

Hisenda municipal i reforma urbana (1885-1920)*

per Joan Josep López i Hernando

La hisenda municipal té el seu recurs bàsic en l'impost de consums. Entre 1855 i 1920 suposa el 44 i el 70 % de mitjana del total d'ingressos i dels recursos tributaris, respectivament. Fins que el 1908 comencen a notar-se els primers efectes de la segona fase de desgravació de l'impost¹ aquestes xifres són encara més significatives: 52,5 i 83,2 % de mitjana en cada concepte.

L'article 136 de la Llei Municipal del 1877 a més dels ingressos patrimonials i dels arbitris preveu una tercera línia de finançament clarividentment denominada «Recursos legals per a cobrir el dèficit», donat l'escàs producte de les anteriors. Aquesta consisteix en un «repartiment general entre tots els veïns i hisendats, en proporció als mitjans i facultats de cada un per a cobrir els serveis municipals, en la totalitat o en la part a què no arribin els anteriors recursos».

No obstant això, a València hom renuncià a aquest gravamen tot optant per una altra possibilitat prevista al mateix art. 136: recàrrecs sobre tributs estatals i arbitris extraordinaris d'origen local.

Amb aquesta opció hom rebutja —fins al 1920-23, en què fou exigít— un tribut com el repartiment en contra del qual s'ha argumentat:

- Instrumentació caciquil contra les fortunes d'adversaris polítics.
- Dificultat de gestió per a una administració local endarrerida, en el marc d'un sistema tributari que no té en compte la imposició sobre la renda personal i en el qual els tributs directes de caràcter real són un incentiu explícit a l'acumulació privada.

Però a favor del qual hom pot argumentar certs principis tributaris que avui es consideren bàsics: flexibilitat, suficiència i, sobretot, distribució de la càrrega fiscal proporcional a la renda de cada ciutadà. Per tant, no era pas una elecció fútil, ni l'opció elegida pot jutjar-se innòcua, com assenyala la premsa de l'època.²

* Resum de la meua tesi doctoral *Hisenda local a València: pressupostos, reforma urbana i deute municipal* (Universitat de València 1983).

1. La primera etapa de la desgravació (Llei 19-7-1904) que afecta el blat, les farines, el pa cuit i productes derivats, se saldà augmentant el recàrrec municipal —fins al 120 per cent— de les altres espècies gravades, els drets sobre la cervesa i amb l'admissió d'arbitris municipals sobre pastes i altres derivats. A la segona (1907), tercera (Llei 12-6-1911) i quarta (Llei 11-9-1918), la compensació es resol amb cessió de tributs estatals o augment de les participacions i recàrrecs juntament amb la introducció de gravàmens de consum amb una incidència més poc regressiva.

2. *Déficit de los presupuestos municipales*, «El Mercantil Valenciano» (7-VI-1887).

El sistema elegit suposava percebre dos recàrrecs locals sobre impostos de producte, Contribució d'Immobles, Conreu i Ramaderia, i Contribució de Subsidi, tots dos en el 16 % de la quota del tresor, un altre sobre l'impost de cèdules personals en el 50 % de llur valor, i el recàrrec del 100 % sobre el de consums.

Els dos primers importen una quantitat inferior al 15 % de mitjana dels ingressos tributaris fins al 1909. La raó d'això està en la petrificació de rendiments característica de la imposició real, la intensa defraudació de què és objecte la contribució territorial,³ així com el reduït percentatge de recàrrec, donat l'interès estatal de no sobrecarregar certs productes i no interferir-se en el paper finançador decisiu de tots dos tributs en el pressupost general. L'impost de cèdules personals, amb un percentatge ínfim en els ingressos municipals, és objecte d'una defraudació equivalent.⁴

En definitiva, seran el recàrrec sobre consums i els arbitris extraordinaris els dos recursos més significatius d'aquest grup.

L'objecte i tarifes d'aquests arbitris els fixa el mateix ajuntament i són sancionats pel govern. Aquest fet els confereix una alta manipulabilitat, aprofitada per la corporació més aviat perquè ho exigeix, en última instància, la necessitat de cobrir el dèficit del pressupost preventiu que no pas per llur rendiment, que comparativament als consums fou molt baix.

Una nota distintiva dels arbitris extraordinaris és que, a pesar d'establir-se sobre espècies no compreses a les tarifes de consums, completaren l'àmbit d'aquest impost i accentuaren la regressivitat de la hisenda municipal en gravar l'adquisició de productes amb demanda popular.

El recàrrec sobre consums és el recurs característic i dominant en els pressupostos de l'ajuntament. Es tracta d'«un tribut progressiu *al revés*, és a dir, no proporcional als mitjans de fortuna, sinó a les *necessitats* del contribuent»⁵

3. Dues dades locals en aquest sentit: la propietat urbana inscrita fins al 1905 al Registre Fiscal d'edificis i solars apareix cadastrada en 5.741.767,- pessetes i a l'esmentat document per valor de pessetes 8.971.557,-. València presenta, després de Pontevedra, el nivell més alt d'ocultació entre les capitals de província. (*Documentos y trabajos de la Comisión Extraparlamentaria para la Transformación del impuesto de consumos*, vol. I. Actas Dictamen y Estado, Imp. Suc. M.-Mimesa de los Ríos, Madrid.)

Quan els arquitectes d'hisenda entre 1904 i 1908 ja havien comprovat 4.739 finques del Registre, només un 32,2 per cent de les 14.719 que aquest recollia havien descobert un valor real imposable —o producte íntegre— que excedia en 2.524.454,- pessetes el declarat al Registre. Aquesta xifra suposa el 40,5 per cent del valor declarat i equival al 28,6 per cent del valor real i al 21,3 per cent de l'increment total de valor descobert en finques comprovades en capitals de província (*Estadísticas de los Presupuestos Generales del Estado. Años 1890-91 a 1907*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1976).

4. En els estudis previs per a la reforma dels consums s'indica que «de los 81 y medio millones de españoles, la tercera parte están exceptuados del tributo y es lo más sensible que de los 12 millones de contribuyentes que deben pagarlo, apenas si tiene cédulas la mitad de ellos. No para en estas bochornosas cifras el análisis del tributo. De los 6 millones y medio de contribuyentes que recogen su cédula personal, 4 y medio millones carecen de rentas y haberes, sea por la condición del sexo, sea por su situación, tan cercana a la miseria, que apenas si se les consiente abonar un impuesto personal de 50 céntimos al año. Tampoco resulta extraño dadas nuestras costumbres tributarias, que la cédula de 100 pesetas máximo (a la sazón) harto mínimo de la escala, sólo puedan abonarla 1.870 españoles» (*Documentos y trabajos...*, op. cit., p. 190).

5. *Documentos y trabajos...*, op. cit., p. 6.

que serà objecte d'una intensa impugnació científica i ciutadana malgrat la qual aconseguix mantenir-se pràcticament invariable durant un dilatat període de trenta anys (1877-1907).

Són prou conegudes les característiques i les repercussions de l'impost i no ens hi entretindrem. Val la pena d'assenyalar aquells aspectes diferencials de la seva aplicació a València que feien encara més condemnable i odiós el gravamen.

Dels distints mitjans de recaptació de l'impost, l'ajuntament emprà l'administració municipal directa o l'encapçalament amb els gremis com a solució menor. A partir del 1887 i gairebé ininterrompudament opta per l'arrendament a venda lliure amb companyies especialitzades.

Aquesta és la fórmula escollida a la major part de capitals de província i la que més accentua la regressivitat de l'impost.⁶ Amb ella la corporació evita quantioses despeses de gestió, garanteix el rendiment del tribut més un guany substancial obtingut en la subhasta, i no apareix formalment com a recaptadora. Per contra, s'intensifica l'actuació de l'arrendatari, per a qui el gravamen d'objectes bàsics de consum es converteix en un negoci mercantil.

Aquesta distorsió provoca que la recaptació líquida sigui a València superior a la quota i el recàrrec. El 1905 la càrrega bruta en aquesta ciutat era superior a la mitjana a les capitals de província: 46,18 ptes. per 44,45 ptes., i el percentatge que la càrrega representa sobre el líquid recaptat, això és, la quantitat de diners que costava al contribuent cada pesseta de líquid recaptat era a València 2,71 ptes., i la mitjana era d'1,73 ptes.

L'arrendament és una fórmula explícita per a incrementar la recaptació accentuant la pressió fiscal sense variar els elements del tribut. En altres ocasions és l'augment de la quota, de les tarifes o del percentatge de recàrrec, l'instrument utilitzat per a salvar el dèficit del pressupost a través d'aquest impost.

El resultat és una intensa conflictivitat entre els distints interessos en joc (gremis, arrendatari, tresor, ajuntament, conjunt de la ciutat) que provoca freqüents reaccions de protesta: vagues generals, manifestacions, tancament de comerços, etc., en què la incidència de l'impost és manipulada i instrumentalitzada pels adversaris polítics del govern municipal de torn.⁷

L'efecte dels consums es reforça no solament amb el dels arbitris «extraordinaris» sinó amb el dels «ordinaris». La insuficiència de recursos, el fet que sigui l'ajuntament qui n'alteri sense cap més tràmit l'objecte i les tarifes, i llur escassa conceptualització doctrinal —caldrà esperar fins a l'estatut municipal del 1924 per trobar una noció i enumeració precisa de les taxes— permet que siguin emprats com a autèntics impostos.

Paral·lelament a l'escalada dels consums —arrendament, tarifes, quota, recàrrec— té lloc una ampliació sistemàtica d'activitats sotmeses a aquests gravàmens, elevació de llurs tarifes, etc.⁸ que conciten una oposició igual a la

6. Segons els treballs de la comissió extraparlamentària, el líquid recaptat amb aquesta fórmula és un 38,3 per cent superior a les xifres de quotes i recàrrecs, un 22,8 per cent en el cas de l'administració municipal directa, un 19,4 per cent en els concerts voluntaris i el 3 per cent en l'arrendament per la hisenda. Tan sols en el repartiment veïnal no hi ha excés recaptador (*Documentos y trabajos...*, op. cit., p. 75).

7. Particular interès revesteixen els conflictes de 1887, 1897, 1899, 1903, 1905, etc.

8. Al llarg del període, l'ajuntament exigeix arbitris per més de 70 conceptes diferents.

d'aquell o més gran. És particularment intensa amb l'arbitri sobre inspecció sanitària de caps de bestiar, escorxador, accés rodat a la ciutat, parades públiques i una llarga llista que afecta en particular la propietat urbana (clavegueram, baixades d'aigua i canalons, balcons, etc.).⁹

En definitiva, regressivitat i conflictivitat seran dues notes característiques del sistema financer municipal del final del XIX i començament del XX. La regressivitat no és només una característica intrínseca als tributs i a l'ús que se'n fa, sinó als serveis proporcionats per l'ajuntament.

L'estructura de la despesa no guarda pas correspondència amb la mena de recursos que la Llei Municipal permet d'aplicar als ajuntaments ni amb les necessitats de la ciutat. La insuficiència financera no respon a un volum elevat de serveis i prestacions que millorin el benestar ciutadà, al contrari, es tradueix en una assignació distorsionada per les obligacions estatals que pesen sobre la hisenda local, el cost de la burocràcia municipal i la desviació de recursos vers la reforma urbana.

Una part substancial del pressupost es destina a despeses no vinculades directament a serveis finals per a la població: personal administratiu i de gestió financera, passius, despeses de representació, càrrega financera, creditors, contingent provincial, quota de consums i despeses carceraris. Encara que alguns d'aquests conceptes siguin predeterminats per una altra administració —els tres últims—, la resta depèn exclusivament de l'ajuntament.¹⁰

En augmentar aquests conceptes a un ritme superior al dels recursos municipals disminueix el marge per a manteniment de serveis. En aquest context, destaca la marginació d'atencions bàsiques —mercats, escorxadors, cementiris, abastament d'aigua, enllumenat, sanejament— en favor de l'eixample i alineació de vies públiques.¹¹

Aquestes tres notes, creixement de la càrrega financera i les despeses generals, desatenció de serveis locals típics i preeminència de la reforma urbana, guarden una relació estreta entre si i amb l'estructura financera ja descrita.

L'augment de la càrrega financera ens remet a la destinació dels recursos de capital. Dels vint emprèstits realitzats per l'ajuntament entre 1882 i 1924, set es destinen exclusivament a la cobertura de deutes originats en els pressupostos corrent i d'eixample. En dues emissions més, es comparteix la consolidació de deute amb inversions reals. Entre aquestes inversions, l'eixample

9. Adquireixen gran intensitat els conflictes originats l'any 1901 per l'entrada de femers i venedors a la ciutat, el 1882 i el 1902 amb l'arbitri de parades públiques, el 1903, el 1904 i el 1907 amb el d'escorxadors i inspecció sanitària, el 1906 i el 1910 amb els de policia urbana, etc., tot això al marge de la sistemàtica impugnació del pressupost municipal que efectuen distintes entitats, per exemple, el 1917: Càmara de la Propiedad Urbana, Unión Gremial, Gremio de Bodegueros, Sociedad Valenciana de Electricidad, Hidroeléctrica Española, Lebón y Compañía, Seguros La Unión y el Fénix Español, Gremio de Horneros, Ateneo Mercantil, Càmara de Comercio, etc.; tots contra els arbitris municipals.

10. El conjunt de despeses no vinculades directament a serveis finals suposa el 44 per cent de mitjana del pressupost entre 1885 i 1920. Entre elles, el major creixement el registra la càrrega financera i les despeses generals, que suposen el 21 i el 14 per cent respectivament el 1919. Les obligacions estatals representen el 14 per cent de mitjana del període.

11. Eixamplament i alineació de vies públiques amb el 15,5 per cent de la despesa total es constitueix en la primera atenció municipal.

i la reforma interior de la ciutat, o intervencions puntuals equivalents —claveweram i pavimentació al Grau, a l'Horta, al Poblenou del Mar, accessos a la ciutat, trànsits, etc.— absorbeixen la totalitat de recursos, llevat de la construcció de l'escorxador (1898), el mercat central (1910) i diversos equipaments urbans (1924).

La insuficiència d'ingressos —a pesar de l'escalada regressiva d'arbitris i consums— provoca alhora desdotació de serveis i nombroses obligacions sense cobertura; per a finançar aquests calen recursos de capital i s'incrementa la càrrega financera; aquest augment redueix al seu torn el marge per a cobrir atencions obligatòries i es reinicia el procés però agreujat respecte a la fase anterior.

L'origen del deute municipal és múltiple: endarreriments amb hisenda per la quota de consums, amb la diputació pel contingent provincial, amb els funcionaris per nòmines i havers, amb contractistes d'obres i serveis, proveïdors de tota mena —des d'uniformes fins al fluid elèctric o a l'aigua potable—, propietaris expropiats, etc.; és tal llur volum que es fraccionen, s'estableixen convenis amb els creditors, compensacions (hisenda 1924), i s'emeten títols municipals per a llur cobertura en última instància.

Aquesta és l'altra cara de la moneda d'una estructura financera no solament regressiva sinó en gran mesura insuficient, ordenada de tal manera que l'equilibri pressupostari només es pot assolir amb una inequitat materialment i políticament impracticable.

En considerar la destinació dels recursos de capital, crida l'atenció que l'ajuntament no aconsegueixi materialitzar al llarg de gairebé mig segle cap dels intents de municipalització de serveis que amb més o menys fortuna es plantejen en aquest interval (fàbrica de gas, servei telefònic, transport urbà, pompes fúnebres, etc.), a l'efecte d'augmentar els recursos no tributaris i alleujar la regressivitat de llur imposició, així com neutralitzar les greus deficiències que presenta la provisió privada d'algun d'aquests serveis.

No és pas una dada exclusiva de la ciutat de València. L'experiència municipalitzadora al nostre país no va anar tan lluny com en d'altres administracions locals, la qual cosa és àmpliament coneguda. Però això no obsta perquè subratllem alguns aspectes particulars del cas que examinem: intensos conflictes plantejats per l'ajuntament i els consumidors amb les companyies subministradores o subordinació d'aquell tant a aquestes —concessió de llicències, neutralització d'intents municipalitzadors, etc.— com als contractistes de serveis específicament municipals (neteja, pavimentació, obres d'urbanització, etc.). Els conflictes i «afers» en aquest sentit són tan quantiosos i significatius com els d'origen tributari.¹²

Només tres inversions poden considerar-se «autoliquidables» perquè origi-

12. La deficiència dels serveis públics a la ciutat originà freqüents conflictes, per exemple, a l'enllumenat públic (1841, 1894, 1898, 1908, 1910, 1916, etc.), aigües potables (1904), etc. El mateix ajuntament s'expressava en aquests termes: «son de todos conocidas las deficiencias, con que, en general, se prestan los servicios de tranvía, teléfonos, alumbrado, fuerza motriz, aguas potables, transportes, etc., debido principalmente a que todos ellos están en manos de empresas particulares, las cuales desarrollan los negocios con miras tan sólo al dividendo, sin tener muchas veces en cuenta el bien común. Estas deficiencias llegan en muchos casos al límite de lo intolerable» (A.-V., *Antecedentes relativos al proyecto de municipalización del servicio de tranvías*, València 1920).

nen recursos amb els quals hom pot fer cara a la càrrega financera que se'n deriva: mercat, escorxador i camí de trànsits mentre aquest permetia ampliar i millorar els burots. Cal no considerar com a tals les inversions destinades a reforma urbana malgrat que tant el legislador com el govern municipal així ho pretenguessin, i aquí rau, segons el nostre parer, la qüestió fonamental per a valorar la política financera de l'ajuntament en el període considerat.

L'eixample i la reforma interior de la ciutat absorbeixen un percentatge considerable del pressupost ordinari, són l'objecte únic dels pressupostos especials i el nucli central de les inversions reals integrades en pressupostos extraordinaris. Constitueixen, per tant, la primera atenció municipal.

En considerar aquest tipus de despeses hem de retenir que l'ajuntament manca dels instruments fiscals idonis per a recuperar les plus-vàlues generades en el creixement urbà directament o indirectament alimentades per la mateixa intervenció municipal.

Malgrat que tant les contribucions especials com l'arbitri de plus-vàlua es contemplen en els diferents projectes de reforma de la hisenda local proposats en 1906, 1910 i 1918, hauran d'esperar fins a 1917 i 1919 per a llur plasmació positiva, i diversos exercicis més per a desenvolupar-ne la implantació, això és, quan ja es troba avançada —i en alguns aspectes conclusa— la reforma urbana.¹³

Aquesta fretura d'instruments tributaris es completa amb una lentíssima i moderada fixació de càrregues urbanístiques sobre la propietat de manera que aquesta es converteix en beneficiari directe de la intervenció municipal.

Les lleis d'eixample i reforma interior —1864, 1876, 1892, 1895— estimulen la iniciativa privada en la reforma urbana mitjançant la concessió de facultats expropiatòries, desgravacions fiscals i condemnació de càrregues urbanístiques. Nogensmenys, davant la inexistència d'associacions de propietaris o de societats promotores que aportessin o adquirissin els terrenys, urbanitzessin, comercialitzessin i edificuessin les parcelles resultants, l'ajuntament s'ocupa en una primera fase d'expropiar, amb la qual cosa s'endeuta, i en una segona fase fa per manera d'alienar les parcelles al mateix ritme que vencen les anualitats de l'emprèstit.

Si el preu obtingut és inferior a la càrrega financera, o, simplement, la demanda de parcelles i els ingressos per aquest concepte són inapreciables, el finançament de la reforma l'ha de realitzar amb els seus recursos corrents. El ritme d'execució de l'eixample i la remodelació interior fou particularment lent a la nostra ciutat. Aquest fenomen obeeix en part a les limitacions financeres corporatives per a acomplir aquesta funció promotora, no tan sols per insuficiència de recursos com pels costos d'expropiació creixents en elevar-se el preu del sòl urbà per la mateixa dilatació de l'execució, i provoca —davant l'absència de compradors— estrangulacions financeres que retarden l'autoalimentació del procés.

El resultat d'això és evident: l'impost de consums i els arbitris municipals financen la generació i apropiació de plus-vàlues urbanes. L'ajuntament, combinant el seu sistema tributari i la seva actuació urbanística, determina una

13. Ambdós gravàmens aporten menys del 3 % dels ingressos tributaris de l'ajuntament el 1925.

aportació neta del conjunt de la ciutat, i en particular de les classes treballadores, a un reduït grup de propietaris privilegiats per l'esmentada actuació.

Els ingressos procedents de l'alienació de parcel·les matisen i àdhuc podrien invalidar aquesta conclusió.¹⁴ Tanmateix, no solament són inferiors als costos de la reforma urbana —corrents i càrrega financera— sinó que estan molt sobrevalorats.

Els pressupostos repeteixen en exercicis successius l'alienació d'una mateixa parcel·la, i consignen xifres idèntiques; d'altra banda, si admetem les xifres previstes, resulta una suma desproporcionada respecte a la inversió realitzada pels particulars —computant adquisició de terrenys urbanitzats, edificació, etc.—.¹⁵ Finalment la premsa i els contribuents denunciaren en diverses ocasions, referides a projectes distints, ingressos sobrevalorats per aquest concepte, com un intent d'encobrir l'autèntic origen dels fons que fan possible la remodelació urbana: l'impost de consums.¹⁶

Certament la substitució d'aquest impost (1907) i l'aplicació parcial i moderada dels projectes de Canalejas (1910) i González Besada (1918) atenuaren la regressivitat d'imposició local, però no aconseguiren resoldre llur insuficiència, al contrari, eliminen un rendiment bàsic i de percepció segura i no neutralitzen el tracte fiscal favorable de la propietat urbana o la inequitat dels serveis i equiptaments proporcionats per l'ajuntament.

14. Aquest tipus de recursos suposa més del 40 % del total d'ingressos en 1886-87 i el 1910, del 25 % en 1885, 1886, 1887, 1888, i el 1911, del 20 % en 1884, 1885, 1888, 1889, i més del 10 % en 1905, 1906, 1909, 1912, 1913; amb un percentatge mitjà inusualment elevat: 13 % del total d'ingressos, superior, per exemple, al 12 % aportat per la imposició de producte.

15. Les xifres pressupostades per aquest concepte entre 1884-85 i 1890 sumen 5.558.423,- pessetes, i entre 1895 i 1915, 9.999.547,- pessetes. En total 15.557.970,- pessetes. Hom ha efectuat una estimació del volum de capital invertit en la compra de solars entre 1878 i 1930, afegint-hi les zones de l'eixample, centre i perifèria, amb un valor total de pessetes 34.937.250,-. Si hom accepta aquesta hipòtesi i la veracitat de les xifres pressupostades, no menys del 45 per cent de la inversió realitzada en aquests 52 anys hauria estat absorbida per l'ajuntament, agafant xifres de la meitat de l'interval, 26 anys. L'estimació de la inversió procedeix de J. SORRIBES MONRABAL, *Crecimiento económico, burguesía i crecimiento urbano en la Valencia de la Restauración (1874-1931)* (València 1982), p. 223 (treball d'investigació inèdit).

16. Les referències en aquest sentit són abundoses, per exemple, *Presupuestos municipales para 1894-95* i *Presupuestos para 1915*, totes dues en «El Mercantil Valenciano» de 16-I-1894 i 11-XII-1914. Junta Municipal de Asociados.