

# XI CONGRESO DEL SEMINARIO DE HISTORIA AGRARIA

Aguilar de Campoo

Junio de 2005

## SESIÓN I: FISCALIDAD Y AGRICULTURA (EDADES MEDIA, MODERNA Y CONTEMPORÁNEA)

### **Propiedad municipal, hacienda local y reforma tributaria en Extremadura (1750-1936)**

Antonio Miguel Linares Luján\*

#### **Resumen**

Antes de la reforma económica liberal, la propiedad rústica municipal constituía la principal fuente de ingresos de la hacienda local extremeña. Gracias a ella y sin necesidad de recurrir a la tributación indirecta, los concejos de la región sufragaban no solo las costas propias de la administración municipal y las reiteradas exigencias de la Corona, sino también una parte de los impuestos directos que debían ser satisfechos mediante derrama vecinal. La rebaja del peso fiscal a través de la municipalización de los encabezamientos no implicaba, ni mucho menos, equitatividad en la descarga individual, pero, al menos, mitigaba la presión de la Hacienda Real sobre el común de la población. La feroz cruzada emprendida desde las últimas décadas del Setecientos contra la riqueza rústica municipal, concretada a partir de 1855 en la desamortización civil, obligaría, sin embargo, a recomponer las cuentas de la hacienda municipal extremeña a través de otras fórmulas de financiación menos ventajosas para la colectividad en general. Estas fórmulas, definidas desde la reforma fiscal de 1845 por los recargos autorizados sobre impuestos del Estado, en especial sobre artículos de comer, beber y arder, acabarían imponiendo una nueva estructura presupuestaria a escala municipal que, además de impedir el desarrollo de los servicios asociados a la hacienda local, legitimaría la discriminación contributiva de las capas más desfavorecidas de la sociedad extremeña.

(\*) Universidad de Extremadura  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas  
Área de Historia Económica  
Avda. de Elvas, s/n.  
06071 BADAJOZ  
Tel.: 924 289 300 (6880)  
Fax.: 924 272 509  
E-mails: [alinares@unex.es](mailto:alinares@unex.es) [amlinares@apdo.com](mailto:amlinares@apdo.com)

## Propiedad municipal, hacienda local y reforma tributaria en Extremadura (1750-1936)

Antonio Miguel Linares Luján  
(Universidad de Extremadura)

### 1. Propiedad municipal y hacienda local en Extremadura a mediados del siglo XVIII

Pese a los muchos desgajamientos sufridos antes de 1750, el patrimonio rústico de los concejos extremeños seguía siendo a mediados del Setecientos un valiosísimo tesoro. Según los datos aportados por el Libro del Mayor Hacendado del Catastro del Marqués de la Ensenada, en el 56 por 100 de los núcleos no despoblados que componían la antigua provincia de Extremadura eran los propios ayuntamientos los que contaban con los más altos ingresos de cada término (cuadro 1). Es más, los consistorios acaparaban casi el 83 por 100 de todo el producto bruto atribuido a los grandes propietarios<sup>1</sup>. Ni que decir tiene, por tanto, que el debate suscitado entre los ilustrados respecto al futuro de los predios administrados por los concejos estaba en este caso plenamente justificado.

**Cuadro 1**  
Mayores hacendados de la antigua provincia de Extremadura (1755) (\*)  
(Número de Pueblos y Producto Bruto en Reales de Vellón)

Hacendados	Pueblos	Producto Bruto				Total
		Tierra	Industria	Comercio	Ganado	
Concejos	186	9.614.463	24.444	130.809	0	9.769.716
Particulares	141	1.917.254	19.482	240.636	1.218.666	3.396.083
Instituciones Eclesiásticas	3	91.963	0	8.275	0	100.238
Instituciones Civiles	1	11.523	0	0	0	11.523
<b>TOTAL</b>	<b>331</b>	<b>11.635.203</b>	<b>43.926</b>	<b>379.720</b>	<b>1.218.666</b>	<b>13.277.560</b>

(\*) No incluye despoblados

FUENTE: Elaboración propia a partir de Archivo General de Simancas (A.G.S.), *Dirección General de Rentas (Primera Remesa)*, "Provincia de Extremadura. Relación del Mayor Hacendado de Cada Pueblo". Año 1755, libro 155.

Tras el debate intelectual, unas veces desarrollado en torno a la privatización del patrimonio rústico de los pueblos y, otras veces, las más, vinculado a la necesidad de acabar con los abusos que tradicionalmente ensombrecían la gestión de dicho patrimonio, latía un hecho que los ilustrados no alcanzaban a poner en duda: el sostenimiento de la hacienda local en muchas zonas del país dependía, en mayor o menor medida, de las rentas que anualmente proporcionaban las tierras de propios y arbitrios<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Esta situación contrasta con la descrita para toda Andalucía por Artola, Bernal y Contreras (1978). En cualquier caso, los datos consignados en los Libros del Mayor Hacendado deben ser interpretados con sumo cuidado. Véase, al respecto, Mata Olmo y Romero González (1988: 221).

<sup>2</sup> Aunque el patrimonio rústico de los pueblos antes de la Ley de Desamortización General de 1855 era único [Nieto (1964: 230)], las rentas de las que bebía la hacienda local procedían de las tierras de propios y arbitrios. En general, la palabra "propios" hacía referencia a las fincas que mantenían regularmente la caja municipal, mientras que el término "arbitrios" era utilizado para aquellos otros predios que, siendo de aprovechamiento común, eran temporalmente cedidos en arrendamiento para cubrir determinadas urgencias del tesoro local. La temporalidad, sin embargo, no era siempre respetada. En realidad, la mayor parte de las fincas arbitradas acababan constituyendo una fuente regular de ingresos para la hacienda municipal. Véanse, al respecto, los trabajos de Cuadrado Iglesias (1980) y Mangas Navas (1981).

Con el fin de profundizar en este hecho, he realizado un sondeo exhaustivo entre las respuestas generales del Catastro del Marqués de la Ensenada. El resultado (cuadro 2), obtenido a partir de los ciento cuarenta núcleos para los que la operación catastral proporciona los detalles más precisos, ofrece, a mi juicio, un esquema bastante expresivo de las rentas que, a mediados del siglo XVIII, componían la hacienda municipal extremeña<sup>3</sup>.

### Cuadro 2

Ingresos anuales de propios y arbitrios en Extremadura a mediados del siglo XVIII  
(Muestra = 140 núcleos) (Reales de Vellón y Porcentajes)

Rentas de Propios y Arbitrios		Rs. Vn.	Grupos y Subgrupos (%)	
Rentas de la Tierra (Suelo y Vuelo)	Invernaderos	1.156.378	91,8	71,4
	Veranaderos y Agostaderos	15.659	1,2	
	Pastos	58.011	4,6	
	Marradas y Entrepanes	29.294	2,4	
	Barbecheras y Rastrojeras	1.259.342	100,0	
	Total (Pastos)			
Rentas de la Tierra (Suelo y Vuelo)	Bellotas	374.827	21,2	89,7
	Labores	113.297	6,4	
	Cortezas	2.472	0,2	
	Maderas y Leñas	1.448	0,1	
	Otros Esquilmos	12.431	0,7	
	Total (Rentas de la Tierra)	1.763.817	100,0	
<b>Otras Rentas</b>		201.516		10,3
<b>TOTAL</b>		1.965.333		100,0

FUENTES: Elaboración propia a partir de A.G.S, *Dirección General de Rentas (Primera Remesa)*, "Libros de Respuestas Generales del Catastro del Marqués de la Ensenada". Años 1751-1753, libros. 2, 4, 135-154, 515, 525, 526, 560-562, 612, 614, 615, 619, 620 y 624, respuestas. XXIII, XXIV, XXVIII y XXIX.

Según este esquema, casi el 90 por 100 de los ingresos percibidos por los concejos en Extremadura procedía de la explotación indirecta de la riqueza rústica municipal. Tan sólo una décima parte de las anualidades que ingresaban en la caja municipal emanaba de las restantes propiedades o facultades gestionadas por los ayuntamientos. Entre ellas, incluso, quedaban integradas algunas prebendas que podrían haber sido incluidas sin dificultad en la renta territorial: penas de cortes en dehesas y montes. Otras, las de mayor cuantía, derivaban del arrendamiento de fincas urbanas (casas, pozos de nieve, tabernas, hornos, carnicerías, pesos, fraguas, molinos y abacerías), de la adjudicación de abastos públicos (vino, pescado, carne, aceite, jabón y aguardiente) o de las prerrogativas propias de cada localidad (montazgos, pontazgos, barcajes, escribanías de ayuntamiento, ventas ambulantes, etc.)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Las preguntas de donde procede la información son las siguientes: "XXIII: Qué Propios tiene el Común, y a qué asciende su producto al año (...). XXIV: Si el Común disfruta algún Arbitrio, Sisa, u otra cosa (...) qué cantidad produce cada uno al año (...). XXVIII: Si hay algún Empleo, Alcabalas, u otras Rentas enagenadas (...); y lo que produce cada uno al año (...). XXIX: Quántas Tabernas, Mesones, Tiendas, Panaderías, Carnicerías, Puentes, Barcas sobre Ríos, Mercados, Ferias, etc. hay en la Población y Término; a quién pertenecen, y qué utilidad se regula puede dar cada uno al año". [Archivo Histórico Provincial de Cáceres (A.H.P.C.), *Catálogos*, "Catastro del Marqués de la Ensenada (Preguntas)". Año 1751, s/c].

<sup>4</sup> Esta situación contrasta abiertamente con la de otras regiones españolas, como las comprendidas en la franja norte, en las que la hacienda municipal dependía casi en exclusiva del arrendamiento de predios urbanos, de los repartimientos realizados entre el vecindario o de los impuestos sobre el consumo [García García (1986: 96-99)].

De la partida procedente de la tierra (suelo y vuelo), la información catastral reunida en el cuadro 2 no hace más que confirmar una tendencia ya apuntada desde la Edad Media: la decidida vocación ganadera de la renta municipal extremeña, vocación que responde a las propias características agroclimáticas de la región, a la composición del patrimonio rústico de los concejos, definida por el predominio de la dehesa, a la constante demanda de pastos frescos por parte de la ganadería trashumante y a la creciente demanda de hierba y bellota desarrollada por la cabaña estante desde mediados del siglo XVIII<sup>5</sup>. En contraste con esta orientación ganadera y siempre, claro está, teniendo en cuenta que no todos los esquilmos de las tierras de propios y arbitrio eran objeto de arrendamiento por parte de los concejos, la importancia del aprovechamiento agrícola o de la explotación forestal era prácticamente inapreciable en las cuentas de la hacienda local extremeña<sup>6</sup>.

Con independencia del uso, la información catastral revela que la riqueza rústica municipal constituía la principal y casi única fuente de ingresos de los ayuntamientos de la región en el ecuador del Setecientos. De ella dependía, por tanto, no solo la mayor parte de las costas anualmente generadas por la propia estructura institucional, sino, en realidad, todas las expensas, ordinarias y extraordinarias, emanadas del servicio local. Desde esta perspectiva, las tierras apropiadas o arbitradas estaban indisolublemente unidas a la indiferencia con la que el Estado del Antiguo Régimen atendía a las más simples urgencias de la comunidad vecinal. La desatención, convertida en voracidad a la hora de gravar las rentas de la hacienda municipal, coexistía con una viciosa espiral de correspondencias en las que convivían, sin solución de continuidad, la apropiación individual, la arbitrariedad en las fórmulas de adjudicación y, cómo no, la corrupción institucional. Por encima de ellas, sin embargo, quedaba la necesidad de financiar a través de la propiedad municipal la cada vez más costosa y recargada administración local.

Al objeto de conocer las partidas de gasto que componían dicha administración a mediados del siglo XVIII, he realizado otro muestreo entre las respuestas generales del Catastro del Marqués de la Ensenada<sup>7</sup>. El cuadro resultante, confeccionado a partir de los sesenta núcleos para los que la operación catastral ofrece los mejores datos, no deja lugar a dudas (cuadro 3).

---

<sup>5</sup> El incremento en la demanda de pasto y bellota por parte de la ganadería estante extremeña ha sido constatado, entre otros, por Fuentes Morcillo (1986: 36-45) y Linares Luján (1993: 115-119).

<sup>6</sup> Dentro del heterogéneo conjunto de predios que componían el patrimonio rústico municipal en Extremadura a mediados del Setecientos (terrenos de labor, montes, dehesas y pastos), los únicos espacios que recibían un tratamiento unitario eran los pequeños predios destinados al cultivo permanente: hazas, suertes, cercas, viñas, huertas, olivares, alcaceres, pegujales, senaras y cortinales. La cesión de estos terrenos en arrendamientos de corto plazo o en enfiteusis implicaba casi siempre la transmisión de todos los esquilmos que anualmente producían. Para el resto de predios rústicos, incluidos los denominados giros de labor, el modelo de explotación era distinto. Aquí, cada aprovechamiento solía generar un sistema de adjudicación específico, de tal modo que, dentro de un mismo espacio, podían coincidir al cabo del año diversos derechos y distintos usufructuarios. Por lo común, los ayuntamientos extremeños sólo arrendaban estos terrenos para el aprovechamiento estacional de ciertos frutos, fundamentalmente pastos de invierno y bellotas de montanera, dejando a los vecinos aprovechar gratuitamente el resto de los esquilmos. En ningún momento, por tanto, el desglose de los emolumentos de la hacienda local extremeña debe ser considerado como un balance representativo del producto total generado por el patrimonio. Para conocer con más detalles los sistemas de cesión de cada uno de los esquilmos producidos en terrenos de propios y arbitrios de Extremadura a mediados del siglo XVIII, véase Linares Luján (2001: 98-107).

<sup>7</sup> Dos son las preguntas contenidas en el Catastro de Ensenada acerca de los dispendios generados por el servicio municipal: "XXV: Qué gastos debe satisfacer el común, como salario de justicia y regidores, fiestas del corpus u otras; empedrado, fuentes, sirvientes, etc. (...). XXVI: Qué cargas de justicia tiene el común, como censos que responda u otros, su importe, por qué motivo y a quién, de que se deberá pedir puntual noticia" [A.H.P.C., *Catálogos*, "Catastro del Marqués de la Ensenada (Preguntas)". Año 1751, s/c].

Al igual que ocurría en otras zonas del país, una buena parte de las rentas percibidas por los concejos extremeños, casi la tercera parte de la totalidad, costeaba los salarios de ayuntamiento, las gratificaciones de peritos o las dietas ocasionadas por viajes, deslindes, elecciones y residencias<sup>8</sup>. Escasa relevancia adquiría, en cambio, la cantidad asignada a policía y guardería rural, a educación (maestros de primeras letras y preceptores de gramática), a sanidad (médicos, cirujanos, matronas y boticarios) o a beneficencia (crianza y manutención de niños expósitos). Es más, ninguna de estas partidas superaba por sí misma la proporción alcanzada conjuntamente por las expensas derivadas de festividades civiles o religiosas (romerías, predicaciones, ofrendas y procesiones).

### Cuadro 3

Gastos anuales de los municipios extremeños a mediados del Setecientos  
(Muestra = 60 núcleos) (Reales de Vellón y Porcentajes)

Partidas	Valor Anual Rs. Vn.	Porcentaje (Sobre Total)
<b>Gastos Anuales (Ordinarios y Extraordinarios)</b>		
<b>Administración Municipal</b>		
Salarios y Gratificaciones	360.618	30,2
Viajes y Visitas	18.318	1,5
Policía Urbana y Guardería Rural	20.082	1,7
Educación	11.220	0,9
Sanidad	27.528	2,3
Beneficencia	7.212	0,6
Obras y Mejoras	170.975	14,3
Festividades	45.666	3,8
Derechos Señoriales	1.854	0,2
<b>Derechos del Estado</b>		
Arbitrios	23.982	2,0
Contribuciones Reales	219.325	18,4
<b>Deuda Local</b>		
Réditos de Censos	157.938	13,2
<b>Diversos</b>		
Otros Gastos	127.900	10,7
<b>TOTAL</b>	<b>1.192.618</b>	<b>100,0</b>

FUENTES: Elaboración propia a partir de A.G.S, *Dirección General de Rentas (Primera Remesa)*, "Libros de Respuestas Generales del Catastro del Marqués de la Ensenada". Años 1751-1753, libros 2, 4, 135-154, 515, 525, 526, 560-562, 612, 614, 615, 619, 620 y 624, respuestas XXV y XXVI

Más significativas que todas ellas eran las sumas destinadas a obras y mejoras. Aquí tenían cabida, tanto las cantidades asignadas a la construcción y compostura de calles, caminos, puentes, fraguas, barcas, molinos, fuentes y casas consistoriales, como las costas emanadas de la limpieza de pozos, charcas y abrevaderos o de la poda y repoblación de los montes de cada término (apostamientos). A juzgar por los informes recogidos entre 1791 y 1792 en el denominado Interrogatorio de la Real Audiencia de Extremadura, las inversiones realizadas por los concejos en tales actividades, aun siendo importantes en términos relativos, no bastaban para dotar a la región de un nivel de infraestructuras medianamente aceptable o para contener el avance de la deforestación<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Para Sevilla, puede verse Bernal Rodríguez (1978: 291) y, para Guadalajara, Agreda, Coronil y otros núcleos de la provincia de Valladolid, García García (1986: 91) y (1994: 106).

<sup>9</sup> El interrogatorio en cuestión fue puesto en marcha por la Real Audiencia de Extremadura, constituida en 1790, para conocer de primera mano el territorio sobre el que a partir de entonces habría de impartir justicia. Las respuestas al cuestionario han sido publicadas en Rodríguez Cancho y Barrientos Alfageme (Eds.) (1993~1996).

Con todo, no conviene olvidar la dejadez con la que la administración central asumía el cuidado y el fomento de los servicios requeridos por el mundo rural. Baste decir al respecto que, según la legislación vigente, los pueblos no solo tenían que costear los caminos que atravesaban cada término, sino que también estaban obligados a contribuir con una cantidad previamente fijada a la construcción de todas las vías de comunicación realizadas en 250 kilómetros a la redonda<sup>10</sup>. Bajo tales circunstancias y a pesar de las noticias recogidas por la audiencia extremeña, la proporción adquirida por las sumas destinadas a obras y mejoras en la contabilidad consistorial no dejaba de ser una buena muestra de la destacada función que cumplían a escala local las rentas procedentes de la riqueza rústica municipal.

Parecida conclusión suscita la relativa importancia que alcanzaba a mediados del siglo XVIII la partida compuesta por las contribuciones reales. A diferencia de los arbitrios, satisfechos al Tesoro por los arrendamientos legalmente autorizados en terrenos de común aprovechamiento<sup>11</sup>, los tributos incluidos en el resto de los derechos abonados al Estado procedían en muchos casos de los encabezamientos asignados al conjunto de los vecinos. Así pues, de los muchos impuestos que debían ser satisfechos por los miembros de cada pueblo mediante repartimiento vecinal (derrama), un porcentaje significativo, difícil de medir con los datos extraídos del Catastro de Ensenada, era asumido por los ayuntamientos del suroeste peninsular. Desde este punto de vista, cabe afirmar que el patrimonio rústico de los concejos permitía descargar al común de la población de los diversos gravámenes que el absolutismo imponía sobre todos los pecheros de la Corona, algo que también ocurría con los derechos de carácter señorial todavía subsistentes a mediados del Setecientos: martiniega, yantar, pedido del maestro o vasallaje. La rebaja de la presión fiscal a través de la municipalización de los desembolsos no implicaba equitatividad en la descarga individual. Los que más ganaban con la intermediación de los concejos eran los que más debían aportar a la Hacienda Real<sup>12</sup>. Pese a todo y dado que, por sistema, el repartimiento vecinal beneficiaba a los poderosos, resulta evidente el provecho que, en términos relativos, obtenían también los menos favorecidos con el modelo de tributación arbitrado por los ayuntamientos extremeños.

Otro tanto sucedía con algunos de los gastos incluidos en el apartado de diversos. En él cabían desde los regalos concedidos al cura o al sacristán por asistir a los actos del consistorio hasta los pagos por pleitos o el importe del papel sellado utilizado por los escribanos públicos. Había, no obstante, dos capítulos reiterativos que afectaban directamente al común de los vecinos: premios por exterminio de fieras y recargos de mesta y mestilla. En el primer caso, los consistorios recompensaban, mediante primas predeterminadas, a todas las personas que libraban a la colectividad de las rapacerías cometidas por los lobos. En el segundo caso, los ayuntamientos asumían el desembolso unitario de las multas impuestas por los jueces del Concejo de la Mesta con motivo de los rompimientos ilícitos realizados por los vecinos en terrenos de pasto. El pago anual de tales recargos a mediados del Setecientos había dejado de ser un gasto variable en función de los espacios roturados para acabar siendo un concepto ordinario dentro del presupuesto municipal. Con ello, el patrimonio rústico de los pueblos extremeños, al tiempo que permitía rebajar los abusivos efectos de los privilegios disfrutados por los mesteños en terrenos de común aprovechamiento, contribuía a garantizar un mínimo anual de rompimientos en los espacios adeshados.

---

<sup>10</sup> Véase al respecto García García (1994: 127-128).

<sup>11</sup> Hay que tener en cuenta que, desde 1741, el Estado comenzó a recaudar de las haciendas locales el “valimiento de la mitad de sisas y arbitrios”, tributo que estuvo vigente, al menos, hasta 1750. Según los datos aportados por García García (1994: 196-198), entre 1741 y 1747, el valor del valimiento en Extremadura alcanzó los 3.736.596 reales. De ellos, la Corona acabó ingresando un total de 3.629.852.

<sup>12</sup> Sobre los procedimientos empleados por los grandes propietarios para sortear la presión del fisco y desviarla hacia el patrimonio rústico local, resulta de gran interés el trabajo de Ruiz Martín (1978).

No cesaba ahí el papel que desempeñaban los terrenos apropiados o arbitrados en el sostenimiento de los gastos colectivos. Tras los réditos de los censos satisfechos por los concejos del suroeste peninsular, quedaban insinuados en el Catastro de Ensenada muchos de los servicios que, por exceso o por defecto, el Estado del Antiguo Régimen descargaba sobre los hombros del tesoro local. Entre los motivos del endeudamiento figuraban, por ejemplo, el establecimiento de panaderías y alhóndigas, la adquisición de derechos de uso en terrenos de señorío, el pago de contribuciones extraordinarias, la construcción de obras públicas o el levantamiento de compañías de soldados. El tema estrella, sin embargo, era la compra de la jurisdicción o la consecución de villazgo. En casi todos los casos precisados por los informes catastrales, el proceso de liberalización municipal, frente a la tutela de señores laicos y eclesiásticos o frente al dominio jurisdiccional de núcleos de mayor tamaño, arrancaba en Extremadura, como en otras zonas del país, de las últimas décadas del siglo XVII<sup>13</sup>. De ahí partían, igualmente, muchas de las deudas contraídas por los municipios para hacer efectivas las exacciones impuestas por la Hacienda Real. Con independencia de los desequilibrios tributarios que creaba en el seno de cada comunidad la desviación de estas cargas hacia la riqueza rústica local, lo cierto es que la posibilidad de sortear la embestida fiscal de la monarquía a través de la hipoteca del patrimonio municipal suponía, en mayor o menor medida, otra forma más de redención para el común de la población.

En resumidas cuentas, la información contenida en el Catastro de Ensenada permite afirmar que un porcentaje importante de los ingresos obtenidos en Extremadura por el arrendamiento de los terrenos apropiados o arbitrados contribuía a aligerar la presión del fisco sobre el conjunto de los vecinos a mediados del Setecientos. Asimismo, gracias al patrimonio rústico municipal, los ayuntamientos del suroeste peninsular compensaban, mejor o peor, el casi absoluto abandono del Estado en todo lo relativo al desarrollo cotidiano del medio rural: obras públicas, sanidad, educación, beneficencia, vigilancia y guardería. Por otro lado, parece claro que la propiedad territorial resultaba indispensable para el mantenimiento del entramado institucional creado en torno al gobierno capitular. Y, por último, difícilmente cabe hablar de la riqueza rústica municipal sin hacer referencia explícita a la importancia de la misma como cobertura crediticia<sup>14</sup>.

Hasta aquí, las virtudes del patrimonio detentado por los ayuntamientos extremeños según los presupuestos de gastos e ingresos ¿Qué efectos contrapuestos generaba en el mundo rural el producto anual de su arrendamiento?

El más evidente de todos era el ya mencionado desequilibrio que introducía, en términos tributarios, dentro de los propios pueblos. Desde este punto de vista, el vasto patrimonio rústico de los concejos servía para liberar a los potentados de los gravámenes que proporcionalmente habrían tenido que aportar a la Hacienda Real en caso de no existir predios o derechos sobre los que descargar conjuntamente el peso fiscal de cada vecino. Dicho de otro modo, la riqueza rústica local contribuía indirectamente a perpetuar las diferencias de fortuna existentes en el seno de la comunidad rural. Lo mismo hacía de manera directa al favorecer en el reparto de los salarios de ayuntamiento el trabajo desempeñado por alcaldes, regidores, procuradores, abogados, mayordomos y escribanos. Dado que, en contraste con los oficios subalternos, estos cargos eran generalmente ocupados por los mayores propietarios de cada municipio (terratenientes y grandes ganaderos), el desequilibrio salarial entre unos y otros ampliaba aún más el largo trecho que separaba a los pocos afortunados de los muchos desposeídos. Por no hablar, claro está, de los altos desniveles educativos y sanitarios que introducía en el conjunto de la colectividad el escaso papel asignado en el gasto municipal a los servicios de salud e instrucción pública.

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, García Sanz (1980: 120-123).

<sup>14</sup> Véase, al respecto, Bernal Rodríguez (1978: 292).

En cuanto al endeudamiento, bastante generalizado según los datos extraídos del Catastro de Ensenada, dos eran los efectos negativos que producía a escala local. Cuando el impago de los réditos atrasados sobrepasaba el límite de lo razonable, el entrampamiento acarrearba el “concurso” de los terrenos apropiados y arbitrados por parte de los acreedores. El traspaso de la gestión suponía, a la vez, el aprovechamiento restringido y oneroso de todos y cada uno de los esquilmos que anualmente producían los predios concursados. De este modo, el proceso de patrimonialización quedaba prácticamente completado. A mediados del siglo XVIII, sin embargo, tan sólo diecinueve pueblos extremeños habían llegado a tal extremo.

Más extendido era el caso de aquellos otros en los que la deuda iba acompañada de un monopolio de uso en beneficio de los acreedores. Aquí, el empeño no afectaba a todos los aprovechamientos. De hecho, casi siempre eran los pastos de otoño e invierno (invernaderos) los únicos productos sobre los que descansaba el peso del endeudamiento. Con un matiz añadido: el estrecho vínculo existente entre predios pignorados y ganaderos trashumantes. El nexo financiero, unido, claro está, al conjunto de privilegios legalmente ejercidos por los mesteños, permitía vetar el acceso de los ganaderos estantes a los prados naturales del concejo y, por supuesto, contribuía a limitar año tras año el incremento de los ingresos de la caja municipal. El entrampamiento actuaba, pues, como instrumento de exclusión para los vecinos y, al mismo tiempo, como un mecanismo reproductor del propio endeudamiento.

En conjunto, sin embargo, el panorama que ofrecían las cuentas del tesoro municipal extremeño a mediados del siglo XVIII no era tan negativo como podría parecer. En primer lugar, porque, con independencia de la corrupción insistentemente denunciada por los ilustrados, la hacienda local y, en consecuencia, la riqueza rústica municipal sostenía, mal que bien, todo el peso de los servicios mínimos requeridos por el mundo rural. En segundo lugar, porque, a costa muchas veces de derechos consuetudinarios de carácter comunal, el caudal de propios y arbitrios sufragaba no solo las constantes exigencias de la Hacienda Real, sino también la propia independencia jurídica de la comunidad local. Y, en tercer lugar, porque, pese al beneficio fiscal que obtenían los más favorecidos de las rentas percibidas por la hacienda municipal, la posibilidad de destinar parte de dichas rentas al pago de los encabezamientos reprimía en Extremadura el recurso a las derramas o a la tributación indirecta, atemperando así la punción fiscal de la Corona sobre el común de la población.

## 2. La reforma de la hacienda local (1760-1924)

Abrumada por la necesidad de sanear la Hacienda Real, el compromiso adquirido con la vigente estructura de la propiedad de la tierra impidió a la monarquía ilustrada emprender de una manera clara la privatización municipal reclamada por la literatura económica. En su lugar, intentando armonizar los deseos menos arriesgados del reformismo emergente y los intereses ya creados en torno al aprovechamiento de los predios gestionados por los concejos, el despotismo carolino optó por una vía intermedia, basada en la supervisión centralizada de la hacienda local y en la depuración social de la administración consistorial. En la práctica, claro está, el absolutismo ilustrado, al igual que hizo antes el absolutismo sin apellidos, actuó de un modo completamente interesado. Si por un lado reformó a partir de 1760 el escenario técnico del tesoro local, dotándolo de reglamentos individualizados de gastos e ingresos y de organismos destinados a fiscalizar los presupuestos (Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino), por otro, no solo siguió descargando sobre la hacienda municipal todo el peso del desarrollo local, sino que aumentó, cuanto pudo y más, los tributos exigidos al caudal de los concejos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La reforma de la administración local en época ilustrada ha sido estudiada en detalle por García García (1994).

La Guerra de la Independencia modificó temporalmente la prudencia mantenida hasta entonces por la monarquía en materia de privatización. El carácter local o provincial de las instituciones que asumieron el poder tras la invasión napoleónica obligó a organizar la defensa del territorio mediante los recursos obtenidos en el entorno más próximo. En un primer momento, los donativos de la Iglesia, los préstamos de la nobleza, la cobranza de impuestos ya desaparecidos, la intensificación de las cuotas de los todavía existentes o la introducción de nuevas figuras tributarias permitieron poner en marcha el aparato bélico. Cuando la prolongación de la contienda reveló la necesidad de ampliar las fuentes de ingresos, las autoridades locales o provinciales optaron por acudir al patrimonio de los pueblos en busca de las garantías hipotecarias necesarias para afrontar la creciente petición de suministros. Comenzó así un proceso privatizador sin precedentes en el que la ausencia de una normativa común resultó ser la tónica predominante<sup>16</sup>.

Fue, justamente, este fenómeno autónomo y espontáneo, desarrollado al mismo tiempo en distintos puntos del país, el que dio vida al discurso desamortizador del liberalismo. A corto plazo, el régimen constitucional nacido del conflicto napoleónico, preocupado más por la institucionalización del mismo que por la transformación revolucionaria de la estructura económica, no tuvo más remedio que dar respuesta política a un proceso desprovisto, en principio, de todo contenido legal. A largo plazo, la vinculación establecida por los propios ayuntamientos entre desamortización civil y deuda pública dotó al reformismo liberal de la excusa necesaria para profundizar en la vertiente fiscal de la privatización municipal.

Antes, sin embargo, hubo que pasar el trance de la doble reacción absolutista. Con ella, la posibilidad de privatizar parte de la riqueza municipal fue nuevamente abandonada en favor de la reforma de la administración local, esta vez bajo la supervisión de una nueva institución: la Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino. Pese a los intentos de la misma por vincular en un único plan de reforma la mejora de la gestión y la enajenación enfitéutica de las fincas de titularidad municipal, el neoabsolutismo optó por seguir los pasos del despotismo ilustrado. Oficialmente hablando, el dominio ejercido por los ayuntamientos en el patrimonio rústico local quedó intacto. A efectos prácticos, sin embargo, fueron tantos y tan continuados los requerimientos tributarios exigidos al tesoro municipal que los concejos, al menos los de buena parte del país, tuvieron que recurrir constantemente al endeudamiento. Como, además, los procedimientos de control siguieron estando limitados a los estáticos reglamentos de ingresos y gastos establecidos por los gobiernos ilustrados, el erario local no pudo mejorar en mucho los abultados servicios atribuidos a la administración municipal.

En un principio, el liberalismo isabelino intentó poner coto a los fallos acumulados del neoabsolutismo reaccionario, encomendando el control económico del tesoro local a los nuevos órganos de decisión creados en el ámbito provincial y autorizando a los concejos a vender parte de su patrimonio con el fin de sanear las cuentas de la hacienda municipal (Real Orden de 24 de agosto de 1834 y Real Orden de 3 de marzo de 1835). Con el tiempo, sin embargo, la legislación de la etapa isabelina no haría sino profundizar aún más en la centralización de la administración municipal. Y no solo porque detrás del renovado protagonismo adquirido por los ayuntamientos en el organigrama institucional del liberalismo estaba también latente el creciente interés del Erario Público por activar de un modo u otro el proceso privatizador. Más allá de la desamortización municipal y con muchas menos reservas que durante las décadas finales del Antiguo Régimen, la política fiscal de la etapa isabelina, diseñada desde la órbita moderada, recortaba substancialmente la capacidad de maniobra de la municipalidad en materia de hacienda local y legitimaba la intensificación de la carga contributiva sobre las clases más desfavorecidas de la sociedad.

---

<sup>16</sup> Sobre las formas de financiación de la Guerra de la Independencia, resulta imprescindible el trabajo de Fontana y Garrabou (1986).

Enmarcada dentro de la reforma tributaria de Mon-Santillán, la Ley de 8 de enero de 1845 inauguraba una fórmula de distribución presupuestaria que acababa definitivamente con la relativa autonomía financiera mantenida hasta entonces por la hacienda municipal<sup>17</sup>. En la sección de gastos, imponía toda una serie de costas obligatorias que el tesoro local debía asumir por delegación estatal: ayuntamiento, policía de seguridad, policía urbana, instrucción pública, beneficencia, obras y mejoras, corrección pública, conservación y guardería de montes, quintas, deuda censal, cuotas para la subvención de la diputación provincial, imposición del 20 por 100 sobre propios y arbitrios o contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. En el capítulo de ingresos, los renglones más importantes seguían siendo los productos generados por el patrimonio, los arbitrios impuestos sobre abastos públicos o sobre derechos locales, los réditos de censos a favor y los intereses de vales reales o títulos del Tesoro. Junto a ellos, la legislación moderada ampliaba la posibilidad de percibir nuevas tasas (beneficencia e instrucción pública), habilitaba a la autoridad local para realizar derramas extraordinarias entre la vecindad y, he aquí la mayor novedad, autorizaba la sobretasación de cargas de carácter estatal: contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, contribución industrial y de comercio y contribución de consumos<sup>18</sup>.

Detrás de esta nueva configuración fiscal, vigente hasta las primeras décadas de la pasada centuria, respiraba una concepción de la administración económica local en la que no había lugar para la ampliación de la deuda. Era, precisamente, la prohibición de recurrir al endeudamiento la que justificaba la participación de la contribución general en la recaudación ordinaria de la hacienda municipal. Con ella, sin embargo, no solo quedaba sensiblemente limitada la autonomía de la caja local, sino que, además, como la contribución general recién instituida afectaba escasamente a la gran propiedad, la financiación consistorial pasaba a depender en buena medida de la presión ejercida sobre la capa más débil de la sociedad rural. La discriminación así introducida, aderezada por la casi completa inhibición estatal en materia de dotación económica municipal y reforzada, desde la Ley de 1º de mayo de 1855, por la rápida reducción de la renta emanada de la riqueza rústica local, minimizaba la aparente descentralización de la administración territorial isabelina y contribuía, como nunca, a mermar la funcionalidad económica y social de la hacienda municipal<sup>19</sup>.

Los cambios experimentados desde principios del último tercio del Ochocientos no hicieron sino retocar levemente los preceptos establecidos en 1845. El reglamento municipal de 20 de agosto de 1870, imbuido de un nuevo espíritu descentralizador, quiso dotar a los pueblos de recursos propios y, para ello, traspasó a los ayuntamientos el importe íntegro de los consumos. Con la Restauración, sin embargo, los impuestos girados sobre artículos de comer, beber y arder retornaron de nuevo al Erario Público y los consistorios volvieron a depender de los recargos previstos en los mandatos de mediados de los años cuarenta<sup>20</sup>. Prevalció, por tanto, el principio de sometimiento financiero al que resultaron abocados los concejos tras la reforma de Mon-Santillán y tras el inicio del proceso desamortizador. No en vano, pese a los matices introducidos en el transcurso del primer cuarto del Novecientos, los recursos procedentes del patrimonio municipal siguieron disminuyendo en favor de los medios habilitados desde 1845 para cubrir el déficit del tesoro local<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Para más detalles, Moral Ruiz (1984a: 79-124) y García García y Comín Comín (1995: 90-100).

<sup>18</sup> Colección de Decretos (1845: Tomo XLVIII, pp. 8-32 y Tomo XXXIV, pp. 130-137 y 218-219).

<sup>19</sup> Sobre los efectos más inmediatos de la política municipal isabelina, puede verse Moral Ruiz (1986).

<sup>20</sup> Comín Comín (1996: 202).

<sup>21</sup> A tenor de los datos publicados en los anuarios estadísticos, estudiados por García García y Comín Comín (1995: 95), los recargos sobre tributos del Estado y los repartimientos y arbitrios autorizados pasaron de significar el 51,7 por 100 de todos los ingresos percibidos por los municipios españoles en 1863 a representar casi el 60 por 100 en 1924.

Dentro de ellos, fueron de nuevo los consumos, repudiados por los contribuyentes, los que mayor crecimiento experimentaron hasta principios del pasado siglo<sup>22</sup>. El papel adquirido por estos impuestos indirectos llegó a ser tan esencial para el desenvolvimiento del servicio económico municipal que cuando en 1911 el gobierno optó por suprimirlos no tuvo más remedio que compensar a los ayuntamientos con todo un conjunto de arbitrios y recargos complementarios denominados, precisamente, “recursos sustitutivos de consumos”. La medida, sin embargo, no bastó para compensar a la hacienda local de las pérdidas ocasionadas por la abolición oficial de las gabelas anteriormente impuestas sobre las especies de comer, beber y arder. Así pues, entre 1917 y 1923, dentro del ámbito mismo de los recursos sustitutivos del impuesto de consumos, aparecieron nuevos arbitrios y recargos sobre los beneficios derivados de los edificios del concejo, sobre el vino, sobre los inquilinatos, sobre el incremento del valor de los terrenos transferidos por actos sucesorios, sobre los servicios funerarios o sobre el producto neto de sociedades por acciones. Dado que tampoco estos recursos lograron reparar completamente los descubiertos creados por los consumos, muchos ayuntamientos continuaron cobrándolos, al menos, hasta 1924<sup>23</sup>.

Desde entonces, fue el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo el que definió el camino a seguir por los concejos para financiar los gastos generados en el servicio económico local. En términos políticos y muy a tono con el populismo redentor de Primo de Rivera, el nuevo reglamento rescató a los pueblos del sometimiento a los presupuestos generales del Estado. A efectos prácticos, sin embargo, lo único que hizo el Estatuto de 8 de marzo de 1924 fue refundir en uno solo los diversos y variopintos mandatos publicados con motivo del ocaso de los consumos y convertir en recursos ordinarios los arbitrios y recargos establecidos desde principios del segundo decenio del Novecientos. Como resultado de todo ello, el esquema presupuestario ideado por el directorio militar, además de rígido, confuso y abigarrado, estuvo lejos de poder modernizar completamente el sistema fiscal de los municipios<sup>24</sup>.

Cierto es que, respecto al destacado papel adquirido por los recargos establecidos sobre los tributos de carácter estatal, el nuevo reglamento habilitó a los consistorios con un mayor número de derechos propios. Por otro lado, en contraste con los principios asumidos desde 1845, el Estatuto Municipal de 1924 liberalizó medianamente los recursos financieros al servicio de los concejos, facilitando el endeudamiento y promoviendo el desarrollo del Banco de Crédito Local. Aún así, la estructura presupuestaria municipal inaugurada por la Dictadura de Primo de Rivera, escasamente modificada durante las tres décadas siguientes, continuó dependiendo en buena medida de las sobretasas cargadas sobre las contribuciones de carácter estatal: urbana, industrial, utilidades y explotaciones mineras<sup>25</sup>.

Más allá de la propia reforma fiscal, la reglamentación municipal de 1924 vino a demostrar la enorme brecha abierta en la hacienda local, sobre todo en zonas como Extremadura, tras la casi completa descomposición de la reserva rústica municipal. Pese a las constantes críticas vertidas desde mediados del Setecientos acerca de los abusos cometidos en la gestión consistorial, la herencia final de la privatización dejó clara constancia de la necesidad de restaurar de una manera u otra la autonomía financiera de la administración municipal.

---

<sup>22</sup> Sobre los muchos conflictos originados en torno al impuesto de consumos durante los últimos lustros del siglo XIX resultan muy sugerentes los apuntes contenidos en Vallejo Pousada (1995).

<sup>23</sup> Véase al respecto el artículo de Martorell Linares (1995: 143-152) y los datos aportados por García García y Comín Comín (1995: 95 y 101-104).

<sup>24</sup> Un análisis del modelo presupuestario desarrollado en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 queda recogido en Comín Comín (1996: 220-228).

<sup>25</sup> Para una aproximación a la hacienda local española tras la Dictadura de Primo de Rivera siguen siendo de utilidad las aportaciones contenidas en García Añoberos (Dir.) (1969).

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

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

Aunque la disolución de la riqueza rústica municipal comenzó a ser una realidad en España desde fechas muy tempranas, las monografías más recientes coinciden en señalar que fue a mediados del siglo XVIII, coincidiendo con las propuestas de reforma del pensamiento ilustrado, cuando el proceso de privatización empezó a adquirir mayor intensidad. La pujanza de este proceso durante la segunda mitad del Setecientos no respondió, sin embargo, a la iniciativa legal de la monarquía, sino, más bien, a la necesidad de sufragar las crecientes costas de la hacienda local. El conflicto napoleónico acrecentó aún más las urgencias financieras de los concejos dando lugar a un rápido proceso de desgajamientos que sólo fue reconducido legalmente por el Estado tras la consolidación del nuevo régimen liberal. De hecho, hasta 1834 el control estatal de la privatización no adquirió verdadera carta de naturaleza. Desde entonces, al menos oficialmente hablando, todos los ayuntamientos del país quedaron habilitados para vender parte de su patrimonio con el fin de reducir la deuda municipal. La autorización fue rápidamente aprovechada por muchos concejos para sanear las maltrechas cuentas del tesoro local y para satisfacer las demandas de apropiación de la sociedad rural. Aún así, la puesta en marcha de la desamortización eclesiástica a partir de 1836 y la inhibición mostrada por la superioridad durante la Década Moderada obstaculizaron la intensificación del proceso enajenador abierto en 1834. Hubo pues que esperar a la Ley de 1º de mayo de 1855 para asistir al principio del fin de la riqueza rústica municipal. Vigente hasta 1924, la Ley de Desamortización General no solo autorizó la enajenación de las fincas administradas por los concejos, sino que obligó literalmente a todos los ayuntamientos a vender en pública subasta la mayor parte del patrimonio municipal, esta vez no para sanear las cuentas de la hacienda local sino para arreglar la deuda de la Hacienda Central.

Extremadura fue, sin lugar a dudas, una de las regiones españolas más afectadas por la Ley de 1º de mayo de 1855. No obstante, a juzgar por la información recogida en mi tesis doctoral sobre la evolución de los montes administrados por los concejos desde mediados del siglo XVIII, la legislación progresista no actuó ni mucho menos sobre un patrimonio rústico prácticamente intacto. Según mis cálculos, casi la tercera parte de toda la superficie forestal de carácter municipal transferida a manos privadas entre 1750 y 1924 (1.302.958 hectáreas) fue privatizada durante la etapa comprendida entre 1750 y 1855. Tan elevada proporción obliga a reconsiderar la verdadera incidencia de la privatización en la evolución de la hacienda local. Desde esta perspectiva, cabe pensar que los cambios en la financiación del tesoro municipal, al menos en Extremadura, tuvieron que comenzar mucho antes de lo previsto en la reforma tributaria de Mon-Santillán. La finalidad de las páginas que siguen es, justamente, analizar las fórmulas arbitradas por la hacienda local extremeña para compensar la temprana y progresiva reducción de las rentas procedentes de la tierra, prestando especial atención a las secuelas que estas nuevas fórmulas de financiación dejaron en la sociedad rural.

Por desgracia, la documentación existente no permite dar cumplida cuenta de las consecuencias que tuvieron los distintos episodios de privatización acaecidos en Extremadura antes de la Ley de 1º de mayo de 1855. La única información disponible procede de los datos recopilados en 1833 por el subdelegado de propios y arbitrios de Extremadura con el fin de informar a la recién creada Secretaría de Fomento sobre el estado del ramo. Los detalles que aporta el intendente ofrecen, en principio, un balance bastante negativo de la hacienda local extremeña. Así, por ejemplo, “los réditos de los censos con que están grabados los propios, cuyos capitales suben en Extremadura a 15.429.574 rs. (...), han experimentado unos atrasos asombrosos en los pagos”. Los reglamentos de ingresos y gastos no responden generalmente a los verdaderos fondos movilizados cada año por los ayuntamientos, ocultando en muchos casos “vergonzosas e impropias partidas de comidas y funciones dispuestas por los capitulares, ya en los actos de reconocimientos de terrenos, ya en las cacerías de animales dañinos, ya en las elecciones de justicia”. Lo que sucede, aclara el subdelegado, es estar abandonado el caudal de propios “pues los concejales, sin excluir a la mayor parte de los perpetuos, lo administran para usufructuar las fincas con corto o ningún pago, especialmente los predios rústicos, supuesto que son todos (...) labradores y grangeros”<sup>26</sup>.

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

Las cosas, sin embargo, no son tan claras como parecen. Por una parte, hay que tener en cuenta que, antes de 1833, el patrimonio municipal ha sufrido importantes desgajamientos. El propio intendente reconoce que las ventas de la Guerra de la Independencia ascendieron en Extremadura a un total de 29.178.463 reales de vellón, “a pesar del precio ínfimo de las alajas en aquellas circunstancias (...) y los vicios con que se hicieron dichas ventas”. Por otro lado, conviene tener presente que, desde el inicio de la reforma municipal borbónica, el Estado no solo incrementó los recargos exigidos al fondo municipal, pasando del 2 por 100 en 1760 al 20 por 100 en 1819, sino que recurrió ininterrumpidamente a los ayuntamientos para sufragar gastos extraordinarios. Así lo detalla un informe impreso de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino en 1820, que cifra en 444.110.174 reales la cantidad aportada por todos los concejos del país para acudir a las urgencias del Estado desde 1760 en adelante<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> A.H.N., *Ministerio del Interior (Gobernación)*, “Memoria formada por el Intendente Subdelegado de Propios y Arbitrios de Extremadura, manifestando el estado de ellos y las mejoras de que los crehe susceptibles”. Año 1833, legajo 2.699-2, s/nº.

<sup>27</sup> No incluyo en esta cifra los censos redimidos por los ayuntamientos (160.738.037 reales), los réditos de dichos censos (19.665.245 reales), los costes propios del servicio municipal (370.500.707 reales), los desembolsos realizados por los concejos “en contribuciones que debían sufrir los vecinos por repartimiento, gastos de pleitos, rebaja de arrendamientos, limosnas y otros de esta clase” (9.126.428 reales) o el capital invertido por los

Con estos precedentes, el panorama que ofrece el subdelegado de propios y arbitrios de Extremadura en 1833, sin dejar de responder a la realidad, debe ser matizado. Es más, algunos datos dispersos invitan a pensar que, al menos hasta la consolidación del régimen liberal, las cuentas de la hacienda municipal extremeña, dentro siempre de su persistente debilidad, resistieron bien la intensificación del proceso privatizador y la creciente voracidad del Erario Público. Entre 1769 y 1828, por ejemplo, los ingresos del caudal de propios y arbitrios pasaron de 4.329.573 reales a 4.034.254, diferencia que, medida en precios corrientes de trigo, supone una ¡revalorización! de la renta municipal extremeña superior al 100 por 100<sup>28</sup>. Por otro lado, el endeudamiento de los concejos de la región, tan sorprendentemente abultado para el intendente encargado del ramo, pasó en realidad de los 521.232 reales de rédito anual en 1769 a los 462.887 reales en 1833, circunstancia ésta que, comparada con la evidencia disponible para otras zonas de España<sup>29</sup>, dice mucho en favor de la trayectoria experimentada por la hacienda municipal extremeña antes del inicio de la etapa isabelina. Mi interés está, por tanto, en descubrir de qué modo lograron superar los concejos de la región el embate privatizador y la punción fiscal del Estado sin sufrir pérdidas importantes en el capítulo de ingresos y sin incurrir en un agravamiento de la deuda local.

Aunque es cierto que las reformas iniciadas en 1760 pudieron contener el deterioro del tesoro municipal, el propio informe del subdelegado de propios y arbitrios de Extremadura y otras fuentes complementarias de carácter local invitan a pensar que la mejora técnica de la administración no llegó a ser realmente determinante<sup>30</sup>. Asimismo, los datos procedentes del Interrogatorio Parlamentario sobre Bienes de Propios de 1851, estudiados con detalle en mi tesis doctoral, manifiestan que la política mantenida por los concejos extremeños desde las últimas décadas del siglo XVIII no fue, ni mucho menos, la de incrementar los precios de arrendamiento de los esquilmos producidos en el patrimonio rústico municipal<sup>31</sup>. Ante esta situación, lo más lógico es pensar que los ayuntamientos de la región capearon el temporal recortando gastos y, por tanto, reduciendo servicios, algo que, por otro lado, concuerda con la información aportada por el intendente de la antigua provincia de Extremadura.

En mi opinión, no hay duda de que la privatización y la punción fiscal del Estado supusieron una merma importante de las transferencias asumidas por la administración municipal extremeña antes de la consolidación del régimen liberal. La dejadez de la superficie forestal de titularidad pública, la desatención de las infraestructuras o la desidia con la que el propio subdelegado de propios y arbitrios dibuja en 1833 la situación de los servicios sanitarios o educativos en Extremadura son buena prueba de ello. Ahora bien, recurriendo nuevamente a los datos contenidos en mi tesis doctoral, parece claro que, además de la desasistencia, los ayuntamientos de la región encontraron otras fórmulas de contención no menos contraproducentes para buena parte de la sociedad rural. Me refiero a la desviación del proceso privatizador hacia tierras de común aprovechamiento.

---

ayuntamientos en la compra de acciones del Banco de San Carlos (14.960.000 reales). A.H.N. *Ministerio del Interior (Gobernación)*, “Resumen de los beneficios que han conseguido los pueblos del reino, sus vecinos, el Estado en general y la real Hacienda, por consecuencia de las reglas que prescribe la real Instrucción formada en el año de 1760 y posteriores resoluciones, para el buen gobierno de los Propios y Arbitrios y por el establecimiento de la Contaduría general de estos ramos y particulares de Provincia”. Año 1820, legajo 2.700.

<sup>28</sup> Los datos absolutos proceden de la información recopilada en A.H.N. por García García (1986: 102 y 112). Para calcular la diferencia en términos de poder adquisitivo, he utilizado la serie de precios del trigo recogida en Linares Luján (1995: 93-94) aplicando medias móviles de 5 años centradas en 1769 y 1828.

<sup>29</sup> Véanse al respecto los datos recogidos en García García (1986: 102 y 113)

<sup>30</sup> Así lo demuestra, por ejemplo, el estudio de algunos ayuntamientos del sureste extremeño entre 1750 y 1850 [Linares Luján (1995)]

<sup>31</sup> Linares Luján (2001: 469-484).

En realidad, más de dos tercios de los predios rústicos enajenados por los concejos extremeños entre 1750 y 1855 aparecen registrados en el Catastro del Marqués de la Ensenada como terrenos de acceso libre y gratuito para todos los vecinos<sup>32</sup>. Es decir, el proceso de privatización acaecido en Extremadura antes de la Ley de Desamortización General, no solo limitado a los traspasos producidos durante el conflicto napoleónico, afectó mucho más a los predios colectivos aún no patrimonializados por los ayuntamientos que a las fincas apropiadas o arbitradas, las verdaderas fuentes de ingreso de la hacienda municipal extremeña. Cabe afirmar, pues, que la posibilidad de recurrir a la enajenación de la vasta reserva comunal, unas veces con aprobación real y, otras, en ausencia de cualquier autoridad central (Guerra de la Independencia), fue una de las fórmulas más empleadas por los concejos de la región para sortear la embestida de la Hacienda Real, sufragar las urgencias más apremiantes de la vida local y contener e, incluso, sanear en parte la deuda de la hacienda municipal.

Obviamente, esta fórmula, difícil de aplicar en aquellas otras zonas del país con escasa presencia de tierras de carácter comunal a mediados del Setecientos, no debió de pasar inadvertida para la sociedad rural extremeña. Si por una parte impidió el quebranto del tesoro local y, por tanto, la completa desatención de los servicios atribuidos al mismo, por otra, permitió seguir eludiendo el recurso a los repartimientos entre la vecindad<sup>33</sup>. Asimismo, no cabe duda de que la venta de tierras de aprovechamiento común aligeró la presión de la demanda sobre los precios de arrendamiento del patrimonio rústico municipal. Este hecho benefició seguramente a los grandes ganaderos de la región, ahora favorecidos por la crisis de la cabaña lanar trashumante, pero también pudo contribuir al mantenimiento de jornaleros y pequeños propietarios en terrenos de cultivo apropiados o arbitrados. Difícil es medir, sin embargo, hasta qué punto la posibilidad de preservar pequeñas parcelas de labor a cambio de un canon moderado pudo compensar a la mayor parte de la población de la pérdida de derechos de carácter colectivo. A mi juicio, es aquí donde reside la gran contrariedad de la fórmula empleada por los concejos de la región para eludir la quiebra de las cuentas de la hacienda municipal. Dado que la explotación gratuita de los diversos esquilmos ofrecidos por la reserva rústica comunal (madera, leña, pasto, bellota, caza, plantas silvestres, piedras, arcilla, etc.) constituyó siempre una importante fuente de ingresos complementarios para la familia campesina, la merma continuada de esta reserva con la finalidad de atender a las urgencias financieras de la administración local o a las exigencias extraordinarias de la Hacienda Central tuvo necesariamente que afectar, en mayor o menor medida, a las economías domésticas extremeñas.

En cualquier caso, sorprende observar que, pese al fuerte carácter fiscalizador de la legislación municipal isabelina, los ayuntamientos del suroeste peninsular lograron mantener a salvo del proceso privatizador a más de un tercio de los predios destinados al uso colectivo antes de la Ley de 1º de mayo de 1855<sup>34</sup>. De algún otro sitio tuvieron que salir los recursos necesarios para atender a los gastos cotidianos de los concejos y a los impuestos requeridos por el Estado tras la consolidación del régimen liberal, sobre todo considerando que el modelo tributario impuesto a partir de 1845 amplió aún más las ya de por sí abultadas competencias de la hacienda local y desautorizó la posibilidad legal de recurrir a la financiación a través del endeudamiento municipal.

---

<sup>32</sup> Linares Luján (2001: 293).

<sup>33</sup> A la altura de 1828, los repartimientos entre vecinos tan sólo representaban el 0,6 por 100 de todos los ingresos de la hacienda municipal extremeña, proporción verdaderamente exigua comparada con otras provincias, como Burgos, León, Murcia, Salamanca, Santander o Zamora, donde dicha proporción superaba el 20 por 100. En algunas, incluso, los repartimientos representaban más del 80 por 100 [García García (1986: 112)].

<sup>34</sup> Linares Luján (2001: 478).

Con los datos a mi alcance, escasos y dispersos, no me atrevo a ofrecer más que un primer esbozo del método seguido por los consistorios extremeños para arrostrar los apuros financieros a los que debió de conducir el reformismo de los años cuarenta del Ochocientos. Del decenio anterior, tan sólo dispongo de una información muy parcial acerca del seguimiento que tuvieron en Extremadura las Reales Órdenes de 24 de agosto de 1834 y 3 de marzo de 1835. Según esta información, las ventas producidas a raíz de dichas disposiciones, encaminadas a redimir censos o a extinguir créditos cargados sobre propios, difícilmente lograron amortizar las deudas contraídas hasta entonces por la hacienda local extremeña<sup>35</sup>. De hecho, los anuarios estadísticos publicados a partir de 1857, es decir, una vez iniciado el embate desamortizador de Pascual Madoz, continuaron registrando en la región un elevado porcentaje de gastos destinados al pago de réditos no liquidados<sup>36</sup>.

**Cuadro 4**  
Ingresos anuales de todos los municipios extremeños (1857 y 1860)  
(Deducidos Derechos del Estado) (Reales y Porcentajes)

<b>Partidas</b>		<b>Promedio Anual</b>	<b>Porcentajes</b>
Ingresos Ordinarios y Recargos Autorizados		(Reales)	(Sobre Total)
<b>Ingresos Ordinarios</b>	Propios	1.874.061	23,6
	Montes	791.185	10,0
	Arbitrios Establecidos y Eventuales	2.328.727	29,3
	Beneficencia	43.387	0,5
	Instrucción Pública	54.872	0,7
	Resultas	759.484	9,6
	Total (Ingresos Ordinarios)	5.851.716	73,7
<b>Recargos Autorizados</b> (Para Cubrir Déficit)	Sobre Contribución Territorial	819.994	10,3
	Sobre Contribución Industrial	109.723	1,4
	Sobre Consumos	888.426	11,2
	Arbitrios y Repartimientos	274.119	3,4
	Total (Recargos Autorizados)	2.092.262	26,3
<b>TOTAL</b>	Ingresos Ordinarios + Recargos Autorizados	7.943.978	100,0

FUENTES: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en Comisión Estadística General del Reino (1859: 244-245) y Junta General de Estadística (1862-1863: 720-721).

Son, precisamente, estos anuarios, los que, a pesar de estar fechados en un periodo posterior al inicio del gran desgajamiento progresista, mejor informan, hoy por hoy, del procedimiento empleado por los ayuntamientos extremeños para hacer frente, no solo al endeudamiento heredado del Antiguo Régimen, sino también a los requerimientos cotidianos del servicio económico municipal<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Linares Luján (2001: 332-341).

<sup>36</sup> En el capítulo “cargas” (cuadro 5) quedan recogidos, entre otros, los réditos de censos y los pagos de deudas atrasadas procedentes de contratos [Junta General de Estadística (1862-1863: 719)].

<sup>37</sup> Aunque existen algunos muestreos que permiten observar el entramado interno del ingreso municipal extremeño entre 1843 y 1850 [Moral Ruiz (1984a: 110 y 112-113)], el planteamiento de los mismos resulta tan genérico que no es posible dilucidar a través de ellos el alcance del intervencionismo isabelino. Con los anuarios, el panorama cambia radicalmente. Así lo pone de manifiesto el trabajo de García García y Comín Comín (1995), al que sigo muy de cerca en el método y en el planteamiento aquí desarrollado.

En principio, según el promedio calculado para 1857 y 1860 (cuadro 4), los propios y arbitrios, junto a los ahora desagregados montes públicos, siguen siendo los conceptos más importantes del ingreso municipal (62,9 por 100). Con ellos, con los escasos derechos vinculados al capítulo benéfico-educativo (1,2 por 100) y, en caso de recursos no consumidos, como en los dos presupuestos aquí trabajados, con los sobrantes del ejercicio anterior (9,6 por 100), no basta, sin embargo, para cubrir más que el 58,9 por 100 de todos los gastos señalados a los concejos extremeños (cuadro 5). ¿De dónde procede el resto si el endeudamiento está absolutamente proscrito? De los recargos “autorizados” por el Estado sobre los tributos de carácter general (territorial, industrial y consumos) o, de modo extraordinario, de los repartimientos efectuados entre el conjunto de los vecinos<sup>38</sup>.

Nada más lejos de mi intención que examinar puntualmente las múltiples lecturas a las que puede dar lugar la estructura presupuestaria así recogida en las estadísticas oficiales. En la actualidad, sin embargo, parece obvio que la contribución territorial instaurada en la Década Moderada afectó fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas agrarias y dejó relativamente indemnes a las grandes propiedades rústicas. De la misma manera, aun cuando la población asalariada y la pequeña burguesía de las grandes urbes españolas fueron probablemente las que más sufrieron la presión derivada del impuesto sobre los artículos de consumo, resulta a todas luces evidente que la tributación sobre especies de comer, beber y arder también recargó mayoritariamente a las clases más desfavorecidas de la sociedad rural<sup>39</sup>. Desde esta doble perspectiva, no cabe duda de que la manifiesta apelación de la autoridad local extremeña a las partidas autorizadas para equilibrar las cuentas de la hacienda municipal supuso una rebaja más de las ventajas obtenidas en la explotación gratuita o semigratuita de la superficie común aún no privatizada. Es más, me pregunto si no fue ésta una fórmula deliberadamente utilizada por la oligarquía agraria regional para vaciar sobre las espaldas de la colectividad la mayor parte de la carga fiscal sin necesidad de mercantilizar la explotación de la tierra exceptuada de la venta.

Una cosa debe quedar clara: con independencia de cómo gestionó la élite rural extremeña la reforma de la administración municipal, la ausencia de una fiscalidad propia, antes y después de la desamortización progresista, benefició fundamentalmente a la Hacienda Central. Hay que tener en cuenta que, además del 20 por 100 cargado sobre propios y arbitrios, convertido desde 1845 en un ingreso regular dentro de los presupuestos generales del Estado y deducido, por tanto, de los efectos contenidos en los anuarios estadísticos, entre 1855 y 1877 los pueblos apenas percibieron réditos por los títulos al 3 por 100 que el

---

<sup>38</sup> Dado que los presupuestos analizados no corresponden a dos años sucesivos, los promedios de gastos e ingresos aquí calculados generan déficits. Oficialmente hablando, sin embargo, no existen los descubiertos, puesto que los gastos que no alcanzan a cubrir los ingresos ordinarios deben ser financiados a través de los “medios autorizados”.

<sup>39</sup> Tal y como demuestran los trabajos de Sánchez Marroyo (1979: 675 y 690-697) y Baumeister (1996: 318-319 y 420-423), las revueltas vecinales en contra de las tasas impuestas sobre las mercaderías de comer, beber y arder, herederas naturales en Extremadura de las rentas tradicionalmente generadas por las tierras de titularidad municipal, estuvieron a la orden del día en toda la geografía regional hasta la Dictadura de Primo de Rivera. Aunque en la mayor parte de ellas no primó la referencia explícita a la liquidación de la antigua riqueza rústica local, a la vista de las partidas presupuestarias aquí analizadas resulta difícil eliminar de la protesta anticonsumos la conexión existente entre privatización municipal y tributación indirecta. Es más, a diferencia de otras formas de resistencia en las que, de manera solapada, pudieron intervenir fuerzas ajenas a la miseria de la mayor parte de la población, la generalizada participación de las familias menos favorecidas de la sociedad rural en esta clase de protestas estuvo realmente a la altura de las circunstancias. Al fin y al cabo, para los vecinos sin ganado propio o sin instrumentos de labor, el incremento de los impuestos sobre artículos de consumo básico debido al proceso enajenador pudo ser, en ciertos momentos, un motivo mucho más urgente de disgusto y de motín que el propio desgajamiento del patrimonio municipal.

gobierno obligó a suscribir a cambio de los patrimonios desamortizados<sup>40</sup>. El zarpazo que todo ello supuso para el tesoro local fue, en último término, el máximo responsable de los recargos vertidos sobre los sectores menos favorecidos del mundo rural. Como, además, al igual que hizo antes el absolutismo, el liberalismo mantuvo prácticamente al margen del Erario Público los dispendios ocasionados en el desarrollo cotidiano del servicio económico municipal, resulta inoportuno repartir rapapolvos entre los poderosos sin dirigir también el foco del reproche hacia el flamante Estado liberal.

**Cuadro 5**  
Gastos anuales de todos los municipios extremeños (1857 y1860)  
(Deducidos Derechos del Estado) (Reales y Porcentajes)

<b>Partidas</b> Gastos Ordinarios y Extraordinarios	<b>Promedio Anual</b> (Reales)	<b>Porcentajes</b> (Sobre Total)
Ayuntamientos	3.720.133	37,4
Policía de Seguridad	210.471	2,1
Policía Urbana	389.599	3,9
Instrucción Pública	2.372.370	23,9
Beneficencia	615.285	6,2
Obras y Mejoras	1.098.029	11,1
Corrección Pública	421.942	4,2
Montes	365.130	3,7
Cargas Permanentes	749.324	7,5
<b>TOTAL</b>	<b>9.942.283</b>	<b>100,0</b>

FUENTES: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en Comisión Estadística General del Reino (1859: 242-243) y Junta General de Estadística (1862-1863: 718-719).

Un simple vistazo a los gastos asumidos por los ayuntamientos extremeños a finales de los años cincuenta del siglo XIX (cuadro 5) basta para confirmar el escasísimo papel representado por el Tesoro Público en el desenvolvimiento ordinario del espacio local. Cómo interpretar si no la importante proporción adquirida por las expensas destinadas a obras y mejoras o la abultada cuantía dirigida a financiar la enseñanza pública. Conviene precisar, además, que en esta última partida la mayor parte de las costas adjudicadas a la hacienda municipal no va dirigida a la construcción o a la dotación material de escuelas o bibliotecas, sino a la retribución salarial, siempre exigua por otra parte, de preceptorías de gramática o de primeras letras. Cuidado, pues, con la eufórica imagen que, a primera vista, proporciona la comparación de tal remesa con la ofrecida a mediados del Setecientos. Aparte de estar gravada con una tasa que a todas luces debe de haber contribuido a espantar a buena parte de la población rural (cuadro 5), la instrucción a la que atiende la administración local durante la etapa isabelina no es más que la enseñanza, parcial y discriminatoria, anteriormente impartida por la Iglesia<sup>41</sup>. Por no hablar de la deficiente dotación de infraestructuras viarias con la que aparece descrita Extremadura en las fuentes de la época, a consecuencia, sin duda, de la casi completa financiación municipal de las obras y mejoras realizadas en la región<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> García García y Comín Comín (1995: 98).

<sup>41</sup> Extremadura fue, junto a Castilla la Nueva y Andalucía, una de las regiones españolas con menores índices de escolarización infantil durante la segunda mitad del siglo XIX y una de las demarcaciones geográficas en las que más lentamente creció la tasa de alfabetización. Véase, al respecto, Núñez (1992: 156-164 y 267-287).

<sup>42</sup> Sobre la defectuosa red viaria extremeña resultan de gran interés las referencias contenidas en García Pérez, Sánchez Marroyo y Merinero (1985: 876-881).

Ni que decir tiene, a juzgar por las restantes expensas incluidas en los anuarios estadísticos, que la negligencia estatal aparece nuevamente secundada por la propia autoridad capitular. No por casualidad, es la remesa destinada a costear la oronda burocracia consistorial la que consume la porción más substancial de la caja municipal extremeña. Con una connotación añadida: la importancia adquirida a finales de los años cincuenta del Ochocientos por la partida asignada a la vigilancia urbana y a la guardería rural. Detrás de ella está, cómo no, la emergencia de la conflictividad social y, por supuesto, la necesidad de reforzar la defensa de la propiedad privada tras la puesta en marcha de la desamortización civil progresista. En definitiva, una forma más de aprovechar la miseria de la comunidad rural para financiar y garantizar a través de la misma la completa y “pacífica” redefinición individual de la riqueza rústica colectiva.

La huella de tan consagrada redefinición queda igualmente recogida en las partidas presupuestarias publicadas por la Dirección General de Estadística durante la II República (cuadros 6 y 7). Sin entrar a saco en la compleja y, a veces, enigmática relación de figuras tributarias que, desde la etapa isabelina, comenzaron a poblar las cuentas de la caja municipal con la finalidad de tapar las grietas abiertas por la desamortización, la estela que dibuja sobre la hacienda local extremeña la documentación oficial de la era republicana, comparada con la situación descrita en las tablas editadas tras la puesta en marcha de la privatización progresista (cuadros 4 y 5) o, peor aún, con las noticias recopiladas a partir del Catastro de Ensenada (cuadros 2 y 3), no puede ser más ilustrativa: la riqueza rústica local (Rentas de Propios y Arbitrios Establecidos + Aprovechamientos de Bienes Comunes) ha dejado de constituir la principal y casi única fuente de ingresos de la hacienda municipal para pasar a significar la exigua sexta parte de toda la renta anual<sup>43</sup>.

La magnitud de esta sustracción resulta todavía más exagerada teniendo en cuenta que, a juzgar por la propia estadística presupuestaria, la expoliación patrimonial decimonónica no estuvo acompañada en Extremadura de la contraprestación financiera estipulada en la Ley de 1º de mayo de 1855. Así, aun cuando resulta muy difícil estimar la cuantía de las sumas devengadas por las láminas emitidas a cambio de las fincas desamortizadas y aunque, con las fuentes existentes, no hay posibilidad de saber con exactitud qué cantidad transfirió el Estado a las entidades propietarias<sup>44</sup>, las cuentas de la hacienda local republicana manifiestan con toda claridad que la deuda suscrita a raíz de la privatización civil no bastó, ni mucho menos, para surtir a la caja municipal extremeña de las rentas anteriormente obtenidas por la explotación de la riqueza rústica local<sup>45</sup>. Es más, incluso aceptando que las anualidades convenidas al calor de las ventas llegaron alguna vez a ser íntegramente satisfechas y que pasaron a formar parte de las partidas ordinarias (Rentas de Propios y Arbitrios Establecidos), la estructura presupuestaria que dibujan las estadísticas de la II República invita a pensar que tan hipotéticas transferencias nunca representaron en Extremadura más de la décima parte de todas las entradas anotadas por la hacienda municipal. ¿Cómo entonces asumieron los ayuntamientos de la región las costas derivadas de la administración local tras la definitiva intensificación del proceso privatizador?

---

<sup>43</sup> Aunque falta el capítulo de Propios y Arbitrios Establecidos, mucho más pobre en el resto del país que en el suroeste peninsular, los porcentajes nacionales del ingreso municipal para el periodo comprendido entre 1926 y 1958 están recogidos en Comín Comín (1996: 226).

<sup>44</sup> Para Extremadura no existe nada parecido al trabajo que Fernández Carrión (1993) ha realizado en Andalucía sobre la base de las láminas transferidas por el Estado a las corporaciones propietarias.

<sup>45</sup> Las noticias aportadas al Instituto de Reforma Agraria por algunas localidades extremeñas entre 1931 y 1933 con motivo de la propuesta de recomposición de la antigua propiedad municipal hacen presumir que buena parte de las rentas generadas por las láminas emitidas a raíz de la desamortización perecieron tras la política de inversión ferroviaria de las últimas décadas del Ochocientos o, simplemente, nunca llegaron a ser satisfechas.

Pues bien, siguiendo el esquema ideado en 1845 y asumiendo como ingresos ordinarios los sustitutivos de consumos creados entre 1911 y 1924, el modelo desarrollado por los ayuntamientos del suroeste peninsular para financiar los gastos del servicio económico local consistió, básicamente, en el recargo de los tributos del Estado y, sobre todo, en el recurso a los repartimientos y a los derechos de carácter municipal. De este modo, el ingreso consistorial extremeño pasó a descansar, justamente, sobre los tributos o, peor aún, sobre los encabezamientos a los que, hasta bien entrado el siglo XIX, evitó recurrir el patrimonio rústico apropiado o arbitrado.

**Cuadro 6**  
Ingresos anuales de todos los municipios extremeños (1931-1933)  
(Deducidos Derechos del Estado) (Miles de Pesetas y Porcentajes)

<b>Partidas</b>	<b>Promedio Anual</b> (Miles de Pesetas)	<b>Porcentajes</b> (Sobre Total)
Ingresos Ordinarios y Recargos Autorizados		
Rentas de Propios y Arbitrios Establecidos	3.066	9,4
Aprovechamientos de Bienes Comunales	2.193	6,7
Subvenciones	135	0,4
Tasas y Derechos	3.604	11,0
Eventuales y Extraordinarios	1.392	4,3
Otras Exacciones	214	0,7
Contribuciones Especiales	443	1,3
Recargos y Participaciones en Tributos Estatales	4.175	12,8
Repartimientos e Imposiciones Municipales	17.473	53,4
<b>TOTAL</b>	<b>32.695</b>	<b>100,0</b>

FUENTES: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística (1933: 429) (1934: 473) y (1935: 547).

Es cierto que los predios y derechos municipalizados por los concejos extremeños a lo largo del Antiguo Régimen sirvieron en muchos casos para liberar a los potentados de los gravámenes derramados por el fisco sobre todos los pecheros. Pero, también estos últimos, cómo negarlo, quedaron liberados de tributos de carácter estatal gracias al patrimonio municipal. Es más, para los grupos que nunca contaron con excedentes comercializables, el proceso de patrimonialización de los terrenos colectivos pudo resultar en ciertos momentos mucho más atractivo y necesario que el mantenimiento de derechos de uso gratuito. Sobre todo, si pudieron continuar accediendo libremente a los espacios o a los aprovechamientos aún no municipalizados por los concejos.

Desde el instante en que la patrimonialización dio paso a la privatización y desde el momento en que el completo desentendimiento del Estado fue legalmente sacralizado a través de los impuestos indirectos (consumos) o a través de los repartimientos tributarios entre todo el vecindario, el poco o el mucho beneficio recibido por los más desfavorecidos del mundo rural debió de quedar sensiblemente debilitado. Con un matiz añadido: de los impuestos sobre artículos de comer, beber y arder, de los recargos sobre los derechos del Estado o de los propios encabezamientos, los grupos de poder local resultaron tanto o más beneficiados que de los esquilmos municipalizados antes del inicio del último embate desamortizador. Con un catastro rústico casi por hacer y con un sistema recaudatorio muy propicio para el fraude fiscal<sup>46</sup>, parece difícil imaginar que el legado de la privatización municipal pudo afectar en alto grado a los grupos más afortunados del suroeste peninsular.

<sup>46</sup> Véase al respecto Moral Ruiz (1984b: 314-320).

Y todo ello, claro está, dentro de un estrecho margen presupuestario (cuadro 7) en el que el desarrollo económico y social del mundo rural estuvo condicionado por el elevado peso atribuido a los gastos del propio régimen administrativo o, peor aún, por el abultado aprecio de oficios ya profesionalizados, de subsidios y retiros de alcaldes, secretarios y abogados, de nuevos préstamos o de dispendios destinados a financiar el mantenimiento de los órganos de carácter provincial (Obligaciones y Cargas Generales). En este sentido, los únicos cambios de interés observados en los presupuestos de principios de los años treinta del pasado siglo están relacionados con la renovada importancia concedida a la sanidad, a la beneficencia o a la educación pública por parte de los gobiernos republicanos<sup>47</sup>.

**Cuadro 7**  
Gastos anuales de todos los municipios extremeños (1931-1933)  
(Deducidos Derechos del Estado) (Miles de Pesetas y Porcentajes)

<b>Partidas</b>	<b>Promedio Anual</b> (Miles de Pesetas)	<b>Porcentajes</b> (Sobre Total)
Gastos Ordinarios y Extraordinarios		
Personal y Material de Ayuntamiento	4.725	14,0
Obligaciones y Cargas Generales	9.343	27,7
Policía Urbana y Guardería Rural	2.443	7,2
Vigilancia y Seguridad	1.378	4,1
Salubridad e Higiene	4.258	12,6
Beneficencia y Asistencia Social	4.395	13,0
Instrucción Pública	1.752	5,2
Obras Públicas	3.921	11,6
Montes	198	0,6
Fomento de Intereses Comunes y Servicios Municipalizados	677	2,0
Imprevistos	679	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>33.769</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en Dirección General del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística (1933: 430) (1934: 474-475) y (1935: 548-549).

Por lo demás, siguiendo el curso del fenómeno ya observado a mediados del siglo XIX, el gasto municipal extremeño continuó reservando un destacado papel al mantenimiento del “orden”. Basta comparar el capítulo aplicado a obras públicas con las partidas destinadas a policía, guardería, vigilancia y seguridad para confirmar que los cambios producidos en el tesoro local extremeño con motivo del extraordinario proceso privatizador acaecido desde mediados del Setecientos no pudieron permanecer ajenos al incremento del conflicto en el mundo rural. Está claro que no todo el “desorden” al que tuvo que hacer frente el exhausto erario municipal republicano fue fruto del intenso desgajamiento producido en el patrimonio rústico de los pueblos durante los dos últimos siglos. Otros muchos problemas de dilatado arraigo en el campo extremeño cristalizaron a principios de los años treinta para desatar los movimientos de protesta de los más desfavorecidos. Directa o indirectamente, sin embargo, los negativos efectos provocados en el ámbito local por el esclarecimiento liberal de los derechos de propiedad, no solo estuvieron presentes en los pequeños y grandes altercados protagonizados por los propios vecinos, sino que fueron revitalizados por los políticos hasta convertirlos en pretextos básicos del conflicto.

<sup>47</sup> A partir de 1902, el salario de los maestros pasó a depender del Estado [Comín Comín (1996: 225)]. Así pues, los porcentajes adquiridos en 1931-1933 por los gastos dedicados a instrucción pública están estrechamente vinculados al levantamiento de nuevos centros educativos o a la reforma de los ya existentes.

Me quedo, para terminar, con las palabras vertidas en 1933 por Valentina Martín Yuste, de 94 años de edad, vecina de Tornavacas (Cáceres), en una de las diversas encuestas que la izquierda republicana hizo girar por Extremadura con motivo del proyectado, aunque finalmente abortado, rescate de bienes comunales<sup>48</sup>. Recuerda esta anciana que “cuando ella tenía 13 o 14 años, las dehesas de Campana, Salamanca, El Cardacal, Sillares y Quemadas, Angostura, Asperones, Hornillo, Redondo, Garganta y Serrada pertenecían al pueblo y las aprovechaban con sus ganados los vecinos, pagando al ayuntamiento 5 cuartos por cada cabeza de ganado cabrío; y que, entonces, como el ayuntamiento tenía tantas dehesas que eran de sus propios, no pagaban ni médico, botica, consumos ni contribuciones porque lo pagaba todo el ayuntamiento; y que allá por el año cincuenta y nueve o sesenta, las vendió el Gobierno, y algunos vecinos del pueblo, mandados por los forasteros, iban de casa en casa pidiendo dinero, diciendo que era para comprar las dehesas; y resultó después que las compraron para ellos; y, luego, del dinero de las dehesas, le dieron al ayuntamiento unas láminas que no sabe si cobra o no de ellas todavía”<sup>49</sup>.

## Conclusiones

A diferencia de otras regiones españolas en las que la financiación de la hacienda municipal no descansaba sobre la reserva patrimonial, la información recogida en el Catastro del Marqués de la Ensenada revela con toda claridad que, a mediados del Setecientos, antes del inicio de la reforma municipal borbónica, la administración local extremeña dependía casi en exclusiva de las rentas generadas por la riqueza rústica local. Esta dependencia creaba una importante contrariedad: si por una parte garantizaba, en mayor o menor medida, la prestación de los muchos servicios atribuidos por la monarquía absoluta a la administración municipal, por otra, convertía a la hacienda local extremeña en una de las más vulnerables ante cualquier modificación en la estructura tradicional de los derechos de propiedad. No por casualidad, la creciente intensificación del proceso privatizador a partir de las últimas décadas del siglo XVIII dejaría a los concejos de la región en una posición verdaderamente comprometida de cara a la financiación de las costas derivadas de la administración municipal. Es más, las medidas arbitradas desde 1845 en adelante para tapar las grietas provocadas por la desamortización no solo afectarían negativamente a los servicios prestados a la comunidad, sino que contribuirían a descargar sobre las capas más humildes de la sociedad rural el peso del gran agujero abierto en el tesoro local por el propio proceso privatizador.

A la altura de 1750, sin embargo, el arrendamiento a terceros del patrimonio rústico de los pueblos permitía a la hacienda municipal extremeña aligerar la presión fiscal ejercida sobre la vecindad, asumiendo la satisfacción de una parte de la tributación estatal o señorial y evitando la necesidad de recurrir a la fiscalidad indirecta sobre artículos de consumo o a derramas colectivas por encabezamiento. Asimismo, gracias a la explotación de las tierras apropiadas o arbitradas, los ayuntamientos del suroeste peninsular compensaban, mejor o peor, la casi absoluta desatención de la monarquía en todas las facetas de la vida local: obras públicas, sanidad, educación, beneficencia, vigilancia y guardería. Igualmente, era la propiedad territorial administrada por los concejos la que sufragaba en Extremadura el mantenimiento de la estructura interna de la administración municipal y la que servía de garantía hipotecaria para las muchas deudas que la propia desidia de la Corona o la voracidad de la Hacienda Real obligaban a contraer.

---

<sup>48</sup> Los proyectos de rescate de la II República han sido estudiados con detalle en Linares Luján (2001: 230-242).

<sup>49</sup> Archivo del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, *Archivo del I.R.A. (Documentación Previa I)*, “Rescate de Bienes Comunales (Tornavacas)”. Año 1933, compacto 23, caja 12, carpeta 21.

Las goteras que tapaba la hacienda municipal del Antiguo Régimen también creaban importantes fisuras en el seno de la comunidad. Según la información recogida en el Catastro del Marqués de la Ensenada, eran los más altos cargos de los concejos y, por tanto, los grandes hacendados del mundo rural los que consumían en concepto de salarios o de sobresueldos la parte más importante del presupuesto municipal. Asimismo y dado que más de un quinto de los estipendios contabilizados en la operación catastral de mediados del Setecientos salía del tesoro local para cubrir los repartimientos ordinarios o extraordinarios, el patrimonio rústico de los pueblos servía para reproducir en el ámbito local el escaso compromiso fiscal de los grupos más favorecidos. Por no hablar, claro, de los elevados contrastes educativos y sanitarios que introducía dentro del colectivo vecinal el escaso papel asignado en la caja municipal a la enseñanza pública o a la atención médica primaria. Con todo, la imagen que ofrecía a mediados del siglo XVIII la hacienda local en Extremadura no era tan insolidaria como podría parecer, sobre todo comparada con la huella que más tarde dejaría en la región la privatización de la riqueza rústica municipal y la reforma de las fuentes de financiación de los ayuntamientos.

Hasta la consolidación del régimen liberal, la hacienda local extremeña resistió la creciente punición fiscal del Estado y la costosa financiación de la Guerra de la Independencia sin necesidad de ampliar la deuda censal y sin incrementar los precios de arrendamiento de las tierras apropiadas o arbitradas. La reforma administrativa iniciada en 1760 pudo tener parte de responsabilidad en esta relativa capacidad de resistencia. No obstante, las fuentes existentes invitan a pensar que la fortaleza mostrada por la hacienda municipal extremeña antes de la etapa isabelina estuvo vinculada, por una parte, a la rebaja de los servicios prestados por la administración local y, por otra, a la privatización de parte de la superficie destinada al aprovechamiento libre y gratuito de los vecinos. A través de estas dos vías, los ayuntamientos del suroeste peninsular lograron sufragar sin grandes quiebras las urgencias generadas por la crisis de la Hacienda Central, aunque a costa, eso sí, de la reducción de las transferencias legalmente encomendadas al tesoro municipal y, por supuesto, de las fincas de uso colectivo tradicionalmente utilizadas en Extremadura, como en cualquier otra región, para completar el ingreso de la familia campesina.

Peor aún fueron las fórmulas aplicadas a partir de 1855, cuando, junto a la pérdida definitiva de la mayor parte de la antigua reserva comunal y dentro de un nuevo panorama fiscal definido por la centralización, la hacienda municipal extremeña tuvo que hacer frente a la venta masiva de tierras apropiadas y arbitradas. Dado que, hasta entonces, habían sido las rentas procedentes de estas fincas las que habían permitido, bien o mal, financiar las costas ordinarias y extraordinarias de la vida local, la privatización en masa de la riqueza rústica municipal tuvo que ser compensada con otras fuentes de ingreso. El empleo de recargos extraordinarios sobre los tributos de carácter estatal, viciados en origen por los desequilibrios existentes entre grandes y pequeños propietarios, el uso indiscriminado de los impuestos de consumos y, desde los años veinte del pasado siglo, el renovado impulso concedido a los repartimientos entre vecinos constituyeron los tres grandes mecanismos de compensación habilitados por los gobiernos de turno para tapar los agujeros abiertos en la hacienda municipal tras la intensificación del fenómeno privatizador. Con ello, además de seguir hipotecando el futuro de los servicios de interés general en Extremadura (sanidad, educación, beneficencia, obras públicas...), el Estado liberal contribuyó a descargar sobre los hombros más débiles del mundo rural, no solo los gastos anteriormente asociados al patrimonio rústico desamortizado, sino también el coste del propio proceso privatizador.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ARTOLA, M., BERNAL, A.M. y CONTRERAS, J. (1978): *El latifundio. Propiedad y explotación, ss. XVIII-XX*. Madrid: Ministerio de Agricultura
- BAUMEISTER, M. (1996): *Campesinos sin tierra. Supervivencia y resistencia en Extremadura (1880-1923)*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Diputación Provincial de Badajoz.
- BERNAL RODRÍGUEZ, A.M. (1978): “Haciendas locales y tierras de propios. Funcionalidad económica de los patrimonios municipales (siglos XVI-XIX)”. *Hacienda Pública Española*, núm. 55, pp. 285-312.
- COLECCIÓN DE DECRETOS (1845): *Colección de las leyes, decretos y declaraciones de las Cortes y de los Reales Decretos, Resoluciones y Reglamentos Generales*. Madrid: Imprenta Nacional.
- COMÍN COMÍN, F. (1996): *Historia de la Hacienda pública. II. España (1808-1995)*. Barcelona: Crítica.
- COMISIÓN DE ESTADÍSTICA GENERAL DEL REINO (1859): *Anuario estadístico de España correspondiente al año 1858*. Madrid: Imprenta Nacional.
- CUADRADO IGLESIAS, M. (1980): *Aprovechamiento en común de pastos y leñas*. Madrid: Ministerio de Agricultura.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO, CATASTRAL Y DE ESTADÍSTICA (1933~1935): *Anuario(s) estadístico(s) de España. Años 1931, 1932, 1933 y 1934*. Madrid: Instituto Geográfico y Catastral.
- FERNÁNDEZ CARRIÓN, R. (1993): *De capital territorial a capital financiero. La conversión de los bienes de propios andaluces en láminas de deuda pública*. Sevilla.
- FONTANA, J. y GARRABOU, R. (1986): *Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*. Alicante: Instituto Juan Gil-Albert y Diputación Provincial de Alicante.
- FUENTES MORCILLO, S. (1986): *Los Propios de Mérida en la segunda mitad del siglo XVIII y primeros del XIX*. Mérida: U.N.E.D.
- GARCÍA AÑOVEROS, J. (Dir.) (1969): *Las haciendas locales en España, 1940-1969*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA GARCÍA, C. (1986): “Haciendas municipales y bienes de propios: las reformas de Carlos III”. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 1, pp. 89-113.
- GARCÍA GARCÍA, C. (1994): *La crisis de las haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal (1734-1845)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid (Tesis Doctoral).
- GARCÍA GARCÍA, C. y COMÍN COMÍN, F. (1995): “Reforma liberal, centralismo y haciendas municipales en el siglo XIX”. *Hacienda Pública Española*, núm. 133, pp. 81-106.
- GARCÍA PÉREZ, J., SÁNCHEZ MARROYO, F. y MERINERO, M.J. (1985): *Historia de Extremadura. IV. Los tiempos actuales*. Badajoz: Universitas Editorial.
- GARCÍA SANZ, A. (1980): “Bienes y derechos comunales y el proceso de su privatización en Castilla durante los siglos XVI y XVII. El caso de las tierras de Segovia”. *Hispania*, núm. 144, pp. 95-127.
- JUNTA GENERAL DE ESTADÍSTICA (1862-1863): *Anuario estadístico de España. Años 1860-1861*. Madrid: Imprenta Nacional.
- LINARES LUJÁN, A. (1993): *Tierra y poder en la Baja Extremadura, 1750-1850*. Cáceres: Universidad de Extremadura (Memoria de Licenciatura).

- LINARES LUJÁN, A. (1995): “De la apropiación del usufructo a la privatización de la superficie. Las tierras concejiles en la Baja Extremadura (1750-1850)”. *Noticiario de Historia Agraria*, núm. 9, pp. 87-127.
- LINARES LUJÁN, A.M. (2001): *El proceso de privatización de los patrimonios de titularidad pública en Extremadura (1750-1936)*. Barcelona: Universitat de Barcelona (Tesis Doctoral).
- MANGAS NAVAS, J.M. (1981): *El régimen comunal agrario en los concejos de Castilla*. Madrid: Ministerio de Agricultura.
- MARTORELL LINARES, M.A. (1995): “La reforma pendiente. La hacienda municipal en la crisis de la Restauración: el fracaso de la Ley de Supresión del Impuesto de Consumos”. *Hacienda Pública Española*, núm. 132, pp. 143-152.
- MATA OLMO, R. y ROMERO GONZÁLEZ, J. (1988): “Fuentes para el estudio de la propiedad agraria en España (siglos XVIII-XX). Balance provisional y análisis crítico”. *Agricultura y Sociedad*, núm. 49, pp. 209-292.
- MORAL RUIZ, J. (1984a): *Hacienda central y haciendas locales en España, 1845-1905*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- MORAL RUIZ, J. (1984b): “Repercusiones de la desamortización civil en las haciendas locales: hipótesis y planteamientos”. *Hacienda Pública Española*, núm. 87, pp. 311-321.
- MORAL RUIZ, J. (1986): “Desamortización y haciendas locales, 1820-1900”, en *Desamortización y Hacienda Pública*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Ministerio de Economía, vol. II, pp. 739-748.
- NIETO, A. (1964): *Bienes Comunes*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- NÚÑEZ, C.E. (1992): *La fuente de la riqueza. Educación y desarrollo económico en la España Contemporánea*. Madrid: Alianza.
- RODRÍGUEZ CANCHO, M. y BARRIENTOS ALFAGEME, G. (Eds.) (1993~1996): *Interrogatorio de la Real Audiencia. Extremadura a finales de los tiempos modernos*. Mérida: Asamblea de Extremadura.
- RUIZ MARTÍN, F. (1978): “Procedimientos crediticios para la recaudación de los tributos fiscales en las ciudades castellanas durante los siglos XVI y XVII: el caso de Valladolid”, en Alfonso Otazu (Ed.), *Dinero y Crédito (Siglos XVI al XIX)*. *Actas del Primer Coloquio Internacional de Historia Económica*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, pp. 37-47.
- SÁNCHEZ MARROYO, F. (1979): “Huelgas, motines y otras formas de protesta en el campo cacereño a comienzos del siglo XX”, en E. Cerrillo y A. Rodríguez Sánchez (Coords.), *Estudios dedicados a Carlos Callejo Serrano*. Cáceres: Diputación Provincial de Cáceres, pp. 671-697.
- VALLEJO POUSADA, R. (1995): “El impuesto sobre consumos y la protesta antifiscal rural en la España de la segunda mitad del siglo XIX”. *VII Congreso de Historia Agraria*, Baeza: Universidad de Jaén y SEHA, pp. 117-128.