

# HACIENDA PROVINCIAL Y HACIENDA MUNICIPAL EN EL XIX CANARIO

*Eduardo Galván Rodríguez*

Las siguientes páginas tienen una pretensión modesta: aportar algunas claves para el debate en torno a una cuestión tan compleja como la referida a las haciendas provincial y municipal en el XIX canario. Ofrece así una propuesta de modelo para la discusión, entendido como metáfora que nos acerca a una explicación inteligible e insuficiente de fenómenos complejos y que, por esto, puede coexistir con modelos alternativos.

Nuestra intervención intentará acercarnos a las claves principales de las haciendas provincial y municipal en Canarias durante la centura decimonónica. Y lo abordaremos desde las dos perspectivas que afronta cualquier presupuesto: ingresos y gastos.

Desde la óptica de los ingresos -a nuestro modesto entender y en una clasificación que, como todas, es puramente convencional y operativa a efectos expositivos-, los factores fundamentales que explican el fracaso de las distintas políticas de exacción de contribuciones son:

- a) El estado de miseria del archipiélago y la ruptura con un pasado de privilegios fiscales.
- b) La carencia de datos estadísticos.
- c) La escasa colaboración municipal, acentuada por la falta de formación de los oficiales dependientes de los ayuntamientos.
- d) La distribución geográfica del territorio.
- e) La absoluta carencia de fondos propios y de fuentes de financiación autónomas.
- f) La debilidad de la Diputación frente al impago del contingente provincial por parte de los ayuntamientos.
- g) La deficiente administración presupuestaria y contable de los municipios.

Los fracasos reiterados de cuantos intentos pretendiesen aumentar el monto de los ingresos, aparecen acompañados de una constante petición al Gobierno del Estado para que otorgue un tratamiento específico a las Islas Canarias, dadas sus especiales circunstancias.

En el ámbito del gasto, por lo que hace a la política presupuestaria provincial, destaca el hecho de que la beneficencia, la administración provincial y la asunción por disposición legal de gastos obligatorios, que realmente deberían correr a cargo del Estado, consumen la parte del león de los presupuestos provinciales.

## *INGRESOS*

Analicemos sucintamente cada uno de los factores explicitados, primero en el apartado de los ingresos, para a continuación examinar el capítulo del gasto. En cuanto a los ingresos, intentaremos centrarnos en cada uno de los factores adelantados al comienzo.

## El estado de miseria del archipiélago y la ruptura con un pasado de privilegios fiscales

Como es conocido, el uniformismo liberal supuso cierta quiebra del estado financiero de la provincia, que hasta entonces había disfrutado de un régimen de privilegios fiscales que databa de los primeros tiempos de la conquista. Esto determina que la nueva política impositiva aplicada por el Estado constitucional a Canarias arrostre desde el principio con los inconvenientes derivados de esta ruptura.

De donde no hay no se puede sacar y en el archipiélago no había. El estado mísero de la agricultura -base de la economía canaria-, la falta de numerario que lleva incluso a la necesidad del trueque, la desaparición de las remesas de fondos provenientes de América y la extracción de los mismos con destino a la Península compelen a la Diputación a representar a las Cortes en aras de que se reduzcan las contribuciones al nivel necesario para el sostenimiento del gobierno de las islas.<sup>1</sup>

En enero de 1822, la Diputación comunica a las Cortes que “en atención a las circunstancias particulares en que esta provincia se halla y en consideración a que la mayor parte de sus pueblos son un conjunto de miserables que se mantienen la mayor parte del año con gofio o harina de raíz de helecho, y otras tan silvestres como desagradables y tal vez malsanas que en otras partes alimentan a los cerdos, se sirva exceptuar a esta provincia del sistema general de contribuciones sujetándola a una única y moderada que, gravitando sobre todos proporcionalmente, no las agobie con su peso como hoy sucede”.<sup>2</sup>

Las peticiones remitidas por los ayuntamientos, solicitando rebaja -cuando no perdón- de la cuantía de las contribuciones llueven sobre la corporación provincial.<sup>3</sup> A todas ellas, el cuerpo responde que carece de competencias para acordarlo. Los pueblos no pierden las esperanzas y, por ejemplo, el ayuntamiento de la Villa de Fuerteventura manifiesta que es imposible a los habitantes de aquella isla pagar la contribución territorial perteneciente al año económico de 1821 a 1822, por cuanto no han recogido grano alguno a causa de la esterilidad sufrida por la escasez de lluvias y haber muerto por la misma sus ganados.<sup>4</sup> Dada la escasez de numerario, algunos ayuntamientos proponen como solución el que se les acepte el pago en especie, encontrando la negativa de la Diputación como respuesta.

La Diputación no tiene más remedio que admitir “cuán difícil es el realizar en el día las contribuciones por causa de la miseria que aflige a la provincia y cuya notoriedad releva de comprobantes, especialmente con respecto al año presente en que la fatalidad de las cosechas a nadie puede ocultarse y que de consiguiente es de temer que el ingreso por este ramo sea casi nulo, como lo sería también la medida de acudir a imposiciones extraordinarias que los pueblos por su pobreza no están en estado de sufrir”.<sup>5</sup>

En este complejo contexto, se intenta asentar la reforma tributaria planteada por el Ministro Alejandro Mom. La implantación del nuevo sistema tributario cuadruplica la presión fiscal en el archipiélago. La señal de alarma se enciende el 6 de febrero de 1845 cuando la Diputación acuerda elevar con urgencia una exposición a SM en la que se indique que si se lleva a cabo, tal y como está previsto, la imposición de la nueva contribución sobre bienes inmuebles, “partiendo de los equivocados principios que hasta aquí han regido para repartir contribuciones a las Canarias, se les abrumará con una carga que absolutamente no podrán sufrir”.<sup>6</sup>

De la gravedad del momento nos da una certera idea el hecho de que incluso el Intendente, institución creada ante todo y sobre todo para la eficaz recaudación de los tributos, se suma a las exposiciones de Diputación y ayuntamientos reclamando la condonación del importe de las contribuciones de guerra y además decide, bajo su responsabilidad, no apremiar a los pueblos por los débitos de las contribuciones devengadas hasta finales de 1845.<sup>7</sup>

De este modo, constatamos cómo a lo largo del siglo XIX, exceptuando momentos muy concretos en los que los intereses de los agricultores o la subsistencia alimentaria de las islas exigieron lo contrario, la Diputación Provincial de Canarias, actuando como estandarte de los intereses archipelágicos, protagoniza una incesante defensa, *de facto* y *de iure*, del librecambismo y del hecho diferencial canario ante el fin de los antiguos privilegios comerciales del archipiélago, con el único límite conyuntural que representa el auxilio ocasional a la agricultura de exportación.

Además, el triunfo del librecambismo en una economía dominada por un sector primario carente de tecnificación, y con un sector secundario inexistente, genera necesariamente una fuerte dependencia respecto de las economías exteriores. La Diputación canaria, institución teóricamente encargada del fomento de la prosperidad provincial, nunca adoptó medida alguna tendente a paliar los efectos más graves de esta dependencia.

La configuración de una economía más autónoma, basada, por ejemplo, en el apoyo a la constitución de una flota mercantil controlada desde las islas (medida que había sido pedida desde diversos sectores isleños), no constituyó un objetivo incluido en el programa de la corporación.<sup>8</sup> Solo las tristes consecuencias de la I Guerra Mundial, con un implacable desabastecimiento de los productos básicos, harán caer a la Diputación y a las instituciones administrativas provinciales en la cuenta de su error y de su mismo fracaso como cuerpo encargado de promover el fomento de la provincia.<sup>9</sup>

#### La carencia de datos estadísticos

El artículo 335.7 de la Constitución de 1812 confía a las Diputaciones la formación del censo y de la estadística de la provincia. Esta atribución es fundamental para el desarrollo del Estado liberal, dado que el conocimiento de los datos de población y riqueza condiciona el proceso electoral, la formación de ayuntamientos constitucionales -número de individuos del cuerpo municipal, constitución de ayuntamientos independientes, agregación o segregación de términos municipales, etc.- y, lo que es más importante, la recaudación de las contribuciones.

En la medida en que el Estado y la propia Diputación conozcan con fiabilidad los datos de riqueza de los pueblos, los repartimientos serán muchos más justos y las reclamaciones por agravios menores, facilitando con ello la eficacia del proceso recaudador. Pese a ello, la corporación se enfrenta con serias dificultades a la hora de pedir a los ayuntamientos que les suministren las noticias estadísticas precisas, dado que estos emprenden una política de retrasos en la remisión y de ocultación de datos por temor a mayores exacciones fiscales y a las obligaciones militares.

En cuanto a la formación del censo del archipiélago canario, la Diputación forma desde el Trienio liberal una comisión encargada de la elaboración del censo y estadística de la provincia.<sup>10</sup> Pero para una llevanza actualizada del censo es esencial que los ayuntamientos remitan a la corporación los estados de movimientos de población, obligación esta que las municipalidades no cumplen religiosamente.<sup>11</sup> Más aún, cuando finalmente se deciden a

enviarlos a la Diputación, los remiten defectuosos, lo que ocasiona la expedición a los municipios de modelos normalizados.<sup>12</sup>

Sin embargo, el Gobierno ha de intervenir ante el retraso que experimenta la formación del censo, censurando la actuación del cuerpo provincial y del jefe político.<sup>13</sup> De nuevo hay que insistir a los ayuntamientos recordándoles la necesidad de que remitan los estados de movimientos de población.<sup>14</sup> Pero la falta de fondos de los ayuntamientos, junto con las dificultades ocasionadas por el hecho de que muchas de las autoridades municipales no saben leer ni escribir, imposibilitan la formación del censo de población de la provincia, máxime cuando la corporación provincial carece de recursos para enviar comisionados con sus correspondientes dietas a los pueblos para que ejecuten las operaciones necesarias.<sup>15</sup> De nada sirven posteriores incitaciones a las municipalidades para que llenen su deber.<sup>16</sup> Y los pocos que lo cumplen, lo cumplen tarde y mal, con lo que se retarda indefinidamente el proceso de confección del censo provincial.<sup>17</sup>

Mas la Diputación debe obedecer la Real orden de 26 de junio de 1843 y manda que se adquieran todas las noticias necesarias para formar una estadística general y se previene a los ayuntamientos que hagan que todos los vecinos y hacendados presenten en quince días relaciones exactas y con la debida separación de sus bienes raíces, industrias, oficio y utilidades anuales; y además que las municipalidades formen y rectifiquen los padrones generales del vecindario. Con estos datos elaborarán “una lista de los propietarios y una matrícula de los contribuyentes; abriendo un registro de la propiedad para seguir sus movimientos, sus mejoras o decadencia; estableciendo así un sistema que metodice las operaciones, y sirva para resolver breve y sumariamente todas las reclamaciones”.<sup>18</sup>

De la inutilidad de todo esfuerzo son cabal expresión las palabras del diputado Francisco María de León quien, en la sesión de 9 de agosto de 1844, afirma “haberse principiado por la formación de un censo para el caso, porque entonces sí que hubiera resultado la más completa desigualdad, pues desde que a los pueblos se les anunciase que se trataba de hacer esta averiguación ellos hubieran ocultado su verdadera población, cuando la generalidad de los ayuntamientos está acostumbrada a ello, de lo que es buena prueba, el mismo censo de 42 en que hubo pueblos que teniendo en los años anteriores 12.000 almas rebajaron del golpe 5.000, y buena prueba también el expediente de estadística en que un pueblo de 2.100 almas dio por suma total de toda su riqueza 6.000 rs. anuales, sin que contra esto valga el decir que V.E. tiene medios de represión, porque tales medios son enteramente imaginarios”.<sup>19</sup>

Pasados los años, la irrealidad de los datos sobre la población de las islas y su manipulación con fines políticos afloran de nuevo en el siguiente texto al afirmar que “el avance del resultado del censo de población de 31 de diciembre de 1910 arrojó en Las Palmas 63.824 habitantes de hecho y 60.363 de derecho. Por error de trasmisión al comunicar telegráficamente este avance de orden del gobernador, entendieron en Santa Cruz 53 mil y 50 mil, y como siempre esperan allí, para fijar el resultado de su censo, a conocer el de Las Palmas, a fin de elevar artificiosamente su población y no aparecer en inferioridad apreciable, esta vez hicieron lo mismo; pero no se contentaron con figurar algunos habitantes menos, sino que quisieron sobrepajar a Las Palmas, pues inventaron una población de hecho de 53.400 habitantes y 51.000 de derecho. Visto el error al recibirse en Santa Cruz los documentos censales con el resultado definitivo de Las Palmas, allí han elevado la población a 67.800 de hecho y 65.500 de derecho. Para que se comprenda la gran mentira que es y ha sido siempre el censo de Santa Cruz”.<sup>20</sup>

Todo ello también afecta al cobro de las contribuciones. La Diputación carece de datos sobre la riqueza de los pueblos que le permitan hacer un reparto equitativo.<sup>21</sup> Pero esto mismo le impide al propio tiempo reclamar al Gobierno en contra de lo exorbitante de las contribuciones aplicadas a esta provincia, dado que no puede aportar argumentos convincentes a su solicitud.<sup>22</sup>

A la Diputación le consta lo injusto de los repartimientos verificados, al carecer de las mínimas noticias estadísticas sobre la riqueza de la provincia. Así se pregunta impotente:

¿Cómo distribuir en justa proporción de la riqueza de los contribuyentes una contribución, cuando se ignora absolutamente el valor respectivo de aquella riqueza? ¿Cuando ni aun datos para calcularla aproximadamente existen? Así es que deseoso siempre este cuerpo de obrar con justa equidad, ha adoptado sucesivamente diferentes bases, fluctuando en la incertidumbre, sin poder jamás decir “Esto es lo justo”.<sup>23</sup>

Pero poco puede hacer, más allá de conminar a los ayuntamientos con multas que en la mayoría de los supuestos ni les conmueven ni pagan. Esto determina, por ejemplo, que en el año 1839 tenga que repartirse la contribución de paja y utensilios conforme a las bases adoptadas diez años antes.<sup>24</sup> La situación no cambia sustancialmente hasta que una real orden de 29 de julio de 1856 vacía prácticamente las competencias de las diputaciones en esta materia, otorgándoselas a los administradores de hacienda pública de cada territorio.

La escasa colaboración municipal, acentuada por la falta de formación de los oficiales dependientes de los ayuntamientos

Al final el éxito de la empresa recaudatoria depende de la actuación de los ayuntamientos y estos se niegan a colaborar.<sup>25</sup> De poco sirven los informes del Intendente y los acuerdos del organismo provincial. Así, un informe del delegado hacendístico en la provincia lamenta el atraso de la cobranza de la contribución de 1817 y que no se ha recaudado un solo maravedí. La Diputación acuerda, conforme a las proposiciones del Intendente, que se fije un término a toda la provincia para el pago de este impuesto, en todo caso antes del fin de abril de 1821, autorizando a todos los ayuntamientos para que por medio de sus presidentes apremien y compelan a todos los morosos.<sup>26</sup> Este plazo es incumplido, dado que en la sesión de 10 de mayo de 1821 se acuerda oficiar a los ayuntamientos cabezas de partido para que paguen los cupos de contribución en veinte días, en aras de que con su ejemplo los pequeños pueblos de su partido lo hagan también, evitando acudir por parte del Intendente a echar mano de los apremios.<sup>27</sup>

Son palpables las carencias de una administración municipal, todavía recién nacida y que no encuentra ni fondos ni personas capaces de establecerla y constituirla en un aparato eficiente al servicio de la administración estatal -es francamente difícil para un analfabeto cumplir una orden de la Intendencia que ni siquiera entiende-. En este sentido, un oficio del Intendente y del Administrador General de Correos manifiestan los perjuicios que producen: 1. Que no estén dotadas las plazas de secretaría de los ayuntamientos; 2. Que los municipios no puedan afrontar los gastos de correo y administración ordinaria, con lo que numerosa documentación se halla en el depósito sin que sea retirada ni que nadie quiera pagar sus portes; 3. Que carecen los ayuntamientos en general de personas que sepan leer y escribir para ocuparse de las labores de secretaría; y 4. Que ya llevan corridos seis meses del año

económico de 21 a 22 y nada había entrado en las cajas de la provincia por razón de contribución directa y tampoco de patentes, ni por la indirecta de consumos.

Abundando en este oficio, el presidente de la Diputación añade también las numerosas representaciones que recibe de los ayuntamientos reclamando la dotación de sus secretarios y la necesidad de dotar maestros de primeras letras que enseñen simplemente a leer y escribir, sobre todo en los pueblos del interior, y exhorta a la Diputación para que discurra arbitrios con que proporcionar tanto la dotación de secretarios como la de maestros de primeras letras y que así las disposiciones del Gobierno y las cobranzas de las contribuciones no sufran retardo.<sup>28</sup>

En esta línea, años más tarde, la Intendencia pone de manifiesto la inutilidad de sus llamadas a los ayuntamientos recomendándoles la exactitud en la recaudación de las contribuciones “cuyos pagos se encontraban notablemente atrasados”, así como advirtiendo del estado de la Tesorería, que se encuentra exhausta. El Intendente hace un nuevo llamamiento a los consistorios para que cumplan sus deberes, conminando con obligar, con arreglo a la Instrucción de apremios, a que “sus individuos alternativamente se presenten y estén en esta Capital bajo mi inspección, en calidad de presos, hasta la realización de la cobranza, siendo de cuenta de todos mancomunadamente el pago de dietas de los comisionados y el de la multa correspondiente a la desobediencia”.<sup>29</sup>

#### La distribución geográfica del territorio

En todo este complejo entramado, es fundamental la colaboración de los ayuntamientos. Esta se ve mediatizada, de un lado, por los conflictos derivados de la delimitación de los territorios sobre los que ejercen su jurisdicción.<sup>30</sup>

De otro lado, las condiciones topográficas del archipiélago incluso llevan a promover el establecimiento en cada isla de una junta subdelegada de la Diputación que entienda de las reclamaciones y recursos de agravios. Una comisión del cuerpo hace esta propuesta. El pleno de la corporación provincial no se encuentra con facultades suficientes para establecer dicha nueva autoridad subalterna y acuerda que se represente a las Cortes estimando que este proyecto lo mira como justo, útil y necesario. Las consecuencias que se derivarían de una quiebra en el cobro de las contribuciones son tomadas en consideración por el cuerpo, que apunta que, de ocurrir, “no es dable proteger los derechos del ciudadano, sostener las autoridades y mantener el orden social que es el objeto en cuyo obsequio ha renunciado el hombre a su primitiva libertad y se ha reunido a sus semejantes y de donde nacen los dulces y respetables vínculos que nos unen y hacen agradable y deliciosa la vida”.<sup>31</sup>

La misma corporación provincial reconoce que “como todos sabemos... esta provincia está dividida en siete islas separadas algunas de ellas por muchas leguas de mar, que contiene noventa y cuatro ayuntamientos, y que la mayor parte de éstos se compone de personas sin otros conocimientos que los muy precisos para el cultivo del campo”.<sup>32</sup>

#### La absoluta carencia de fondos propios y de fuentes de financiación autónomas

La Diputación nace absolutamente falta de recursos. En sus primeros momentos de vida debe solicitar fondos del cabildo eclesiástico de Gran Canaria y se nutre de los fondos de propios administrados por el Cabildo de La Laguna. Pero en esta primera fase de la historia de

nuestra corporación no hay demasiado tiempo para imponer una política de exacción de fondos a través de la imposición de arbitrios destinados a cubrir los gastos provinciales.

Será durante el Trienio cuando la institución intente establecer algún plan al respecto. En este sentido, en la sesión de 11 de julio de 1821 propone a las Cortes la aprobación de dos arbitrios, uno consistente en la adición de una cuarta parte más al cupo asignado a la provincia procedente del producto de la contribución directa del Estado, el otro en la atribución de la mitad de lo recaudado por el tributo del papel sellado, siempre con la conciencia clara de la insuficiencia de tales medios para cubrir las necesidades de la provincia.<sup>33</sup>

Cabe consignar que el principal basamento de la hacienda provincial, casi el único, radica en la recaudación del contingente provincial entre los ayuntamientos de la provincia. Otro tipo de ingresos ocupa un lugar muy accesorio dentro de los presupuestos provinciales, si no insignificante. Al resultar poco efectiva, cuando no ilusoria, la recaudación del contingente, la asfixia económica de la Diputación canaria a lo largo de su historia es un hecho.

En cuanto a los arbitrios municipales, como regla general, la Diputación debe aprobar los arbitrios que los ayuntamientos propongan para cubrir los gastos municipales, sobre todo a partir de la legislación del Trienio y en general en todos los períodos políticos de carácter más progresista. Facultad de aprobación que queda reducida a una atribución de control e inspectora después de la legislación de 1870, entendida sobre todo como la posibilidad de revocar los acuerdos municipales recurridos por los particulares.

Cuestión esta conexas con la total carencia de fondos con que se encontraron los municipios creados a raíz del régimen constitucional y que incluso afecta a sus mínimas necesidades como institución, como la dotación de secretario, gastos de correos, o el pago de los sueldos de maestros de primeras letras y jueces letrados. En esta dinámica, a partir del principio general establecido desde la instauración del constitucionalismo de que solo a las Cortes compete la aprobación de arbitrios de cualquier clase, una Orden de 25 de junio de 1821 declara que las Diputaciones pueden consentir que los ayuntamientos graven a sus pueblos con ciertos impuestos, cuando su objeto sea urgente. En esta línea, la corporación aprueba los derechos que han de exigirse a la exportación de los frutos de estas islas de unas a otras, hacia América y a la Península, destinados a sufragar los gastos municipales.<sup>34</sup>

Poco después, la misma institución aprueba el plan administrativo de los arbitrios municipales. En él se dispone el nombramiento de un recaudador por cada ayuntamiento, la llevanza de los libros a cargo de los secretarios de cada municipio, las obligaciones contables de los mismos con remisión de los estados cada seis meses a la Diputación, la rendición de cuentas anual por cada ayuntamiento y que el sobrante que resulte en cada pueblo, después de cubiertas las cargas que se especifican en el art. 6 (pago de secretario, pago de gastos de correos y dotación de maestro de primeras letras) cada cuerpo municipal lo remitirá a la depositaria de la Diputación al mismo tiempo que la cuenta anual.<sup>35</sup>

En todo este esquema tiene una especial incidencia la concesión de los puertos francos por Real Decreto de 11 de julio de 1852. Como contrapartida al Estado, la institución provincial canaria se responsabiliza de cubrir el déficit de recaudación de la hacienda estatal producido como consecuencia de la introducción de las franquicias. Será una responsabilidad que genere serias dificultades para el cuerpo provincial y que no encuentra una solución. El fraude cometido en la importación y venta de tabaco,<sup>36</sup> la oposición de los representantes del comercio a cumplir con ciertas formalidades, el incumplimiento de algunas normativas,<sup>37</sup> las

dudas en torno a la rectitud de la administración,<sup>38</sup> o el destino de los sobrantes de recaudación a favor de las arcas de la hacienda estatal son algunos de los elementos que mueven a la Diputación a solicitar reiteradamente la reforma del régimen de franquicias, sin cuestionar en ningún momento su misma existencia.<sup>39</sup>

Finalmente, la institución provincial propone al Gobierno la consecución de un concierto económico. En virtud de dicha propuesta de concierto, una vez cubierto el canon concertado con el Estado, los excedentes ocasionales de algunos ejercicios servirían para sufragar los déficits de otros, quedando el sobrante en beneficio del presupuesto provincial y con destino a las atenciones de educación, beneficencia y obras públicas. Esta sería la primera piedra para construir el edificio de una financiación autónoma de la provincia.<sup>40</sup> Primera piedra que no llegaría siquiera a colocarse.

La debilidad de la Diputación frente al impago del contingente provincial por parte de los ayuntamientos

El cuerpo archipelágico apunta la posibilidad de adoptar diversos procedimientos recaudatorios que se presentan acompañados de una constante petición al Gobierno para que otorgue un tratamiento tributario específico y diferencial a las Islas Canarias, dadas sus especiales circunstancias. Lo expuesto respecto de la Diputación es igualmente aplicable a los ayuntamientos. Es más, una de las causas fundamentales de que el presupuesto de la provincia esté asolado por un sempiterno déficit radica en la ineficacia de los cuerpos municipales para desarrollar una política de recaudación de contribuciones eficaz y estabilizada.

Aparte de lo ya expuesto más arriba, valga mencionar, por ejemplo, que en septiembre de 1842 la Diputación reconoce que aún quedan por cobrar cuotas correspondientes al año 1838; o que en el año 1874 la isla de La Gomera llevaba cuatro años sin dar una peseta para el contingente provincial.<sup>41</sup> Frente a esta situación, de nada sirven cominaciones ni multas. La Diputación carece de medios para hacerlas efectivas, con lo que la inacción de los ayuntamientos perdura sin remedio.

La deficiente administración presupuestaria y contable de los municipios

El sistema estatuido para la exacción de las contribuciones, dada su nivelación en tres repartimientos distintos y responsabilidad de otras tantas corporaciones, ofrece innumerables oportunidades a la manipulación y abuso por parte de las personas que controlan tales instituciones. En este sentido, las Juntas revolucionarias de Gobierno juegan un papel catártico al dirigir parte de sus esfuerzos a la eliminación del fraude en la cobranza de los tributos, estableciendo un procedimiento en que cualquier garantía se presenta como pequeña, dada la magnitud de los desfalcos que se puede colegir de la amplitud de los controles establecidos.

De este modo, una circular de la Junta Auxiliar de Gobierno, fechada el 22 de enero de 1844, dispone que, dados los abusos que se cometen en algunos pueblos en el reparto y cobranza de las contribuciones, siempre que los ayuntamientos traten de repartir alguna contribución, llamarán a su seno, en clase de ilustradores, a un número de vecinos mayores contribuyentes de todas clases igual al de concejales. Además se formarán dos listas en que consten respectivamente la cuota que ha cabido a cada pueblo, la asignación hecha a cada vecino y la razón por la que cada uno contribuye y cada una de dichas listas deberá llevar la autorización del presidente y secretario de esta corporación y un sello en todos sus folios.

También se imprimirán los recibos de contribución en los que se expresarán con letras las sumas correspondientes y sobre ellas también se estampará el sello. Asimismo mandará esta corporación fabricar un sello con las armas de la provincia, “en su orla llevará la inscripción de *Diputación provincial de Canarias = contribuciones directas, año de* (el correspondiente)” y dicho sello será custodiado por el presidente de la Diputación, no pudiendo hacerse uso de él sino por el mismo presidente, acompañado de dos individuos del seno de este cuerpo y del oficial de contabilidad, quien será responsable de cualquier equivocación que luego aparezca en las listas y recibos sellados.<sup>42</sup>

En algunas ocasiones, el problema se plantea por el retraso de los cuerpos municipales a la hora de remitir a la corporación los repartimientos de la contribución territorial, conducta que merece incluso la imposición de una multa por parte de la Diputación.<sup>43</sup> Este retraso de las municipalidades puede deberse a lo gravoso que resulta la derrama general de la contribución territorial, circunstancia que provoca la interposición de numerosísimas reclamaciones contra los repartimientos realizados por la Administración.<sup>44</sup>

Mientras tanto, el Gobierno sigue aumentando la presión fiscal sobre las islas y la institución provincial continúa lamentándose. Quizá la razón de toda esta actitud radica en que las causas profundas del problema, como la concepción del propio sistema tributario o la falta de una administración municipal eficiente y compuesta de personas capaces, escapan al ámbito de influencia de la máxima corporación de la provincia. Así, la Diputación evidencia “la ninguna aptitud de las juntas periciales, compuestas en su mayor parte de individuos que ni aun saben leer y con secretarios poco inteligentes, porque la insignificancia de muchos pueblos no permite que se les dote convenientemente”.<sup>45</sup>

### *GASTOS*

En el ámbito del gasto, por lo que hace a la política presupuestaria provincial, destaca el hecho de que la beneficencia, la administración provincial y la asunción por disposición legal de gastos obligatorios, que realmente deberían correr a cargo del Estado, consumen la parte del león de los presupuestos provinciales.

La carga de la beneficencia es enorme. Una de las posibles alternativas que desde el ámbito provincial se plantea para subvenir a las necesidades de los establecimientos benéficos consiste en que pasen a ser de exclusiva competencia de los municipios, suprimiendo aquellos que sean innecesarios. Pero esta medida choca inevitablemente con la impopularidad que conllevaría para los diputados provinciales en sus respectivos distritos, habida cuenta de que los establecimientos benéficos son claramente percibidos como un servicio que beneficia a los que se encuentran más directamente situados respecto de él, sobre todo en territorios de carácter insular. Lo que sí aparece claro es que el presupuesto provincial no soporta la llevanza de esta carga económica.

En este sentido, el reparto de los escasos recursos provinciales entre los distintos establecimientos benéficos es objeto de constante polémica. El principal capítulo del presupuesto provincial va precisamente destinado a las cargas de beneficencia y la distribución de esta suma constituye el objeto de deseo permanente de unos establecimientos acuciados por la carencia de medios.

A ello se suma la circunstancia de que la consignación de determinadas partidas a favor de un establecimiento radicado en una isla no beneficia a las restantes, dada la disposición

topográfica del territorio archipelágico. Ello incluso lleva a elaborar estadios comparativos de asignaciones presupuestarias, con distinción de las destinadas a los establecimientos de Santa Cruz de Tenerife y comparándolas con las asignadas a los establecidos en Las Palmas.<sup>46</sup>

En suma, y a modo de resumen, en una coyuntura agravada por las disposiciones desamortizadoras y por la necesidad de adaptar la prestación del servicio a las peculiares condiciones geográficas de la provincia -es sumamente difícil para el habitante de una isla beneficiarse de las prestaciones sanitarias facilitadas por un establecimiento radicado en otra-, la errática política presupuestaria del cuerpo provincial no hace más que empeorar una situación ya bastante difícil y penosa.

Como ejemplo de lo limitado del presupuesto provincial, valga reseñar que en el ejercicio 1877-1878 la consignación para gastos de secretaría de la Diputación asciende a una cantidad de 5.000 reales, mientras que en el mismo ejercicio el ayuntamiento de Las Palmas tiene destinados a idéntico objeto la suma de 19.000 reales.<sup>47</sup>

Junto a ello, la absoluta carencia de fondos propios y de fuentes de financiación autónomas, la inutilidad y debilidad de la Diputación frente al impago del contingente provincial por parte de los ayuntamientos<sup>48</sup> y la deficiente administración presupuestaria y contable de los municipios, determinan que pensar en la realización de inversiones en infraestructura y fomento sea un deseo lleno de buenas intenciones pero completamente huérfano de realización.

La aprobación del presupuesto para el ejercicio 1864-1865 muestra la que ha sido la línea presupuestaria general de la Diputación a lo largo del siglo, al señalar que la cifra de gastos totales, “aunque enorme comparada con los recursos del país, está muy lejos de dejar atendidas todas las necesidades y obligaciones y nada consagra a mejoras materiales que, satisfaciendo el ansia de progreso que se nota en todos los pueblos, contribuyan a mejorar el porvenir de estas islas. El hallarse esta provincia dividida en siete porciones que forman dos grupos principales aumenta los gastos de su administración y sólo adoptando medidas especiales para ella podrían evitarse estos y otros inconvenientes”.<sup>49</sup>

La situación de la hacienda provincial es tan lastimosa que a fines del siglo XIX sufre un expediente de embargo decretado por la hacienda estatal.<sup>50</sup> El problema radicaba en que la Diputación no había formado presupuestos ordinarios desde el año 1891, vulnerando así la Ley de presupuestos y contabilidad provincial de 20 de septiembre de 1865, que solo preveía la prórroga por un año,<sup>51</sup> con lo que no le era posible acogerse a las moratorias otorgadas a las diputaciones para el pago de sus atrasos a la hacienda estatal.<sup>52</sup>

Inserta en esta dinámica, a principios del siglo XX la Diputación canaria propone al Estado un cambio en la administración de los puertos francos. Con anterioridad, la primera era responsable ante el segundo hasta una determinada cantidad, cubierta aquella todo lo que sobrase engrosaba las arcas estatales. Frente a ello, nuestro instituto propone que a cambio de un canon fijo sobre sus derechos y una vez transferida esta cantidad correspondiente al canon en favor de la administración estatal, los sobrantes de recaudación sean compensables entre ejercicios y queden en beneficio de las cuentas provinciales y con destino a las atenciones de educación, beneficencia y obras públicas.<sup>53</sup> No se recibió respuesta del Gobierno.

A partir del año 1913, puesta la Diputación a los pies de los cabildos insulares, que deben ingresarle las cuotas asignadas por contingente provincial, la situación llega al extremo de amenazar la propia supervivencia de la institución. Los cabildos se niegan a efectuar los ingresos -salvo el de Tenerife, que lo hizo por algún tiempo- y el 6 de julio de 1917 el presidente del organismo eleva informe al Ministro de la Gobernación en el que subraya que en un plazo brevísimo la Diputación no podrá atender al sostenimiento de la cárcel provincial, ni al del propio Boletín Oficial de la Provincia, ni al de sus empleados (a los que adeuda seis meses de sueldo).<sup>54</sup>

A modo de resumen, podemos señalar que la política presupuestaria de la Diputación está permanentemente condicionada por la falta de recursos y la carga que supone el mantenimiento de múltiples establecimientos de beneficencia.<sup>55</sup> Ello supone que, en última instancia, no invierta en dotación de infraestructuras que posibiliten un desarrollo económico independiente del archipiélago, objetivo de fomento de la economía provincial que justificó la misma instauración de las diputaciones provinciales.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Libros de Actas de la Diputación Provincial de Canarias (en adelante, ADP), 20 de octubre de 1821, 99v.
- <sup>2</sup> ADP, 25 de enero de 1822, 134v.
- <sup>3</sup> ADP, 28 de junio de 1822, 117v; 6 de julio de 1822, 125r.
- <sup>4</sup> ADP, 3 de febrero de 1823, 114r.
- <sup>5</sup> ADP, 26 de octubre de 1823, 278r.
- <sup>6</sup> ADP, 93v.
- <sup>7</sup> Boletín Oficial de la Provincia de Canarias (en lo sucesivo, BOC), 17 de abril de 1847.
- <sup>8</sup> La dependencia exterior queda patente, por ejemplo, en el hecho de que el establecimiento de una hora menos en Canarias tiene su origen en una pregunta del almirantazgo inglés (M. ARANDA MENDÍAZ Y E. GALVÁN RODRÍGUEZ, “Una hora menos en Canarias: Apunte histórico-jurídico”, *Tebeto. Anuario del Archivo Histórico Insular de Fuerteventura*, 1997, pp. 208-216).
- <sup>9</sup> El 26 de diciembre de 1916 se reúne una asamblea con el objetivo de crear una sociedad anónima denominada “Compañía de Transportes Marítimos de las islas Canarias”. La iniciativa se paraliza cuando surge la propuesta de que el capital de la compañía esté integrado por el cobro de los arbitrios que realiza la Diputación. Finalmente, el proyecto queda sólo en intento (Archivo Histórico Provincial de Santa Cruz de Tenerife, documentación sin catalogar).
- <sup>10</sup> ADP, Sesión de 26 de septiembre de 1820, 166r.
- <sup>11</sup> BOC, 12 de julio de 1837.
- <sup>12</sup> BOC, 4 de noviembre de 1837.
- <sup>13</sup> ADP, Sesión de 16 de noviembre de 1837, 58v.
- <sup>14</sup> ADP, Sesión de 8 de enero de 1838, 114v.
- <sup>15</sup> ADP, Sesión de 27 de mayo de 1839, folio 129r.
- <sup>16</sup> BOC, 31 de marzo de 1841; BOC, 28 de mayo de 1842, Sesión de 9 de mayo de 1842.
- <sup>17</sup> BOC, 11 de junio de 1842.
- <sup>18</sup> BOC, 8 de marzo de 1843.
- <sup>19</sup> BOC, 2 de septiembre de 1844. Llamamientos que con posterioridad se circulan invitando a los ayuntamientos a que remitan los estados de población pueden verse en BOC, 25 de septiembre de 1854; ADP, 24 de julio de 1856; BOC, 21 de abril de 1856.
- <sup>20</sup> Archivo Histórico Provincial de Las Palmas, Sección documental del Ayuntamiento de Las Palmas, Documento sin fecha, mecanografiado por triplicado.
- <sup>21</sup> ADP, 28 de abril de 1821, 41r.

- <sup>22</sup> ADP, 31 de enero de 1822, 144r.
- <sup>23</sup> BOC, 28 de julio de 1841, sesión de 12 de julio de 1841.
- <sup>24</sup> ADP, 8 de julio de 1839, 143v.
- <sup>25</sup> Ejemplos de ello en ADP, 21 de junio de 1820, 119v; ADP, 4 de julio de 1820, 124v; ADP, 23 de marzo de 1821, 32v.
- <sup>26</sup> ADP, 22 de marzo de 1821, 30v.
- <sup>27</sup> ADP, 10 de mayo de 1821, 45r.
- <sup>28</sup> ADP, 25 de enero de 1822, 134v.
- <sup>29</sup> BOC, 17 de febrero de 1837.
- <sup>30</sup> ADP, 18 de diciembre de 1821, 121r; ADP, 25 de junio de 1822, 114v.
- <sup>31</sup> ADP, 20 de octubre de 1821, 97v.
- <sup>32</sup> ADP, 30 de octubre de 1837, 43r.
- <sup>33</sup> ADP, 11 de julio de 1821, 77r.
- <sup>34</sup> ADP, 7, 17 de junio y 10 de julio de 1822, 93r, 105v y 130v.
- <sup>35</sup> ADP, 13 de julio de 1822, 142r.
- <sup>36</sup> ADP, 8 de octubre de 1855 y 25 de septiembre de 1856.
- <sup>37</sup> ADP, 4 de abril de 1881.
- <sup>38</sup> ADP, 10 de febrero de 1864.
- <sup>39</sup> *Exposición de la Diputación provincial de Canarias sobre modificación del Real Decreto de 11 de julio de 1852 concediendo a estas islas la franquicia de puertos*, Santa Cruz de Tenerife, 1877.
- <sup>40</sup> BOC, 18 de enero de 1901.
- <sup>41</sup> BOC, 26 de septiembre de 1842; BOC, 4 de marzo de 1874.
- <sup>42</sup> BOC, 3 de febrero de 1844.
- <sup>43</sup> ADP, 31 de julio de 1856.
- <sup>44</sup> Las actas de las sesiones de la Diputación correspondientes a los años de 1856 y 1857 se encuentran plagadas de reclamaciones contra el importe repartido a los ayuntamientos (*Vid* ADP, 15 de mayo y 1, 5 y 6 de octubre de 1857).
- <sup>45</sup> ADP, 27 de mayo de 1864.

<sup>46</sup> ADP, 28 y 30 de enero de 1857.

<sup>47</sup> BOC, 18 de julio de 1877.

<sup>48</sup> En septiembre de 1842, la Diputación reconoce que aún quedan por cobrar cuotas correspondientes al año 1838 (BOC, 26 de septiembre de 1842). En el año 1874, la isla de La Gomera llevaba cuatro años sin dar una peseta para el contingente provincial (BOC, 4 de marzo de 1874).

<sup>49</sup> ADP, 6 de mayo de 1864.

<sup>50</sup> BOC, 16 de julio de 1894.

<sup>51</sup> BOC, 4 de octubre de 1897.

<sup>52</sup> BOC, 23 de agosto de 1897.

<sup>53</sup> ADP, 21 de enero de 1919; 2, 4 y 5 de febrero de 1924.

<sup>54</sup> Archivo Histórico Provincial de Santa Cruz de Tenerife, documentación sin catalogar.

<sup>55</sup> Un estudio detallado de la política presupuestaria de la Diputación en torno a los establecimientos de beneficencia e instrucción pública puede verse en A. MILLARES CANTERO, *Santa Cruz dominadora. El centralismo interno y la provincia imposible en el XIX canario*, Gran Canaria, 2004, 112 ss.