrrec dels empleats d'Hisenda, com quan la gestió va estar arrendada a particulars; l'establiment de la llibertat de mercat pels liberals que va privar a les seves arques municipals de recursos necessaris; la desamortització civil, que descapitalitzà els ajuntaments; les pràctiques fraudulentres comeses pels comerciants, per les apropiacions indegudes exercides tant pels càrrecs municipals, i agents recaptadors oficials, com pels empleats de l'empresa del dret de Portes, i, finalment les pràctiques corruptes dels càrrecs locals en la malversació de fons públics, arrodonien el problema.

A més, les crescudes sumes en els debèits, gairebé sempre injustificats i il·legals, procedents tant de primers com de segons contribuents, retrataven amb nitidesa la pobresa de recursos municipals.

Per la banda de les despeses, és de destacar alguns capítols propis de l'Antic Règim que van aconseguir un pes notable fins a la dècada de 1830, com van ser la Pensió al Capítol Eclesiàstic i els drets emfiteútics amb la Reial Batlia, els pagaments per les Contribucions sobre Propis i Arbitris per la Reial Hisenda, i els subministraments a l'Exèrcit durant el procés bèl·lic de principis de segle. Com aquestes despeses no es satisfien regularment, van acabar incrementant el deute municipal.

Amb la revolució liberal van ocórrer canvis en els pressupostos municipals. La despesa va augmentar amb els liberals perquè es va delegar en les hisendes municipals

algunes despeses, tot i la menor autonomia dels recursos cedida als ajuntaments. El resultat va ser que els ajuntaments van subministrar uns deficients serveis municipals.

Interessant i de plena actualitat és l'estudi sobre l'augment de l'endeutament municipal, que obeeïa a diversos factors: els ja esmentats pagaments ajornats propis de l'Antic Règim, i l'impagament pels contingents a les diputacions provincials, per sots als empleats de l'Ajuntament i per obligacions a diversos proveïdors de béns i serveis. En sentit contrari, a la segona meitat del segle XIX, va haver endeutaments productius, fonamentalment per subministrar serveis municipals com l'aigua, l'enllumenat públic i els eixamples urbans.

I així es va arribar a principis del segle XX. Amb unes hisendes municipals certament exhaustes. La causa principal seguia sent la mateixa que a principis del segle XIX: la manca d'autonomia fiscal, lligada al caràcter centralista de l'Estat. Perquè el règim polític de la Restauració, en realitat, havia consagrat i aguditzat l'*estatu quo ante*. La imperiosa necessitat d'algun tipus de reforma no podia esperar més. I a aquest objectiu es van dedicar esforços diversos, que van començar per intentar reformar l'estructura global del règim municipal, i van acabar per centrar-se en assajar el canvi del marc de la hisenda local.

A aquest propòsit, les dues qüestions principalíssimes que cal formular respecte dels dos temes plantejats són, si el règim polític que va posseir el poder entre 1874 i 1923, va arribar a concedir als ajuntaments el rang ple de parts integrants de l'Administració Pública, per una part, i si va aconseguir treure a les hisendes locals del seu crònic i característic desequilibri financer, per una altra. La conclusió, basada tant en l'estudi de l'aparell legal general, com en la constatació de les dades empíriques i informació no quantitativa de la Hisenda local d'Alacant, és matisadament negativa. Perquè si bé és cert que els ajuntaments van aconseguir formar part del sector públic, en el finançament local, només es van aconseguir tebis i parcials avenços.

El centralisme estatal es resistia, un cop més, a compartir part del seu poder polític i, per tant, fiscal. L'estructural insuficiència financera municipal, aguditzada pel règim restauracionista, no va aconseguir ser superada en l'etapa que transcorre entre els dos segles. I l'innegable augment en els recàrrecs en les contribucions estatals, el que ha merescut que es mantingui l'opinió que aquestes eren un apèndix d'aquells, o les noves cessions de determinats impostos generals, no van aconseguir compensar l'increment de les obligacions municipals, per molt que a partir dels inicis del segle XX, el Govern central assumís càrregues abans exercides pels ajuntaments. Però, a més, tant la Hisenda central com les diputacions, van continuar exercint el seu efecte de punció sobre els recursos municipals.

La seva irregular satisfacció per part de les corporacions locals, sumada al recurs al crèdit, van incrementar el nivell d'endeutament. De manera que, amb uns recursos relativament inflexibles a l'alça i unes despeses resistents a la disminució, l'estat

deficitari de les Hisendes locals, es feia inevitable. Tots els instruments legals que van promulgar els governs amb l'objectiu de la igualació pressupostària, van ser inútils. I amb el mateix afany es va dedicar l'Administració central a esbrinar el veritable estat de les finances municipals, amb amenaces de constrenyiments i embargaments, amb l'objectiu de treure més recursos de les mateixes, que amb paral·lela tenacitat es van afanyar els ajuntaments a amagar seus veritables comptes. Però en realitat no hi va haver conseqüències greus en aquest estira i arronsa. Perquè la poderosa i profunda organització caciquista de la qual tots, ajuntaments i Govern, participaven, els unia més que els desunia.

Però el problema de la insuficiència de recursos per al nivell de despeses, continuava. I a tractar de superar aquest dilema es va disposar, amb més voluntat que èxit total, la ideologia de la “reforma tributària silenciosa”, ja esmentada, el principal inspirador de la qual va ser Flores de Lemus, com també s’ha dit. Resumidament, aquest procés reformista va tractar de substituir els econòmicament obstaculitzadors i socialment injustos impostos i arbitres sobre el consum, que havien estat la base fonamental dels ingressos des de 1845, per altres gravàmens tan rendibles i menys regressius que els esmentats. L'objectiu final era conformar unes hisendes locals sustentades en bases patrimonials pròpies, fonamentalment mitjançant el producte de la municipalització i prestació de serveis, i amb un determinat grau d'autonomia fiscal.

Per això, Flores de Lemus, conscient de la resistència social que es desperta davant el canvi de qualsevol sistema impositiu, sobretot per part dels sectors privilegiats, va optar per regir la reforma més pel principi del benefici, menys just, que pel principi de la capacitat de pagament, més progressiu. El resultat final, fins a 1923, va ser la parcial substitució dels Arbitris sobre el consum, per gravàmens sobre la utilització dels serveis municipals, taxes i llicències de diversa naturalesa. Les imposicions directes es van veure modestament afectades. Però no es va aconseguir l'anhelat equilibri financer. Tot i que no deixa de ser cert, en descàrrec de l'evident augment dels ingressos, que també els ajuntaments, de manera paral·lela al que succeïa amb la Hisenda central, havia iniciat un tebi avanç en la transició des d'una Hisenda típicament liberal, amb escassa intervenció en la provisió de serveis no exclusivament primaris, cap a una major atenció de tipus social (béns preferents) en una mena d'Hisenda providencial, no encara de benestar.

D'altra banda, el procés d'urbanisme, vinculat a un cert grau d'industrialització, conformava una estructura social que demandava més i millors serveis municipals. L'Estatut Municipal de 1924, vindria a plasmar en la realitat legislativa, més completament, les idees de Flores de Lemus. Aquest procés mantindria la seva singladura fins a la II República. La Dictadura del general Franco suposaria una dramàtica, per tants motius, solució de continuïtat.

Quins efectes positius d'aquest sistema d'Hisendes municipals van tenir sobre el creixement econòmic, en general, i al País Valencià, en particular?: molt escassos. I en relació amb el procés de convergència o divergència de l'economia i de la societat espanyoles, respecte a altres països del nostre entorn, l'estat de les Hisendes locals permet aventurar que es va engrandir la distància, en detriment d'Espanya.

I quin impacte va tenir aquest sistema fiscal i model d'assignació de recursos sobre la societat?: palmàriament discriminatori. Les disposicions legals de caràcter centralista, emanades des de finals del segle XVIII fins a la segona dècada del segle XX, que perennement van consagrar un sistema impositiu regressiu i, a més, insuficient en l'assignació dels recursos, va afavorir les institucions i capes socials dominants, tant durant l'Absolutisme com des de l'establiment del Liberalisme. Suportant des de baix, no es trobaven només les institucions municipals. Es trobava, sobretot, una endarrerida, analfabeta i sofrida població, inconscientment dòcil a la manipulació política i a la violència, i que se sentia aliena a una política, municipal o estatal, que no li reportava beneficis i sí molts perjudicis.

2.- Els estudis sobre Hisendes locals i la seua relació amb altres disciplines

Afortunadament és ja un lloc comú en el camp de la investigació el reconeixement que els avenços científics són gairebé sempre el resultat de tasques col·lectives en una àrea de coneixement concret. No obstant això, és més inusual que la convenient i, sovint, necessària interdisciplinarietat investigadora entre matèries diferents, aconsegueixi les cotes convenients per a un adequat progrés de les ciències i un enriquiment mutu.

El llistat dels segurs beneficis d'aquesta interrelació seria prolix. Com a exemple, expose el cas de les Hisendes locals i els estudis de la Història de la Ciència i de la Medicina, o la salut. En aquest sentit, algunes dades extretes de les fonts per a la Història de la Hisenda local són interessants i rellevants. En la línia apuntada, propose dues reflexions. D'una banda, els conceptes de la classificació administrativa o orgànica de la tributació específicament local o compartida amb la Hisenda central i de l'assignació de recursos de la Hisenda de la ciutat d'Alacant, entre 1800 i 1923. I, de l'altra, l'estudi del cas concret de despesa pública i desenvolupament sociosanitari en aquella ciutat, entre 1859 i 1923, a partir d'informació qualitativa i de dades empíriques. Ambdós aspectes poden ser susceptibles de ser utilitzats pels investigadors de les matèries abans esmentades en el conjunt d'Espanya i, en particular, al País Valencià, entre 1800 i 1923. I ampliar, naturalment, la cronologia de recerca.

2.1. - Les fonts fiscals municipals.

La informació fiscal municipal s'ha extret dels Comptes i dels pressupostos d'Alacant entre 1800 i 1923 i, a partir de 1859, de les liquidacions pressupostàries. Per al període de l'Ajuntament absolutista, fins a 1845, es posarà l'èmfasi en algunes figures tributàries d'especial rellevància i en l'assignació de recursos en determinats capítols de la despesa. Per a l'etapa posterior a la reforma de Mon-Santillán, s'apuntaran algunes consideracions en relació als recàrrecs municipals sobre les contribucions directes, que gravaven la propietat agrària i l'activitat industrial i comercial, i es farà referència als recàrrecs sobre els impostos indirectes, notablement els consums. A més, s'exposarà l'impacte social i econòmic que es va derivar de l'específic model de la despesa, aplicat a certs capítols susceptibles de generar creixement econòmic i benestar social.

Aquesta informació pot contribuir a conèixer el paper que van jugar les hisendes locals en la provisió de béns i serveis de caràcter general. Fonamentalment la policia urbana, la correcció pública, és a dir, les despeses per administració de justícia, en la protecció i promoció social, és a dir, les despeses de beneficència i sanitat, en la producció de serveis públics de caràcter social, és a dir, els despeses en educació o formació de capital humà, i en la creació de béns públics de caràcter econòmic, és a dir, les inversions en obres públiques.

2.1. 1. - Les fonts fiscals municipals de la primera meitat del segle XIX

Des del punt de vista del quadre tributari, la Hisenda local proporciona informació qualitativa i quantitativa sobre algunes figures fiscals, susceptibles de ser utilitzades complementàriament per l'estudi de la població i per a l'anàlisi de les condicions i dels nivells de vida, que guarden relació amb la salut. Les matèries fiscals sobre les quals gravaven els impostos indirectes sobre el consum o sobre les transaccions comercials, ens donen un quadre bastant complet del règim alimentari més comú de la majoria de la població. Seria el cas dels arbitris específics del consum sobre el "cànter de vi" i sobre la "mitja arrova d'oli", dels gravàmens indirectes genèrics que donen a la importació de la "saladura estrangera" i en l'exportació de la "sosa i barrella", de les contribucions locals sobre les transaccions comercials i el consum, que incloïa pràcticament tots els articles consumits, establertes sobre les mesures, com la "barcella", i sobre el pes, com els "pesos i romanes" i els "pesos i pesos menors", dels "repartiments impositius" municipals i, per descomptat, dels "repartiments de les quotes locals" que s'havien de transferir a la Hisenda central.

Des de l'òptica de l'assignació de recursos (les despeses), la informació que proporciona la Hisenda local absolutista pot ser encara més útil per al propòsit que ens ocupa. És més, tenint en compte que certes obligacions quedaven confiades gairebé

en exclusiva als ajuntaments, tendència amb la qual el liberalisme seria més que respectuós, l'única manera de conèixer la influència i intervenció de les administracions públiques en certs assumptes socials és recórrer a la comptabilitat local. Les dades empíriques de certes "classes" de despeses municipals permeten constatar les prioritats pressupostàries dels ajuntaments i l'impacte social corresponent. Resulta molt aclaridora la importància quantitativa que l'ajuntament de l'Antic Règim concedia a les despeses d'instrucció pública, de beneficència, sanitat i altres atencions socials; d'obres públiques i reparacions, i de certes partides de les despeses alterables, que es destinaven a la prestació de serveis públics. A més, la desagregació de les partides de sous i salaris de les despeses generals de l'ajuntament, de les despeses d'educació, dels de beneficència i sanitat i de les despeses alterables, permeten calcular les retribucions salarials.

Tots aquests elements posen en evidència el grau de protecció social dels poders públics absolutistes i contribueixen també a aclarir els nivells de vida, al costat del ja dit respecte a l'impacte contributiu del sistema fiscal, general i municipal.

2.1.2. - Les fonts fiscals de la Hisenda local liberal des de 1845

Les fonts fiscals municipals des de 1845, amb l'impacte de la reforma liberal de la Hisenda central sobre la hisenda local van patir algunes modificacions. Des de la perspectiva dels ingressos, van desaparèixer la majoria de les figures fiscals pròpies dels ajuntaments sobre els consums, que van ser substituïdes per una refosa de les mateixes, però ara en forma de recàrrecs sobre un únic impost del consum general, amb diverses tarifes molt específiques en funció dels productes a gravar. La riquesa d'aquesta font és més gran que en l'etapa anterior, atesa la seva riquesa en detalls. Els beneficis sobre el coneixement de les condicions de vida, de la pressió fiscal, del poder adquisitiu, del règim alimentari i sobre la salut són molt apreciables. Dins del quadre contributiu local mereixen especial atenció per l'assumpte de la salut, els corresponents a la beneficència i correcció pública, que ens indiquen la rendibilitat d'ambdós organismes.

A partir de la Restauració i, més tard, de l'impacte de l'aplicació de la "reforma tributària silenciosa" de Flors de Lemus a la Hisenda local, des de 1909 fins a 1923, el quadre tributari es faria més complex. Les fonts segueixen aportant informació dels repartiments, l'impost de consums, l'arbitri d'escorxadors, l'arbitri de pesos i mesures, l'arbitri sobre llocs públics, la prestació personal, l'arbitri sobre lloguers de vivendes, l'arbitri sobre les begudes espirituoses, escumoses i alcohols, l'arbitri sobre les carns fresques i salades i les contribucions especials. Les dades que proporcionen alguns capítols de la despesa de la Hisenda local liberal clàssica i de la Hisenda transicional cap al providencialisme (no es pot parlar encara d'una Hisenda local del benestar)

en doblegar el segle XIX, són encara més profitosos que els del període anterior. Les despeses en infraestructures i serveis públics urbans, les prestacions municipals en els sectors de beneficència i sanitat, i la desagregació dels sous i salaris dels treballadors municipals, dels diferents capítols de la despesa, sobretot del de despeses de l'Ajuntament, són molt útils per als objectius assenyalats amb anterioritat. Tot el que s'ha dit fins aquí, és vàlid per a totes les etapes històriques posteriors.

3.- El malestar econòmic de les Hisendes locals del Benestar

Pel que fa al paper que les Hisendes locals han jugat, i juguen, en les Administracions del Benestar als segles XX i XXI, convindrà plasmar les següents reflexions. La Història, en general, la Història Econòmica molt especialment, i la Sociologia han acreditat suficientment que el que s'ha convingut a denominar "Estat del Benestar" va tenir el seu embrió en els països més desenvolupats d'Europa i les seves terminals transoceàniques a finals del segle XIX i va aconseguir la majoria d'edat després de la Segona Guerra Mundial.

Des dels anys 70 del segle XX fins als inicis d'aquesta centúria estem sentint el permanent, i sovint interessat, rum-rum sobre l'estat crític d'aquest Estat. En l'actualitat és més que un rum-rum. Els estudis sobre les Administracions del Benestar estan convertint-se en la "Història" de les Administracions del Benestar.

En general però, quan es parla de l'Estat del Benestar, tant en el present com en la perspectiva històrica, se sol entendre l'Estat com una institució única i unívoca, vinculada a l'esfera d'actuació dels governs centrals. I si bé determinades provisions i bona part de la normativa eren i són subministrades per, i emanades des d'aquells, i ara també per les comunitats autònomes, no deixa de ser cert que els municipis han jugat i segueixen exercint un paper fonamental en la provisió de alguns béns preferents que contribueixen de manera decisiva a la seguretat social (en minúscula) de la ciutadania i que també constitueixen el nucli dur de l'Estat del Benestar.

En aquest sentit és fonamental la relació que s'estableix entre els recursos municipals i les despeses socials en educació, sanitat, habitatge i les despeses socials personals. Es troba a faltar una concepció i definició del Municipi del Benestar. De manera que el nivell de l'Administració, de l'Estat en suma (la rutina ha petrificat i circumscrit el concepte de l'Estat exclusivament al Govern central), més proper al ciutadà, és el més llunyà en el seu tractament científic i en el seu finançament pràctic.

No obstant això, en el llarg termini, algunes despeses exercides pels ajuntaments van ser els antecedents en aquelles matèries que avui considerem com a pròpies i característiques de les Administracions del Benestar. En algunes etapes històriques, en solitari.

El germen del benestar públic, de la pal·liació del malestar públic i de la futura Seguretat Social va ser municipal. Els serveis socials més immediats han estat i continuen sent qüestió municipal peremptòria. No només en el desemborsament real, sinó com a teoria de l'eradicació de la pobresa. Des de principis del segle XX fins avui, tot i les competències assumides pels governs autònoms, la tònica no ha fet més que consolidar-se. La llista dels serveis socials, personals i no obligatoris o de suplència que presten els governs municipals és molt prolíxa. A més, l'impacte de la globalització en els últims anys no ha fet sinó reforçar el paper municipal és aquests assumptes. Tanmateix, aquestes institucions fonamentals de l'Estat espanyol segueixen sent els convidats de pedra. La ventafocs del conte.

Un denominador comú en tots els temps, des de finals del segle XVIII fins als començaments del segle XXI, ha estat que el Govern central i els governs autònoms, han actuat sempre com gelosos guardians d'un neojacobinisme en la despesa. Liberalitat en la delegació de competències i funcions, avarícia en la disposició de recursos. Resultat: insuficiència financera. La relació de subordinació fiscal, ha traspassat els règims polítics, els governs i els ministeris, encara que amb les seves degudes matisacions. En aquests assumptes, la participació en la despesa de les tres instàncies estatals segueix sent molt asimètrica i injusta. Espanya segueix sent diferent dels països més desenvolupats, en especial dels més avançats de la Unió Europea.

Per les raons exposades, aquestes línies tenen vocació de municipalisme regenerador i pretenen, també, municipalitzar el benestar des del punt de vista de la investigació històricoeconòmica.

Tornem a l'exemple de l'aplicació dels estudis de Hisendes locals a les investigacions sobre la Història de la Medicina. En un àmbit més estricte i especialitzat, el de la història de la Salut pública, el paper que les Hisendes municipals han jugat en la transició demogràfica, i sanitària, és inqüestionable. "Estar", "mal-estar", "ben-estar", són les referències clau que defineixen el mapa conceptual en aquests assumptes. Imbricat en les teories econòmiques, sobre les fallides del mercat, la intervenció municipal ha estat clau (continua essent clau) per al subministrament de béns preferents, entre d'ells el més important: la salut.

Les fonts fiscals municipals des de 1845 aporten una rica informació complementària, quantitativa i qualitativa, per a l'anàlisi de les condicions de vida de la classe treballadora, per al estudi de la pressió fiscal, per al grau de poder adquisitiu, per al règim alimentari, per la intervenció pública, normativa i de recursos, per a l'anàlisi de les condicions mediambientals i de morbimortalitat, en definitiva, per l'estudi de la salut i de la malaltia.

En la ponderació del pes que van tenir els diferents factors en el manteniment i recuperació de la salut i en la caiguda de la mortalitat, les tesi que posen l'accent en els avenços mèdics i farmacològics, han perdut credibilitat. Són majoritàries les opinions que sostenen que les més adequades armes en la lluita contra la mort van ser una

suficient i bona alimentació i unes adequades condicions higièniques i sanitàries, tant públiques com privades. La intervenció pública, normativa i de recursos efectius, és a dir, la reforma sanitària, va exercir un paper rellevant per suplir les fallides del mercat. I els ajuntaments i les seves hisendes, en aplicació del principi de subsidiarietat, van tenir un protagonisme real decisiu.

De manera que la intervenció pública municipal, que va permetre el procés de canvi cap a una societat més lliure de malalties i més sana, es va produir en el marc de la transició del sistema liberal clàssic cap al sistema liberal providencial.

4.- Els estudis sobre hisendes locals del País Valencià

Com es deia a la Introducció d'aquest article, els estudis d'Història Econòmica, en general, i de les Hisendes locals, en particular, en el cas del País Valencià, són escassos i, en qualsevol cas, insuficients. L'evolució de la limitada presa de consciència com a País diferenciat i vertebrat no és alié a aquestes realitats científiques. Tanmateix, no hem d'oblidar que la personalitat i la voluntat de futur com a poble passa, necessàriament, per recuperar els llocs de la memòria col·lectiva. Sense saber qui són, no es podrà articular un relat coherent de futur.

Des dels anys seixanta del segle XX, com qui diu, fa quatre dies, com a renovat impuls que tractava de recuperar anteriors inquietuds cíviques, la literatura més o menys econòmica (deixem de banda, conscientment, altres expressions literàries), s'inicia un moviment científic econòmic, al voltant de la Universitat de València on havia arribat l'alé de la renovació historiogràfica de Jaume Vicens Vives i l'escola dels *Annales*, a través de magnífics historiadors i economistes catalans com Miquel Tarradell, Joan Reglà, Emili Giralt i Raventós, Josep Fontana, Ernest Lluch i Jordi Nadal. És cert que la llavor que van dur aquestos personatges va trobar un bon sòl a aquesta Universitat, en una relativament nombrosa i prestigiosa nòmina de professors i professores valencians.

Però, no volem ni podem oblidar, que, al darrere d'aquesta acció renovadora, que anava més enllà de les recerques científiques, hi havia una voluntat animadora i ensems provocadora del mai prou suficientment ponderat il·lustrat valencià del segle XX, Joan Fuster, vertader debel·lador de la consciència col·lectiva dels valencians. ¿Què seriem avui nosaltres els valencians sense *Nosaltres els valencians*?.¹

Els fills i néts acadèmics d'aquestos professors ens hem beneficiat del seu llegat. I, en aquest moment, vull retre-los un petit homenatge de reconeixement científic

¹ Joan Fuster (1962): *Nosaltres, els valencians*, Edicions 62, col·lecció «Llibres a l'Abast», Barcelona. Hi ha hagut més edicions i reimpressions.

i ciutadà. En qualsevol cas, encara es nota a faltar un rigorós i actualitzat estudi quantitatiu de les magnituds econòmiques i financeres de les hisendes locals del País Valencià amb dades liquidades o contrastables, i no sols amb informació estrictament comptable, ni basat estrictament en la informació qualitativa, sense desdenyar-la, i acreditar l'efecte que van tenir sobre la conjuntura econòmica, institucional, política i social. I també a l'inrevés.

He de dir, per a iniciar aquesta part, que les publicacions a les què em referiré, potser no esgoten la nòmina d'aquestes matèries. També he d'advertir que, a la Bibliografia, sols figuraran aquelles obres que ajuden a l'estudi de les Hisendes locals, en general. Les obres específiques estan incloses en el cos del text.

En l'estela científica i de preocupació cívica a la que em referia unes línies més amunt, hi ha publicacions genèriques d'història del País Valencià que serveixen per a contextualitzar la qüestió i àdhuc fan alguna referència a la història econòmica i, específicament, a la història de les hisendes municipals valencianes. Per ordre cronològic, trobem les següents:

JOAN REGLÀ (1968): *Aproximació a la història del País Valencià*, amb Pròleg de Manuel Sanchis Guarner, L'Estel, València, que constitueix el primer apropament acadèmic a aquest tema.

SEBASTIÀ GARCÍA MARTÍNEZ (1968): *Els fonaments del País Valencià Modern*, amb Pròleg de Joan Reglà, Col·lecció Garbí, 6, València, on l'autor, deixeble de Joan Reglà, examina les bases socioeconòmiques, urbana i rural, el marc institucional, la conjuntura política i els assumptes culturals de l'època final del segle XVII.

En la dècada dels anys setanta del segle XX comença a produir-se un cert esclat de publicacions sobre la realitat històrica valenciana relacionada amb el tema que ens ocupa. Així,

REGLÀ, J. FUSTER, J. GARCÍA MARTÍNEZ, S. SIMÓ, T. Y CLIMET, J. (1975): *Història del País Valencià, III. De les Germanies a la Nova Planta*, amb una Introducció de Joan Reglà i notes de Ricard García Cárcel, Edicions 62, Barcelona. En la Segona Part: «Les estructures polítiques i els esdeveniments», «Els organismes representatius: les Corts, la Generalitat, els municipis», redactada per Joan Reglà, es troben referències interessants sobre la qüestió.

El mateix any, 1975, un altre deixeble de Joan Reglà, dirigirà un llibre força interessant:

ARDIT, M. *et al.*, (1975): *Crisi i modernització al País Valencià*, L'Estel, València.

Una altra publicació, aquesta referida a les comarques del Sud del País Valencià, encetarà la fructífera dècada dels anys vuitanta. Es tracta de

GIMÉNEZ LÓPEZ, E. (1981): *Alicante en el siglo XVIII. Economía de una ciudad portuaria en el Antiguo Régimen*, Institució Alfons el Magnànim, València. El llibre conté una valuosa aportació sobre el sistema fiscal i l'assignació de recursos de l'Ajuntament d'Alacant d'aquesta època.

Les publicacions que expose a continuació estan ja específicament dedicades als estudis sobre les Hisendes locals valencianes.

Cronològicament figura en primer lloc un estudi sobre la Hisenda municipal de València entre l'últim terç del segle XIX i els anys 30 del segle XX, basada en una tesi doctoral llegida a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales de la Universitat de València:

LÓPEZ HERNANDO, J. J. (1982): *Hacienda local en Valencia 1880-1930: presupuestos reforma urbana y deuda municipal*, Universitat de València.

Un resum d'aquesta publicació: la Hisenda local establerta en les disposicions de la Llei d'Ajuntaments de 1877 contemplava la correspondència teòrica entre els serveis prestables pel municipi i la seua capacitat de finançament, recolzada en l'aplicació del principi del benefici i en l'ordinació dels gravàmens municipals. L'ajuntament de València no va aconseguir acomplir, entre 1880 y 1930, aquest objectiu; van preponderar els regressius i obstaculitzadors impostos sobre els consums i un model discriminatori de l'assignació de recursos a favor de la reforma urbana (amb efectes positius i negatius). La intervenció municipal va ser gran i es va produir una distribució poc equitativa en la càrrega impositiva. Com a conseqüència social es va donar un significatiu nivell de conflictivitat urbana i no es va aconseguir assolir el model de suficiència financera projectat, amb el consegüent endeutament.

L'any 1991, el mateix autor publicava una mena de prolongació temàtica i cronològica de l'assumpte anterior, que abastia el període de la Dictadura i es perllongava fins el règim democràtic:

LÓPEZ HERNANDO, J. J. (1991): *Hacienda municipal y construcción de la ciudad Valencia 1940-1980*, Conselleria d'Economia i Hisenda, València.

De manera que disposem d'un estudi complet de la Hisenda local de la ciutat de València entre les acaballes del segle XIX fins a l'última etapa del segle XX: més d'un segle d'història econòmica i de la hisenda municipal.

De la dècada dels anys vuitanta i noranta són les següents publicacions:

FERRERO, R. (1987): *La Hacienda municipal de Valencia durante el reinado de Carlos V*, Ajuntament de València, València.

Viatjant cap el Sud del País Valencià, ens trobem, varies publicacions en forma de articles i tres llibres:

BERNABÉ GIL, D. (1989): *Hacienda y mercado urbano en la Orihuela foral moderna*, Institut de Cultura "Juan Gil-Albert", Alacant.

SALORT I VIVES, S. (1996): «Las Haciendas locales entre el Antiguo Régimen y el reformismo burgués. La Hacienda municipal de Alicante (1800-1923)», en *Hacienda Pública Española, Monografías, La Reforma Fiscal de Mon-Santillán ciento cincuenta años después*, Madrid, págs. 193-207.

---- (1998): «La Hisenda municipal de Dénia en la transició des de l'Antic Règim al Liberalisme (1800-1850)», en *Aguaits, Revista d'Investigació i Assaig*, núm. 15, Institut d'Estudis Comarcals de la Marina Alta, Pedreguer, pàgs. 25-50.

---- (1998): *La hacienda local en la España contemporánea: la hacienda municipal de Alicante, 1800-1923*, Institut de Cultura "Juan Gil-Albert", Alacant.

DÍEZ SÁNCHEZ, M. (1999): *La hacienda municipal de Alicante en la segunda mitad del XVII: una aproximación a la organización y gestión económica de los municipios forales*. Institut de Cultura "Juan Gil-Albert, Alacant.

Tornant a València, en 1996 es publica,

PÉREZ APARICIO, C. (1996): «Municipio y fiscalidad. Los primeros pasos de la Nueva Planta en la Ciudad de Valencia», en *El Mundo Hispánico en el siglo de las Luces. Actas del Coloquio Internacional "Unidad y diversidad en el mundo hispánico del siglo XVIII"*, Madrid, pàgs. 1015-1032.

De bell nou es publica un article sobre la Hisenda Municipal de Dénia, en 1999:

SALORT I VIVES, S. (1999): «La Hisenda liberal de Dénia (1850-1900)», en *Aguaits, Revista d'Investigació i Assaig*, núm. 16, Institut d'Estudis Comarcals de la Marina Alta, Pedreguer, pàgs. 17-42.

Entre l'article publicat en 1998 i aquest darrer citat, l'estudi de la Hisenda local de Dénia cobreix un segle (1800-1900).

En els anys que duquem del segle XXI, s'han publicat diversos articles i llibres:

GIMENEZ CHORNET, V. (2002): *Compte i raó. La hisenda municipal de la ciutat de València en el segle XVIII*, Universitat de València, València.

Aquest llibre posa de relleu que la prosperitat de la ciutat de València al segle XVIII contrasta paradoxalment amb un Ajuntament embullat en un deute municipal que arrossega des d'època foral. La publicació analitza amb cura les raons d'aquest desequilibri que obstaculitza l'activitat econòmica municipal, amb xifres rigoroses d'ingressos i assignació de recursos municipals, tot detallant les partides més significatives, com ara els gastos corrents, els gastos per festes, beneficència, obres públiques, sanitat i educació. Exposa com una de les causes de l'embolic financer la manca d'autonomia fiscal local en una monarquia absoluta.

Salort i Vives, S. (2004): «La hacienda municipal de Alacant entre el Antiguo Régimen y el reformismo burgués (1800-1923)», en Alberola, A. y Muñoz, R. (drs.) *Una historia con luces y sombras*, Universidad de Alicante, pàgs. 171-211.

MIRA JÓDAR, A. J. (2005): *Entre la renta y el impuesto: fiscalidad, finanzas y crecimiento económico en las villas reales del sur valenciano: (siglos XIV-XVI)*. Universitat de València, València.

VILLANUEVA MORTE, C. (2007): *Hacienda y fiscalidad en el Alto Palancia durante el siglo XV: estrategia e impuestos en una comarca fronteriza*, conté un disc compacte (CD-ROM), Ayuntamiento de Segorbe, Concejalía de Cultura, Segorbe.

SALORT I VIVES, S. (2007): «L'impacte de la Hisenda de la Nova Planta castellano-borbònica al País Valencià: ¿Reforma o càstig?», en *Aguaits, Revista d'Investigació i Assaig*, núm. 24-25, Institut d'Estudis Comarcals de la Marina Alta, Pedreguer, págs. 49-72.

----- (2008): *Vivir y morir en Alicante. Higienistas e inversiones públicas en salud (1859-1923)*, Servei de Publicacions de la Universitat d'Alacant, Alacant.

En aquest darrer llibre citat es tracta d'un exemple de l'aplicació de la Història Econòmica i de la Hisenda municipal en la Història de la Ciència i de la Salut.

Finalment, tot i que es refereix al segle XVII, hem de recordar una publicació molt interessant, tant des del punt de vista històric i historiogràfic, com des del vessant de candent actualitat:

LLOP, J. (1699): *Expediente facil, y practicable, para desempeñar, y descargar la Ciudad de Valencia, de las muchas deudas que la oprimen, substituyendo en lugar de los Censales otros tantos Censos vitalicios, y temporales ...* / *Proponele el Dotor Ioseph Lop ...* Edició original, *Impresso en Valencia: por Geronimo Vilagrasa*, València

Reproducció digital de l'original conservat en la Biblioteca Històrica de la Universitat de València.

Es tracta d'un llibre de propostes financeres, considerades d'arbitristes, en una època de greus problemes econòmics i financers.

Unes paraules per acabar

Per a concloure aquest article, s'ha de reconèixer que els estudis sobre la Història Econòmica i sobre les Hisendes Locals valencianes, han experimentat un cert avançament en els darrers quaranta anys i que conforme passa el temps, s'acurten els períodes de sequera. Fa falta fer un estudi del sector públic valencià, en una perspectiva històrica. Una de les raons que poden explicar la mancança de més publicacions sobre els Tresors locals radica en el calidoscopi que formen els ajuntaments i, per tant, les hisendes locals; és cert. Per això és imprescindible la col·laboració col·lectiva, el mutu coneixement, els intercanvis i l'organització de Jornades i/o congressos. Tanmateix, comptem amb avantatges: els arxius municipals valencians, molt rics en informació, estan gestionats per persones molt qualificades i que són molt sensibles a la tasca que realitzen. I, per altra banda, tractant-se d'estudis locals (que no necessàriament localistes), els Instituts i Associacions Culturals i d'Estudis, són una magnífica plataforma per a fer-se ressò d'aquestes inquietuds, no sols culturals, sinó cíviques.

Fer ciència, recuperar els llocs de la memòria del País Valencià és cosa de tots.

Que així siga.

Bibliografía genérica sobre estudios de les Hisendes locals i sobre l'aplicació dels estudis d'hisenda local a altres disciplines acadèmiques

- ARTOLA, M. (1982): *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Alianza Editorial/Banco de España, Madrid.
- COMÍN, F. (1996): *Historia de la Hacienda pública, II. España (1808-1995)*, Crítica, Barcelona.
- CORREA BALLESTER, J. (1986): *El impuesto del equivalente y la ciudad de Valencia: 1707-1740*, Conselleria d'Economia i Hisenda, Generalitat Valenciana, València.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990): «Las reformas tributarias en España. Teoría, historia y propuestas» en Comín Comín, F. (ed.), Crítica, Barcelona.
- KAMEN, H. (1974): *La Guerra de Sucesión en España. 1700-1715*, Grijalbo, Barcelona.
- LLUCH I MARTÍN, E. (1999): *Las Españas vencidas del siglo XVIII. Claroscuros de la Ilustración*, Crítica, Barcelona.
- MORAL DEL J. (1984): *Hacienda central y haciendas locales en España, 1845-1905*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- PÉREZ I APARICIO, C. (1992): «La política de represalias y confiscaciones del Archiduque Carlos en el País Valenciano. 1705-1707», *Estudis*, 17, pàgs. 149-196.
- PÉREZ PUCHAL, P. (1962): «La abolición de los Fueros de Valencia y la Nueva Planta», en *Saitabi*, XII, pàgs. 179-198.
- PRADELLS NADAL, J. (1984): *Del foralismo al centralismo. Alicante, 1700-1725*, Universidad de Alicante/Caja de Ahorros Provincial de Alicante, Alacant.
- ROMEU LLORACH, J. (1981): *El sistema fiscal valenciano (1715-1823)*, Gráficas Balada, Vinaròs.
- RUIZ TORRES, P. (1988): «El equivalente valenciano», en *El Catastro en España, 1714-1906* (Vol. I), Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Barcelona, pàgs. 47-59.
- SALORT I VIVES, S. (2007a): «Urbanismo, economía y salud: la transformación del puerto de Alicante (1900-1914)», en el *Boletín de la Asociación de geógrafos españoles*, nº 45, A.G.E. Madrid, pàgs. 249-278.
- (2008): «La lucha contra la enfermedad y la muerte. Inversiones públicas en salud en la ciudad de Alicante (1859-1923): una evidencia demográfica», en el *Boletín de la Asociación de geógrafos españoles*, nº 48, A.G.E. Madrid, pàgs. 327-354.
- (2010): «El Ayuntamiento del bienestar español en una perspectiva histórica (1800-2005)», en *Revista de la historia de la economía y de la empresa*, número 4, dedicado a «De la beneficencia al estado de bienestar, pasando por los seguros sociales», Archivo histórico del BBVV, Bilbao, pàgs. 285-318.
- SEGURA I MÁ S, A. (1988): «Felipe V y la introducción de la contribución directa en la Corona de Aragón», en *El Catastro en España, 1714-1906* (Vol. I), Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, Ministerio de Economía y Hacienda, Barcelona, pàgs. 23-28.
- VICENS VIVES, J. (1987): *Historia Económica de España*, Editorial Vicens Vives, Barcelona.