

EL MUNICIPIO CONTROLADO. LOS REGLAMENTOS DE PROPIOS Y ARBITRIOS EN LAS REFORMAS CAROLINAS

Manuel Martínez Neira*

UNA FUENTE POCO CONOCIDA

Cada vez aparece con mayor claridad la centralidad del siglo XVIII, del setecientos para la comprensión del momento histórico que vivimos. Si esto puede decirse para toda la llamada edad contemporánea, lo es más ahora en este espacio posmoderno en el que volver a los orígenes, precisamente al setecientos, se hace obligado. Y, sin embargo, a causa del paradigma estatista —que desde el ochocientos en adelante ha dominado la historiografía institucional— no contamos con muchos trabajos sobre las finanzas de los municipios españoles de ese momento.¹

Algunos autores han utilizado el catastro de Ensenada —que incluía un minucioso examen de la estructura fiscal de los consejos— para esclarecer esta realidad;² más ahora que está editado en parte.³ Ahora bien, esta fuente ha de utilizarse tomando en cuenta su finalidad fiscal.⁴

* Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho, Universidad Carlos III, Madrid, España.

¹ La bibliografía para el estudio de las haciendas municipales de la España peninsular en el siglo XVIII puede verse en M. Martínez Neira, *Una reforma ilustrada para Madrid. El reglamento del Consejo real de 16 de marzo de 1766*, Madrid, 1994, en especial las pp. 9 y 10. También C. García García, *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, 1996, sobre todo pp. 13-15.

² F. Núñez Roldán, “Haciendas municipales en el reino de Sevilla a mediados del siglo XVIII”, *Historia, Instituciones, Documentos* 12, 1985, pp. 89-132.

³ Ediciones Tabapress, Madrid, viene publicando las respuestas generales del catastro, así como otros documentos relacionados; hasta la fecha han aparecido casi 100 volúmenes.

⁴ Interesa: *El catastro en España, 1714-1906. De los catastros del siglo XVIII a los amillaramientos de la segunda mitad del siglo XIX*, Madrid-Barcelona, 1988; J. Pro Ruiz, *Estado, geometría y propiedad: los orígenes del catastro en España, 1715-1941*, Madrid, 1991.

Tenemos otra fuente, menos utilizada y conocida, pero quizás más rica y completa para el conocimiento de la fiscalidad municipal del setecientos, y en concreto del reinado de Carlos III (1759-1788); más adelante, me referiré a los reglamentos de propios y arbitrios.

EL PROCESO DE LOS REGLAMENTOS

En el siglo XVIII la mayoría de los municipios de la monarquía padecían, como se sabe, un endeudamiento elevado y una fiscalidad indirecta fuerte. Para los ilustrados esto se debía a la mala gestión y al fraude de los cuerpos capitulares, así como a la falta de un control eficaz sobre ellos. De ahí que se intentase una reforma administrativa, que formuló Ensenada (Instrucción de 1745) pero que no se llevó a cabo hasta el comienzo del reinado de Carlos III.

Efectivamente, el 30 de julio de 1760 se promulgó el *Real Decreto e Instrucción que manda S.M. observar para la administración, cuenta y razón de los propios y arbitrios del reino*.⁵ La reforma suponía la creación de un órgano que monopolizaba los asuntos de propios y arbitrios a nivel central, la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino. Y, a nivel municipal, se establecían unas juntas para el gobierno y administración de estos ramos: las Juntas de Propios y Arbitrios. A la cabeza de estas instituciones colegiadas aparecían el contador general y los intendentes, respectivamente, como piezas claves de este engranaje. Y por encima, dominándolo todo, el Consejo de Castilla.

Al Consejo se confiaba el gobierno y dirección de los propios y arbitrios del reino, aunque esta indicación no dejó de ser conflictiva. Para realizar su cometido, el Consejo debía pedir a cada pueblo noticias de los propios que poseía y de los arbitrios que usaba. Con esos conocimientos debía elaborar para cada uno de los pueblos un reglamento donde se reflejaban hasta los detalles más mínimos de sus haciendas, y se señalaban las cantidades a que debían ceñirse tanto en los gastos de administración de justicia, como en las fiestas votivas, salarios de médico, cirujano, maestro de primeras letras y demás

⁵ En 1773 se publicó una *Colección de los Reales Decretos, Instrucciones y Órdenes de S. M. para el establecimiento de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, su administración, gobierno y distribución bajo la dirección del Consejo y de las providencias dadas para su observancia y cumplimiento*. En ella se agrupaban varias disposiciones sobre los ramos que aparecían con posterioridad, además de la Instrucción de 1745. En 1803 se hizo una edición actualizada de ese *corpus* normativo con el título de *Nueva Colección de los Reales Decretos, Instrucciones y órdenes de S. M. para el establecimiento de la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, su administración, gobierno y distribución bajo la dirección del Consejo, y de las providencias dadas para su observancia y cumplimiento*. Muchas de estas disposiciones se recogieron después en la NoR, VII, XVI: de los propios y arbitrios de los pueblos. En estas disposiciones me fundamento para redactar las páginas que siguen, mientras no se diga lo contrario.

obligaciones que sobre sí tenían los municipios. Es decir se reglaban y dotaban las cargas y gastos a cada pueblo, dejando un remanente para redimir los censos.

Por otro lado, en la esfera municipal, el monarca encargaba a los intendentes la administración de estos ramos, en dependencia directa con el Consejo, en concreto con el contador general. El intendente tenía que velar para que los pueblos manejasen sus propios “con entera pureza, cortando todo monopolio y malversación de sus productos”.

Anualmente se debía elaborar —siguiendo un formulario— una cuenta del producto y distribución de los propios, según la dotación de gastos que hiciera el Consejo.

Estas cuentas serían remitidas al intendente, quien las pasaría a la Contaduría para su examen. Pero la repetición que se hace sobre la obligatoriedad de estos envíos, seguramente habla de su incumplimiento.

Una vez concluidas las cuentas, el contador tenía que dar una certificación del cargo y data de ellas al intendente que éste pasaba al Consejo.

Las juntas creadas por la Instrucción de 1745 para el gobierno y manejo de los arbitrios, pasaban ahora a encargarse también de los propios, bajo las mismas reglas. Se crearon de esta manera las Juntas de Propios y Arbitrios, que eran —como ya se ha dicho— uno de los ejes de la reforma. Todo el gobierno de propios y arbitrios de un municipio, es decir su hacienda, sería a nivel municipal gobernada por estas nuevas juntas.

Para el establecimiento de las juntas se expidió la orden de 6 de noviembre de 1761. En ella se decía que donde hubiese corregidor o alcalde mayor de realengo, fuera automáticamente nombrado presidente de éstas. En los pueblos donde se tuvieran anualmente elecciones y no hubiera distinción de estados, las juntas se integrarían con el alcalde más antiguo, el regidor decano y el procurador síndico general. Y donde existiera esa distinción, se compondrían cada año, del alcalde por el estado noble, del regidor más antiguo, del de hijosdalgo, y del procurador síndico; y así sucesivamente. Posteriormente otra orden, de 12 de julio de 1768, indicaba que los regidores, donde fueran perpetuos, alternasen y se turnasen entre sí de dos en dos años, de modo que en cada año se nombrase uno. Y el 20 de noviembre de 1767 el Consejo declaró que los diputados del común debían tener asistencia y voto en la junta; y los personeros voz para proponer y pedir lo que fuera más conveniente y útil a estos ramos.

Estas juntas debían examinar los arbitrios que eran más gravosos a los pueblos, para ver si podían subrogarse por otros más tolerables; y en su caso, proponer los cambios oportunos.

Las cuentas de arbitrios se tenían que formar, remitir y tomar por el contador en los mismos términos expuestos para los propios.

El Consejo debía consultar con el rey, por la vía de Hacienda, los arbitrios que cada pueblo necesitaba y las prórrogas de los ya concedidos una vez

cumplidos; de forma que no existieran arbitrios sin verdadera necesidad. Se aprecia así un intento claro de suprimir todos los arbitrios superfluos y fundamentar la hacienda en los propios; tal vez para dejar mayor margen impositivo a la Hacienda Real.

Con ningún pretexto podría invertirse el producto de los arbitrios en otros fines que los de su preciso destino; sus sobrantes se encauzarían a la redención de los censos impuestos sobre ellos, de forma que paulatinamente se liberasen los pueblos de los gravámenes que sufrían sobre los consumos. Posteriormente, por orden de 3 de julio de 1761 se disponía que los pueblos no impusieran ningún censo sin la correspondiente facultad real; en caso contrario éste no podría incluirse en las cuentas, y no se permitiría repartir su importe entre los vecinos, siendo responsables los que hubiesen acordado su imposición. Nuevas órdenes, de 25 y 6 de septiembre de 1767 y 1768, mandaban que los sobrantes que resultaran anualmente fuesen divididos en tres partes, dos de ellas dedicadas a la redención de censos y la tercera al pago de atrasos, prefiriéndose en uno y otro caso los acreedores que hicieran más rebaja.

La instrucción estipulaba que se sustentaran las haciendas locales en sus patrimonios, es decir, lejos de optar por una desamortización municipal lo que planteaba era que en los pueblos donde los propios no alcanzaran a cubrir sus obligaciones, el Consejo, con el sobrante de arbitrios, comprara algún propio cuyo rendimiento fuera suficiente. De esta forma se pretendía evitar otros medios que perjudicaran la libertad y disfrute de los comunes a los vecinos. El paradigma fiscal eran los propios, no los arbitrios, lo cual distaba mucho del modelo constitucional que se iría implantando a lo largo del siglo XIX.

Por otro lado a nivel central nacía la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino, para controlar y dirigir la marcha de cada una de las haciendas locales, a las que se dotaría de su correspondiente reglamento. Estos reglamentos describían cuáles eran los ingresos de los municipios, qué cargas tenían que soportar y daban algunas disposiciones de organización. Se señalaba, de esta forma, la cantidad que parecía suficiente para atender los gastos municipales. Si un pueblo comprobaba que lo previsto no alcanzaba para lo necesario, debía elevar una propuesta al Consejo a través del intendente, con la debida justificación. En una orden de 1792 se dictaban las diligencias que debían realizar los intendentes para comprobar que las peticiones de los municipios eran justificadas. Por lo tanto, desde el poder central se ordenaba toda la vida municipal, ya que controladas sus finanzas, no era difícil controlar su política. El control era tal que todo gasto extraordinario superior a 100 reales —cantidad pequeña como puede comprobarse con la lectura de las partidas de estos reglamentos— debería ser consultado y aprobado por el Consejo de Castilla.

La Contaduría General estaba compuesta, en un primer momento, por un contador y ocho oficiales, número claramente insuficiente para el cometido en-

comendado. De ahí que por reales órdenes y reglamentos posteriores, se fue aumentando sucesivamente el número de dependientes tanto en la Contaduría General como en las de provincia, para evitar los retrasos en la marcha de los distintos asuntos.

A pesar de todas estas dificultades, los reglamentos fueron apareciendo:⁶ en 1765 ya se habían aprobado 5 659, 10 582 en 1769 y 12 500 en 1773; en 1787 había 1 084 nuevos reglamentos. Esto suponía que casi la totalidad de los municipios tenían su propio reglamento. Una excepción era la de los pueblos que apenas poseían propios o arbitrios, y que funcionaban realizando derramas para sus necesidades, por lo que se renunció a dotarlos de reglamento.

Anualmente el Consejo daba cuenta al monarca del estado de los propios y arbitrios. Para la elaboración de este estado general cada municipio enviaba en el mes de junio al intendente, los datos que le correspondían, y a su vez cada provincia enviaba en el mes de noviembre los suyos a la Contaduría General.

EL REGLAMENTO PARA LA VILLA DE MADRID

Madrid procedió también a ordenar su hacienda conforme a los nuevos criterios.⁷ Una real orden de 9 de septiembre de 1762 mandaba que se enviase a la Contaduría General una relación de los ingresos municipales, y con esos datos elaborar el reglamento. Sin embargo, pasó un año antes de que se enviaran los informes pedidos, que recogían el “presupuesto” de 1764, los resúmenes del quinquenio 1756-60, y la relación de facultades reales que legitimaban la deuda municipal. El 20 de marzo de 1765 se presentó un borrador del reglamento y se abrió el plazo para las alegaciones. Las hubo de toda clase: legalistas, aduciendo contravención de disposiciones no derogadas; práctico-administrativas, asegurando que “queda desfigurada la cuenta”; o las más frecuentes, de protestas por los sueldos asignados. El 16 de marzo de 1766 se concluyó su redacción, sin incluir ningún cambio con respecto al texto de 1765, con la cabecera de *Reglamento que debería observarse en la administración, recaudación y distribución de los caudales de propios, sisas, impuestos, arbitrios y rentas de Madrid*.⁸ Y el 11 de agosto del mismo año fue aprobado por real resolución.

⁶ C. García, *La crisis*, op. cit., p. 204.

⁷ Para este apartado véase el artículo de Carlos de la Hoz, “Las reformas de la hacienda madrileña en la época de Carlos III” en Equipo Madrid, *Carlos III, Madrid y la Ilustración*, Madrid, 1988, pp. 78-101.

⁸ De este reglamento se conservan dos copias manuscritas, AVM-S 2-353-43 y 4-108-44. Parece que nunca se imprimió. Existe otra copia, AVM-S 7-206-5, de 1832. Se trata de una copia anotada, donde junto al reglamento originario se registran las modificaciones que ocurrieron desde 1766 hasta esa fecha. Además se halla copiado en los libros de acuerdos del Ayuntamiento, en las fechas correspondientes a las sesiones de 1 de enero de 1766, hasta 3 de octubre del mismo año (folio 131). La copia de 1832 ha sido editada por mí en *Una reforma ilustrada*, op. cit.

El reglamento comienza describiendo los ingresos de la hacienda madrileña: los propios y rentas, por un lado; y por otro las sisas, impuestos y arbitrios. Esto según los valores que resultaban de las certificaciones de los contadores de sisas, causa pública y de otras noticias dadas con posterioridad a éstas.

Antes de proceder a señalar las cargas se previene una serie de reglas o principios —así se denominan en el reglamento—, once en concreto. Sentados estos principios, como inalterables se pasa a declarar los salarios, con un total de 159 partidas de gasto.

Lo que resultase después de pagar todos los salarios, consignaciones y gastos previstos, se destinaría a la redención de capitales hasta 750 000 reales anuales.

¿Cuáles eran los medios con que contaba Madrid para cubrir sus necesidades? Los propios y las rentas municipales consistían en: 7 casas; el peso real; el derecho de almotacén y contraste; una barca y la mitad de otra; varios sotos; 36 censos perpetuos y 4 al quitar; 23 efectos contra las sisas; un derecho de martiniega; diferentes tierras dadas a censo perpetuo y otras en arrendamiento; la basura que se saca de las calles de la villa; los sitios que ocupan las bancas y baños de la ribera del Manzanares; las multas de los repesos y las que impone el corregidor y sus tenientes; un juro sobre la renta general del tabaco; los censos que se pagan por el agua que corre en las casas de algunos particulares; el rendimiento de la Depositaria general de Madrid; unas yerbas. Todo esto importaba 236 575 reales.

Por otro lado las sisas, impuestos y arbitrios que usaba Madrid consistían en: 2 reales por cabeza de ganado introducido en Madrid; 4 maravedíes en libra de jabón; 202 maravedíes en arroba de aceite; 331 en arroba de vino; un cuartillo de real en libra de cera; 9 reales en arroba de azúcar; un real y cuartillo por cabeza de cabrito; 2 maravedíes en libra de nieve; 8 maravedíes en azumbre de cerveza; un real en libra de cacao y chocolate; lo que pagan los lugares de la provincia de Madrid por razón de la sisa de 8 000 soldados; la tercera parte del producto líquido de comedias; 4.5% sobre pescados frescos de mar y dos reales por arroba de barbos, peces y carpas; 4 ducados por cada cajón en la Plaza Mayor y plazuelas, en la Depositaria general de corte.

El producto ascendía a un total de 11 480 807, que con lo ingresado de propios y rentas hacía la cantidad de 11 717 383 reales. Lo que nos muestra que lo recaudado por los propios era realmente ridículo, tan sólo algo más del 2% del global.

Junto a los ingresos estaban las necesidades de la municipalidad. Los gastos previstos por el reglamento importaban 10 826 827 reales. Esta cantidad se distribuía en 159 partidas de salarios, consignaciones, censos, fiestas de iglesia, comisiones y otros gastos ordinarios y extraordinarios. Los intereses de la deuda municipal eran el mayor gasto que encontraba el Ayuntamiento e importaban 6 264 624 reales, casi 60% del total. El pago de salarios suponía casi 10%: 1 066 324 reales. Para la refacción eclesiástica se señalaban 995 928

reales en total, lo que suponía algo más de 9%. Para gastos de causa pública se preveía más de 8%: 900 000 reales. Para beneficencia, 761 604 reales, lo que suponía 7% del gasto. Para festividades de iglesia y limosnas voluntarias, 89 053 reales, 0.8% del global. Para comisiones, 38 728 reales, algo más de 0.3%. Quedaba más de medio millón de reales repartidos en gastos ordinarios y extraordinarios alterables y otras partidas, como la del despensero del Buen Retiro.

Si de los valores que aparecían en el reglamento se deducía la dotación fija y anual para las cargas de Madrid y gastos, quedaba un sobrante de 890 556 reales que debía ponerse en depósito en el arca de tres llaves. Todos los años se retirarían de él 750 000 reales para el caudal de redenciones.

Pero la coordinación de todo esto era demasiado compleja. La Junta, para no colapsar la vida municipal —y esta necesidad se observa perfectamente en los libros de actas y en multitud de documentación específica—, tuvo que actuar por su cuenta, sin esperar las respuestas de la Contaduría, que muchas veces no llegaban. Las amonestaciones del Consejo tampoco se hicieron esperar, aunque —como indica Carlos de la Hoz— estas reconvenciones no surtieron efecto y la Junta continuó incumpliendo algunas órdenes recibidas.

A la par que el reglamento, pocos días después se daba una instrucción que lo completaba en lo relativo al modo de recaudación y administración de los arbitrios. Venía a ser el cómo conseguir los ingresos que después el reglamento distribuiría entre las necesidades municipales. La *Instrucción de lo que han de observar los registradores y demás dependientes de sisas mayores y menores, millones, alcabalas y cientos para el más fácil despacho y recaudación de derechos* —que así se llamaba—, fue formada por Miguel de Múzquiz, que fuera secretario de Estado y despacho de Hacienda, en 16 de agosto de 1766, como reza el encabezamiento.⁹

Como ya se ha expuesto, el reglamento está fechado en 16 de marzo de 1766 y fue aprobado por el rey el 11 de agosto del mismo año. Desde esa fecha estuvo vigente, salvo los periodos de gobierno constitucional —la época doceañista y el trienio constitucional— y durante el reinado de José I, hasta que el Real Decreto de 23 de julio de 1835 provocó una nueva ordenación, que suprimió la Junta de Propios y Sisas.¹⁰

En ese largo periodo de setenta años fue objeto de numerosas correcciones, fundamentalmente con el objeto de actualizar los importes de gasto y hacerse eco de algunas pequeñas modificaciones.¹¹

⁹ Una copia manuscrita de la *Instrucción* en AVM-S 3-289-20; un ejemplar impreso en AVM-S 3-263-7. Utilizo para las citas este último, se trata de una reimpresión hecha el 25 de agosto de 1813.

¹⁰ Sobre estos periodos y en general para el funcionamiento del reglamento en el reinado de Fernando VII puede verse mi libro *Revolución y fiscalidad municipal. La hacienda de la Villa de Madrid en el reinado de Fernando VII (1808-1833)*, Madrid, 1995.

¹¹ En este sentido la edición que ofrezco en *Una reforma ilustrada, op. cit.*, es muy interesante pues se trata de una copia del reglamento terminada en 31 de diciembre de 1832, en la que se introduce en forma de

El constante déficit del municipio hizo que el Consejo de Castilla pensase en hacer un nuevo reglamento, que ofreciese el equilibrio de ingresos y gastos no conseguido. De hecho se pidieron noticias a la Contaduría de la provincia, que motivaron una certificación de los valores y cargas de la villa en 1805. Pero todo quedó en un proyecto, y el reglamento de 1766 continuó su vigencia.

EL MUNICIPIO CONTROLADO, LA CRISIS DEL PARADIGMA ESTATALISTA Y OTRAS REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Los más de 13 000 reglamentos aprobados nos ofrecen un mapa muy completo y bastante real de las haciendas municipales del periodo. Por desgracia sólo conozco la publicación del de Madrid, Salamanca y Granada —además de un resumen del de Burgos—, y en pocas publicaciones se hace referencia a ellos.¹²

La información que nos proporcionan puede utilizarse en varios sentidos. Por ejemplo, para analizar a los empleados del municipio, que en el caso de Madrid, mientras duró la vigencia del reglamento, llegaron a ser más de 600, con sus sueldos, sus nombramientos, etc.¹³ Otra posibilidad es clasificar las haciendas municipales por sus patrimonios, el peso de los arbitrios en sus cuentas, etc., y formar así una serie de modelos explicativos.

Basta ojear uno de los reglamentos para captar toda la potencialidad de la fuente, en cuyo sentido estas páginas pretenden sólo invitar al lector a considerar estos textos para futuras investigaciones y reflexiones.

Desde otro punto de vista, y ahora me gustaría fijarme en él, estos reglamentos nos muestran un municipio controlado: perdida la relativa autonomía de sus finanzas, perdida la relativa autonomía política. Lo que nos enfrenta, por un lado, a la construcción del Estado moderno que desde siglos antes intentaba poco a poco fortalecerse a costa de ir debilitando a otras instancias, y nos sitúa en la polémica actual sobre el paradigma estatalista y su superación.¹⁴ Y

glosas las distintas variaciones que a lo largo de esos años sufrió el texto. Además se acompaña de un anexo donde aparecen las *Cargas anuales impuestas a Madrid con posterioridad al Reglamento Vigente*. De esta forma abarca prácticamente toda su vida y nos muestra todas sus mutaciones; se puede considerar por lo tanto como una regesta de las disposiciones dadas en ese intervalo de tiempo.

¹² En el incendio que sufrió en 1939 el archivo General de la Administración, desapareció una gran parte de los fondos del Archivo de la Contaduría General de Propios y Arbitrios. De forma que sólo desde los archivos locales podemos acceder a estos reglamentos y cuentas municipales. Sería de gran utilidad que se emprendiese una edición masiva de los mismos.

¹³ P. Baena Pinedo, M. Martínez Neira, "El ayuntamiento de Madrid a finales del reinado de Fernando VII", *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, núm. 34, 1994, pp. 543-563.

¹⁴ Luigi Blanco, "Note sulla più recente storiografia in tema di stato moderno", *Storia, Amministrazione, Costituzione*, núm. 2, 1994, pp. 259-297; *Stato e finzionari nella Francia del Settecento: gli "ingénieurs des ponts et chaussées"*, Bolonia, 1991; Antonio M. Hespanha, *Storia delle istituzioni politiche*, Milán, 1993; Stefano Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milán, 1994-96;

es que estos mismos reglamentos muestran otra faceta de las monarquías absolutas: su dependencia de otros cuerpos y, sobre todo, su incapacidad para desarrollar una eficaz administración propia.

El reformismo borbónico mostró, también aquí, las insuficiencias del absolutismo y, de esta manera, contribuyó decididamente a su desaparición.

