



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Lorenzo Jiménez, José Vicente
La Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino (1824-1834)

Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica, núm. 6, 2016, Noviembre-Abril, pp. 39-54
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: 10.24965/reala.v0i5.10386

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576462559003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



La Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino (1824-1834)

The Directorate-General of Propios and Arbitrios of the Kingdom

José Vicente Lorenzo Jiménez

Universidad de Sevilla

jvlorenzo@us.es

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto estudiar el control por parte de los poderes públicos centrales de los bienes y recursos de los entes locales generadores de ingresos públicos durante el periodo de 1824 a 1834. A tal efecto se analizan las circunstancias históricas y jurídicas en las que se crea la Dirección General de Propios y Arbitrios en 1824, y las razones de su creación. A continuación se analiza el desarrollo de sus actuaciones durante los siguientes 10 años, con especial atención al aspecto de las competencias jurisdiccionales. Por último, se analizan las causas de la supresión de la Dirección General de propios y Arbitrios.

Palabras clave

Bienes de entidades locales; Propios y Arbitrios; Dirección General; Década Ominosa.

ABSTRACT

This paper aims to study the control by the central government of goods and resources of local government revenue generators for the period of 1824 to 1834. Historical and legal circumstances are analyzed to understand why the Directorate General of Propios and Arbitrios is created in 1824. Then the development of its activities is analyzed over the next 10 years, with special attention to the appearance of judicial powers. Finally, the causes of the abolition of the Directorate General are analyzed.

Keywords

Municipal revenues; «Propios» and «Arbitrios»; Directorate General; Ominous Decade.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL REAL DECRETO DE 3 DE ABRIL DE 1824. 1. El texto del Real Decreto y de las disposiciones dictadas en los días siguientes. 2. La situación anterior a la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios. 3. Los antecedentes próximos de la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios. 4. El fundamento de la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios: la incapacidad e insuficiencia del Consejo Real. 5. La opción por el Ministerio de Hacienda. 6. La opción por la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios. 7. La opción por la Jurisdicción de Hacienda en los asuntos contenciosos. 8. El mantenimiento de la situación en lo gubernativo hasta 1828. III. LAS VICISITUDES POSTERIORES. 1. La Instrucción de 17 de octubre de 1828. 2. La actividad de la Dirección General en lo gubernativo. 3. La eficacia de la actividad de la Dirección General. 4. Las competencias sobre propios y arbitrios en lo contencioso. 5. La creación del Ministerio de Fomento. IV. LA SUPRESIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIOS Y ARBITRIOS. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los años del reinado de Fernando VII, en particular durante la Década ominosa (1823-1833), se produjeron importantes cambios en la estructura del Estado con respecto a la existente en el siglo XVIII. Ciertamente en lo político se restauró el absolutismo, pero en lo administrativo se hizo un esfuerzo de centralización, reforma y racionalización, creándose nuevos organismos que pasaron a desempeñar las principales tareas de gobierno, sustituyendo a otros que, aunque permanecieron, vieron muy disminuidas sus funciones¹.

En este trabajo vamos a estudiar el control y fiscalización de los propios y arbitrios de los pueblos por órganos supramunicipales. En aquella época gran parte de los escasos servicios públicos existentes se prestaban por los Ayuntamientos, ya que las estructuras propias del Estado eran muy limitadas en el ámbito interno. Para hacer frente a tales servicios los Ayuntamientos necesitaban medios económicos. Pues bien, la fuente de tales ingresos la constitúan en primer lugar los propios, que podían consistir en bienes o derechos².

En caso de que los ingresos procedentes de los propios no fueran suficientes para hacer frente a los gastos ordinarios o extraordinarios, era necesario acudir a arbitrios autorizados por el Estado, que podían tener carácter perpetuo o temporal, aunque la tendencia era a perpetuarse. Estos arbitrios eran impuestos indirectos que recaían normalmente sobre algunos artículos de primera necesidad. Y si estos medios eran insuficientes, se acudía a un repartimiento entre los vecinos.

La gestión de estas fuentes de ingresos correspondía a los Ayuntamientos, a través de las Juntas de Propios y Arbitrios. Sin embargo, el Estado ejercía funciones de fiscalización y control. Es de ello de lo que trata este trabajo, con motivo de la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios entre 1824 y 1834.

II. EL REAL DECRETO DE 3 DE ABRIL DE 1824

1. El texto del Real Decreto y de las disposiciones dictadas en los días siguientes

Por Real Decreto de 3-04-1824 se creaba la Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino:

«Conociendo la necesidad de que la administración de los ramos de Propios y Arbitrios del Reino se despache con la rapidez que se propuso mi Augusto Padre al expedir su Soberano decreto de 30 de agosto de 1796, y era mi Real ánimo al dictar mi Resolución de 15 de noviembre de 1818, después de haber oído a mi Consejo de Ministros, he venido en crear una Dirección General con inmediata y única dependencia de mi Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, poniéndola al cuidado de un Director General que nombraré, y cesando mi Consejo Real en el conocimiento de los expresados ramos; pues es mi voluntad que los negocios cuestionosos que se susciten en las provincias se determinen por los Intendentes de ellas, con las apelaciones a mi Consejo de Hacienda en sala de Justicia».

La decisión se tomaba tras haber oído el Rey al Consejo de Ministros. Ese mismo día 3-04-1824 se nombraba Director General en comisión a D. Niceto de Larreta, ministro de capa y espada del Consejo de Hacienda, con retención de plaza en dicho Consejo³.

Por RO 4-04-1824⁴ se ordenaba al nuevo Director General que propusiera la planta de la Oficina de la Dirección General de Propios y Arbitrios, de la contaduría general y de las oficinas subalternas. Mientras tanto, debían ejercer en las provincias los oficiales de las contadurías de propios las funciones peculiares

¹ ESTEBAN DE VEGA, M.: 83.

² En principio los municipios cubrían los costes de los servicios municipales con las rentas de los propios, que, por tanto, eran aquellos bienes que constituyan fuentes de ingresos. El *Febrero Novísimo*, publicado en la época que tratamos, define los propios como aquellos bienes que por algún título pertenezcan al común de cada pueblo y cuya renta está destinada a la conservación del estado civil y establecimientos municipales de los concejos; y también incluyen aquellas cosas declaradas como tales en general o por valor de ellos en algunas Reales Órdenes (TAPIA (1828): I, 271). Vid. una enumeración o descripción de los propios y arbitrios en ORTIZ DE ZÚÑIGA y HERRERA (1832): II, 282 ss. Sobre ello, vid. DE CASTRO (1979): 31 ss.

³ El equipo directivo de la Dirección General quedó integrado por el Director General (Larreta), el contador general (José Echavarría) y un tesorero (Santiago López Regaño, diputado de los Reinos). Estos cargos permanecieron hasta la supresión de la Dirección General en 1834.

⁴ En lo sucesivo se utilizará la abreviatura RO para referirnos a las Reales Órdenes.

de los contadores; y los Ayuntamientos y juntas de tales ramos debían seguir observando las normas anteriores, entendiéndose «por ahora» con los intendentes, «quienes obedecerán cuanto se les encargue por el Director, al cual harán presente lo que estimen oportuno al mejor servicio de SM y bien de sus pueblos».

2. La situación anterior a la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios

Tradicionalmente el manejo de los propios había correspondido exclusivamente a los pueblos. Sin embargo, esta gestión había sido muy deficiente; y además había dado lugar a numerosos abusos, en buena parte debido a que los pueblos estaban gobernados por oligarquías, que atendían a sus propios intereses⁵.

A mediados del siglo XVIII los poderes centrales pretendieron controlar la gestión de las Haciendas municipales. Por un lado, pretendían acabar con esas irregularidades. Y por otro lado, trataban de evitar el recurso a los arbitrios municipales, por tratarse de impuestos indirectos que suponían trabas a la actividad artesanal y comercial, y minaban la capacidad recaudatoria del Estado, ya que muchos de los arbitrios locales recaían sobre las mismas bases que otros tributos estatales⁶.

En 1760 se dio un paso fundamental al crearse la Contaduría General de Propios y Arbitrios, órgano encargado del control de las haciendas locales bajo la dependencia directa del Consejo de Castilla (Nov. 7, 16, 12)⁷.

La Instrucción dictada al efecto establecía que la Contaduría estaría compuesta «por ahora» por un contador general y ocho oficiales nombrados por el Rey a propuesta del Consejo Real por la vía de Hacienda; y en cada contaduría de ejército y provincia habría un contador y dos oficiales (Nov. 7, 16, 13, 19)⁸.

Asimismo se confirmaba la creación de Juntas de Propios y Arbitrios del Reino en los Ayuntamientos, encargadas de la gestión de los asuntos de propios y arbitrios (Nov. 7, 16, 11 y 7, 16, 13, 12).

Sin embargo, estas medidas no dieron muchos resultados. En primer lugar, hay que destacar las dificultades para presentar las cuentas, dada la escasa cualificación de quienes tenían que hacerlo: piénsese en los numerosos núcleos existentes, en muchos de los cuales difícilmente podrían encontrarse personas adecuadas para confeccionar las cuentas.

Por otra parte, no se consiguió evitar el atraso en los expedientes y se produjeron interferencias con Hacienda⁹. El exceso de atribuciones reunidas en el Consejo de Castilla y la resistencia pasiva de los regidores proporcionaron una libertad mayor en la práctica que en los textos legales, como prueba la reiteración de los mismos desde 1760, de modo que, al final, era una minoría (los cargos municipales) la que manejaba los fondos de propios y los pósitos¹⁰. Es opinión común que se obtenían escasos rendimientos por el abandono y desidia de los ayuntamientos; y por los intereses de las oligarquías urbanas. El resultado era una infrautilización de las propiedades rústicas por la escasa rentabilidad que se obtenía de éstas¹¹.

A fines del siglo XVIII, y sobre todo a partir de 1814 se observa la pérdida de peso específico de los propios, lo que obligó a los pueblos a endurecer la carga fiscal sobre los vecinos¹².

A partir de la última década del siglo XVIII se produce una innovación sustancial: se pone el acento no en el control de la gestión de los propios, sino en la consideración de los propios como una fuente de ingresos para la Hacienda central¹³.

Con la llegada del nuevo régimen liberal la idea prevalente pasó a ser la reducción a propiedad privada de todos los propios y de gran parte de los comunales (Decreto de las Cortes de 4-01-1813). Y por lo que se refiere a la Contaduría General de Propios y Arbitrios, fue suprimida por Decreto de Cortes de 3-07-1813, restaurada en 1814 y vuelta a suprimir en 1820.

⁵ Sobre ello hay unanimidad. Vid., por ejemplo, GONZÁLEZ ALONSO (1981): 203 ss; y DE CASTRO (1979): 31 ss.

⁶ COMÍN (1996): 199-200.

⁷ En lo sucesivo, se utilizará la abreviatura Nov. para referirnos a la Novísima Recopilación, indicando primero el libro, luego el título y por último la ley. Sobre la Contaduría vid. GARCÍA GARCÍA (1996): 194 ss.; y GUILLAMÓN (1980): 187 ss. Este último autor alude a 12.626 expedientes correspondientes a los propios enviados por los concejos todos los años (pág. 192).

⁸ El número de empleados fue creciendo a lo largo del tiempo. Vid. GARCÍA (1996): 190.

⁹ DE CASTRO (1996): 456.

¹⁰ DE CASTRO (1979): 41 ss.

¹¹ Se aparta de esta opinión común SÁIZ MILANÉS (1973): 450, en un texto escrito en 1852, es decir, poco tiempo antes de la gran desamortización civil de 1855. Sus opiniones son muy triunfalistas, y aparecen contradichas por los estudios posteriores acerca de la eficacia de la contaduría.

¹² DE CASTRO (1979): 48.

¹³ DE CASTRO (1979): 50. Vid también MANGAS NAVAS (1984): 149-150.

3. Los antecedentes próximos de la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios

El Real Decreto de 3-04-1824 se dictó al poco tiempo de recuperar Fernando VII su poder absoluto tras la etapa liberal. El Consejo Real o de Castilla había sido restablecido por real cédula el 16-06-1823, aunque ya antes éste venía actuando de hecho. Poco después, el 18-09-1823 el Consejo Real solicitaba el restablecimiento de la Contaduría General de Propios y Arbitrios al estado que tenía en 1820 y bajo la tutela del Consejo; y solicitaba también se declarasen nulos todos los actos y providencias del Gobierno erigido en 1820¹⁴. El 1-10-1823 se comunicaba Real Orden que restablecía la Contaduría. Y el 18-12-1823 se comunicaba el nombramiento para regir la Contaduría de José Echavarría, intendente corregidor de Guadalajara.

En diciembre de 1823 se formaba un nuevo Gobierno, siendo nombrado ministro de Hacienda Luis López Ballesteros. Uno de los problemas más acuciantes en aquel momento era el del arreglo de la Real Hacienda. Pues bien, el Real Decreto de creación de la Dirección General de Propios se enmarca en ese contexto de las reformas que López Ballesteros introdujo en la Hacienda, y más en concreto, de la reforma administrativa¹⁵.

4. El fundamento de la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios: la incapacidad e insuficiencia del Consejo Real

A lo largo del siglo XVIII se había producido una evidente disminución del poder de los Consejos frente a las nuevas estructuras ministeriales. El Consejo de Castilla siguió siendo el primero de entre los Consejos, pero pasó a tener una posición subordinada con respecto a los Secretarios de Estado y de Despacho. De hecho, ya en los tiempos de Carlos III y Carlos IV el Ministerio de Hacienda y los intendentes habían asumido unas importantes intervenciones en la materia mediante la utilización de la vía reservada.

No obstante, el Consejo se resistió a perder sus competencias, como lo demuestran los hechos de 1796 y 1818, cuando se trató de crear una Dirección General sobre esta materia. Así, el 30-8-1796 se nombraba a Francisco Aguilar Anchía Director General de las Haciendas Locales, pero el Consejo Real consiguió que no se hiciese efectiva¹⁶.

Por lo que se refiere a la situación concreta en 1824, el Consejo Real no se había repuesto de las sucesivas crisis a partir de 1808, colocándolo en una situación de desprestigio y de pérdida de influencia. De hecho, a partir de 1823 el Consejo Real pierde gran parte de sus competencias: la tendencia era precisamente a concentrar el poder en los ministros, traspasándoles las funciones de los Consejos. En este sentido es significativa la creación del Consejo de Ministros por Real Decreto de 19-11-1823.

En cualquier caso, era opinión común que el Consejo Real era incapaz de gestionar adecuadamente la materia, ya que se trataba de un órgano colegiado, considerándose que un órgano individual era mucho más adecuado a estos efectos, porque esa composición colegiada impedía actuar con rapidez¹⁷.

Es muy significativa el Acta del Consejo de Ministros de 3-04-1824¹⁸. En ella se aludía a los estorbos que impidieron la ejecución del Decreto de 1796, por el que se nombró un Director General de Propios, privando «al Consejo de una administración que no podía ser dirigida por un cuerpo colegiado», «cuyas providencias habían de ser necesariamente lentas por hallarse su atención dividida con otras muchas obligaciones».

El Ministro de Hacienda expuso que en 1819 se pidieron a intendentes y subdelegados de Real Hacienda informes sobre la situación y propuestas. Los informes coincidían en el gran atraso de las cuentas; así como en el trastorno general de la administración, entorpecida por el interés privado y por los defectos del sistema.

Las propuestas realizadas fueron la de privar de las competencias sobre los propios al Consejo, que atendía otros asuntos, ocasionando lentitud en la sustanciación de los expedientes, que «hacían sufrir a los más sumisos, mientras que autorizaba a otros para que a la sombra de las necesidades del momento usurparan las facultades del alto gobierno, y convirtieron en utilidad privada las rentas que debían servir al común aprovechamiento, y a las necesidades de la Corona».

¹⁴ PUYOL MONTERO (1992): I, 441.

¹⁵ FONTANA (2001): 61 ss.; ARTOLA (1986): 116.

¹⁶ GARCÍA GARCÍA (1996): 300.

¹⁷ Así, mucho antes, DOU aludía al Decreto de 16-11-1786, en que se expresaba «el atraso que padece este ramo, a pesar de los esfuerzos del Consejo, siendo difícil en un tribunal colegiado como él conseguir la brevedad debida en el despacho de los asuntos» (II, 183).

¹⁸ Vid. *Actas del Consejo de Ministros, Fernando VII*, tomo I (1989): 8-12.

Al recuperar en 1823 el Consejo Real las competencias sobre la materia y pretender el Ministro de Hacienda reformar el sistema de rentas, consideró éste conveniente que de ese sistema formasen parte los propios y los arbitrios, dada la «nulidad y desconcierto en que habían caído estos ramos», «para completar así la grande obra principiada para establecer la unidad central en la administración de todos los fondos».

Así, el Ministro llegaba a la conclusión, reflejada en el acta, de que era necesario establecer una autoridad gubernativa que evitara «las fórmulas lentas inseparables de toda corporación y especialmente de los tribunales, fuese capaz de ejecutar con celeridad los preceptos de SM, remover los estorbos levantados en la marcha misma establecidas entre Consejo, fiscales y contaduría, y de fijar la administración con la puntualidad y exactitud exigida por el bien de los pueblos».

Con ello se recogía la idea, que en esta época estaba ya muy avanzada, de que los negocios gubernativos y directivos se desempeñaban mejor por un órgano no colegiado. Así, poco después, J. de Burgos, en su Exposición del año 1826 proponía separar de las atribuciones del Consejo la administración superior del Estado y confiarla a un Ministerio especial, dejando al Consejo sólo las funciones judiciales¹⁹.

En la Exposición, Burgos hacía una crítica demoledora al Consejo Real: se trataba de un cuerpo que se reunía sólo a ciertas horas y en ciertos días, y al que «hábitos respetables han sometido al imperio de fórmulas lentas, que son útiles para negocios judiciales», pero no para los que exigen «pronto remedio». Además –continuaba la Exposición–, el Consejo Real ponía el acento en los aspectos legales, no administrativos, lo que retardaba la solución de los asuntos; y las decisiones se tomaban por varios y no por uno solo.

Por otra parte –seguía Burgos–, con el modo de funcionamiento del Consejo la generalidad de los intereses públicos quedaba abandonada. Además, para el despacho de asuntos administrativos, «que ocupan en todos los países de Europa centenares de individuos llenos de instrucción», sólo había un escribano de gobierno, necesitándose «vastos conocimientos, actividad infatigable y competente número de auxiliares para cuidar de los propios y arbitrios»²⁰.

5. La opción por el Ministerio de Hacienda

La opción por un órgano no colegiado se basa en un principio de indudable aceptación ya en la época: deliberar es cosa de varios; mientras que administrar es cosa de uno²¹. Este principio deja de ser un principio político para convertirse en un principio organizativo: pretende lograr la unidad de acción, la celeridad, en definitiva la eficacia. De hecho, el Real Decreto pone el acento en «la necesidad de que la administración de los ramos de propios y arbitrios del reino se despache con rapidez».

Habiendo llegado a la conclusión de que el Consejo Real no era adecuado para esta gestión, surgía la cuestión de cuál era el Ministerio más adecuado para ello.

En principio, podría haberse pensado en la creación de un nuevo Ministerio. Así, entre mayo y octubre de 1823, bajo el mandato de la Regencia que sustituyó al Gobierno liberal, existió un Ministerio del Interior, «dedicado exclusivamente a la parte gubernativa del Reino», cuyos claros precedentes eran el Ministerio del Interior de la etapa de José Bonaparte y el Ministerio de la Gobernación de la Constitución de Cádiz, existente hasta 1814 y durante el Trienio liberal. Pero, como decimos, el Ministerio del Interior fue suprimido por Real Decreto 11-10-1823, con la justificación teórica de evitar gastos innecesarios, ordenando volver a la situación anterior a 7-03-1820.

No parece que llegara a plantearse la cuestión de crear un nuevo Ministerio, que se hubiera tratado de una operación de gran envergadura, al afectar a otras muchas materias que en tal caso debían asignársele. Así las cosas, la opción más adecuada era la integración en el Ministerio de Hacienda. Precisamente la ra-

¹⁹ El texto de la Exposición en MESA MOLES (1946), vid. pág. 142-144. En la Exposición Burgos analiza las insuficiencias del Consejo Real, por lo que propone la creación de un Ministerio de lo Interior.

²⁰ Vid., también, la crítica al Consejo realizada en 1826 en la Memoria de López Ballesteros sobre el estado de la Real Hacienda de España en 1823-1825: el Consejo era un Cuerpo colegiado, rodeado siempre de graves negocios, no apto para ocuparse del pesado y minucioso régimen de los propios y arbitrios, «como lo prueban el atraso y confusión de las cuentas, la inconexión de las disposiciones reglamentarias, los abusos inverterados y la visible decadencia de esos ramos» (SEMINARIO, VI-3:194-197).

²¹ Este principio *administrer, doit être le fait d'un seul homme, et juger, le fait de plusieurs* fue defendido por ROEDERER con motivo de la aprobación de la ley de 28 de pluvioso del año VIII, sobre división del territorio de la República y de la Administración. Como dice SANTAMARÍA (1988:141), se basa en un modelo de organización jerárquica, de origen típicamente militar, asentado sobre una red piramidal de órganos unipersonales. No obstante, ya antes MONTESQUIEU había dicho (capítulo 6 del libro 11 de *El Espíritu de las Leyes*) que «el poder ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque *esta parte del gobierno, que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias*; y al contrario, las cosas concernientes al poder legislativo se ordenan mejor por varios que por uno solo».

zón más poderosa para la creación de esta Dirección General era de tipo hacendístico: lo que se pretendía era unificar la gestión y control de los medios económicos de los que podía disponer el Estado, máxime cuando los arbitrios municipales recaían sobre las mismas bases que los impuestos estatales, labor en la que puso su empeño el ministro López Ballesteros desde los primeros días de su nombramiento²².

Por lo demás, ya antes de 1824 la Secretaría de Hacienda mantenía unas importantes competencias en materia de propios y arbitrios. Así, por ejemplo, el Consejo proponía por la vía de Hacienda los sujetos convenientes para contadores y oficiales de las contadurías (Nov. 7, 16, 13, 21); asimismo, al Rey se debía dar cuenta a través de Hacienda de la situación general de los propios y arbitrios (Nov. 7, 16, 13, 28).

El Acta del Consejo de Ministros de 3-04-1824 se extiende sobre la cuestión: Al plantearse el Ministro de Hacienda el nuevo sistema de rentas, le parecía conveniente que de él formasen parte los propios y los arbitrios, «para completar así la grande obra principiada para establecer la unidad central en la administración de todos los fondos». Debía ser un órgano que dependiera únicamente del Ministro de Hacienda y con absoluta inhibición del Consejo Real.

6. La opción por la creación de la Dirección General de Propios y Arbitrios

El Real Decreto se podía haber limitado a trasladar la Contaduría de una dependencia jerárquica a otra. Sin embargo se crea una estructura superior, que es la Dirección General. Ello nos lleva a tratar la naturaleza de este nuevo órgano y la novedad que introduce.

En la época que tratamos los Ministerios no se estructuraban en Direcciones Generales, como ocurrió con posterioridad. Ciertamente existían algunas Direcciones Generales, e instituciones similares, así como numerosas Juntas y Organismos. Pero la existencia de Direcciones Generales constituía la excepción, no la regla²³.

La doctrina posterior –ya en la época constitucional– no era muy favorable a la creación de Direcciones Generales, aunque le reconocía ciertas ventajas, tales como permitir un control más directo, inmediato y eficaz; con las consiguientes «mejoras y ventajas administrativas en cuanto a orden, economía, brevedad y perfección de los trabajos»²⁴.

A la vista del Real Decreto de creación, es claro que se pretendió establecer una dependencia de la Dirección General directa y exclusiva del Ministro. Como expresamente dice el Real Decreto, se crea la Dirección General «con inmediata y única dependencia» del Secretario del Despacho de Hacienda. A su frente se pondrá un Director General nombrado por el Rey.

Cuestión distinta es la de la opción por una Dirección General independiente. En efecto, podía haberse optado por la integración de la Contaduría de Propios en la Dirección General de Rentas o en las Contadurías generales de Valores o de Distribución, y sin embargo no se hizo, probablemente por la tradición de independencia hasta entonces, o porque se consideraba que se trataba de una materia más amplia que la mera administración y recaudación²⁵.

7. La opción por la Jurisdicción de Hacienda en los asuntos contenciosos

El Real Decreto que comentamos establecía que «los negocios contenciosos que se susciten en las provincias se determinen por los Intendentes de ellas, con las apelaciones al Consejo de Hacienda en Sala de Justicia». Por de pronto, la alusión expresa a los Intendentes suponía la exclusión de la intervención judicial de los Subdelegados de partido, que sí tenían competencias judiciales en los asuntos de rentas. Asimismo

²² No obstante, siguieron quedando fuera del ámbito del Ministerio de Hacienda numerosos recursos y rentas.

²³ Además, una Dirección General tan importante como la de Rentas tenía una dirección colegiada y no monocrática.

²⁴ SILVELA (1839:335 ss.) decía en 1839 que en otros tiempos los directores gozaban de facultades más o menos extensas e independientes de los ministros, pero que el principio de responsabilidad ministerial ante las Cortes, propio de la época constitucional, en cambio, impedía esa libertad. Es obvio que la creación de la Dirección General de Propios no pretendía otorgar a ésta facultades independientes del Ministro, ni tampoco existían preocupaciones sobre la responsabilidad ministerial. Lo que sí pretendía era una función de auxiliar al Ministro.

²⁵ Una de las propuestas contenidas en el informe de la Junta creada en 1828 para examinar la situación de la Hacienda consistía en poner a cargo y bajo la autoridad de la Dirección General de Rentas la administración y recaudación de todos los recursos que en cualquier concepto pertenecieran al Estado, así como la de todos los arbitrios destinados al pago de la deuda y sus intereses y a todos los demás objetos del servicio público (SEMINARIO, VI-4: 239). La Memoria ministerial de 1829 recogió esta propuesta (SEMINARIO, VI-4: 238), aunque no se llevó a cabo.

suponía excluir a corregidores, alcaldes mayores, Chancillerías, Audiencias y Consejo Real. De esta forma, en estos aspectos contenciosos se producía un proceso de asimilación a las demás materias propias de la Hacienda.

Todo ello suponía una alteración fundamental, pues hasta entonces su conocimiento correspondía a los corregidores, alcaldes mayores y ordinarios, conapelación al Consejo Real, por lo que no cabía apelar las resoluciones de aquellos ante el Intendente (Nov.7,16,17). Por tanto, el conocimiento de estos asuntos pasaba de la Real Jurisdicción ordinaria a una Jurisdicción especial, como era la de Hacienda.

El Real Decreto concede gran importancia a esta cuestión: si la estructura central de la Dirección General tenía que ser creada de nueva planta (fuera de la Contaduría general, que ya funcionaba) con las consiguientes demoras, sin embargo el otorgamiento de competencias jurisdiccionales a los Intendentes en la materia era inmediata. Lo cual hace pensar que los tribunales ordinarios estaban causando graves problemas en esta materia.

Así se deduce del acta del Consejo de Ministros de 3-04-1824, según la cual los Ministros «se extendieron muy particularmente sobre ... los estrechos límites en que se encerraba la jurisdicción de los intendentes cuando entendían en estos negocios, cuya marcha se obstruía ordinariamente con las competencias de los juzgados ordinarios, a quienes solían apoyar las Chancillerías y Audiencias, y algunas veces el mismo Supremo Consejo».

8. El mantenimiento de la situación en lo gubernativo hasta 1828

El Real Decreto de 3-04-1824, al aludir a los Intendentes, sólo se refería a los negocios contenciosos, omitiendo toda mención a los asuntos gubernativos. Por tanto, en este aspecto continuaban vigentes las normas que regían hasta entonces. Por su parte, el Real Decreto dictado el día siguiente establecía que, hasta que no se propusiera la nueva planta, debían ejercer en las provincias los oficiales de las contadurías de propios las funciones peculiares de los contadores; y los Ayuntamientos y Juntas de tales ramos debían seguir observando las normas anteriores, «entendiéndose por ahora con los intendentes, quienes obedecerán cuanto se les encargue por el Director, al cual harán presente lo que estimen oportuno al mejor servicio de SM y bien de sus pueblos».

Por tanto, este nuevo Real Decreto introducía dos novedades en lo gubernativo. En primer lugar, la figura del Director, como superior jerárquico en la materia. Y en segundo lugar, contemplaba la creación, en las Intendencias, de contadores específicos de propios y arbitrios, aunque, hasta que se crearan, ejercerían sus funciones los oficiales de las contadurías de propios²⁶.

III. LAS VICISITUDES POSTERIORES

1. La Instrucción de 17 de octubre de 1828

Por Real Decreto de 17-10-1828 se dictaba la Instrucción para el arreglo de la administración, y de la cuenta y razón general de los Propios y Arbitrios de los pueblos del Reino.

Por de pronto hay que resaltar la tardanza en la aprobación de esta Instrucción, más de cuatro años después de la creación de la Dirección General, lo que dice muy poco de la supuesta eficacia que se pretendía obtener con esa creación, salvo que se entendiera que la eficacia procedía de su integración en el Ministerio de Hacienda, y no de la creación de la Dirección General²⁷.

²⁶ Hasta entonces, los contadores de las Intendencias eran los jefes inmediatos de los oficiales y escribientes de la respectivas contadurías de propios y arbitrios (Nov. 7,16,18,7). Sin embargo, los oficiales destinados a este ramo debían formar escala separada de los de rentas. Por ello mismo, estas vacantes debían tramitarse a través del Consejo de Castilla (Nov. 7,16,18,26 y 7,16,21).

²⁷ Contrasta además con la rapidez con la que se dictó la Instrucción relativa a los ramos tradicionales de Hacienda (Direcciones de Rentas y del Tesoro, y Contadurías de Valores y de Distribución), aprobada en julio de 1824. Lo cierto es que ya en 1825 el Rey aprobó la Instrucción propuesta por Larreta, pero decidió someterla a una Junta antes de su publicación para que «se mejore su dicción» y se concordara con las demás Instrucciones ya publicadas «en cuanto lo permita la analogía de las materias» y en general, para que se introdujeran las reformas que se considerase oportuno (vid. al respecto la RO 12-01-1826). Larreta había planteado un aumento de personal para poner en marcha la reforma administrativa, lo que no entraba en los planes del Ministerio. El nuevo organismo pasó a disponer de la contaduría general con su archivo y personal, antes dependiente del Consejo Real, que se trasladó al Ministerio de Hacienda (GARCÍA GARCÍA (1996): 301).

El Real Decreto regulaba con enorme minuciosidad la asignación de competencias a cada uno de los órganos, distinguiendo entre los niveles central, provincial y local. Son muchas páginas que tratan de llegar al mínimo detalle. Se observa además un cierto paralelismo con respecto a la Instrucción general de 3-07-1824 por la que se reorganizaba el Ministerio de Hacienda.

Esta minuciosidad hace que la relación existente con el Ministerio deba ser calificada más de dirección que de jerarquía²⁸: cada uno de los cargos que formaban parte de la Dirección General tenía asignadas unas atribuciones específicas, lo que suponía reconocerles un ámbito propio de actuación.

A) En cuanto a la estructura central, la Dirección General consta de un Director General con su secretaría, y de una Contaduría general (art. 1), lo que supone dar un especial rango a esta última. De hecho, el art. 2 alude a «estas oficinas», como dando a ambas una similar importancia. Dentro de la Dirección General se contemplan los siguientes cargos:

- El Director General con su secretaría. En caso de sustitución, corresponde ésta al contador general.
- La Contaduría general (capítulo II). Se ocupaba de la contabilidad y fiscalización de los fondos locales, bajo la dependencia del Director General, sin perjuicio de poderse dirigir directamente al Ministerio en los casos expresamente previstos; y asimismo a los contadores principales de las provincias. El contador general tiene las consideraciones de intendente de provincia de primera clase. Sus atribuciones se desarrollan pormenorizadamente. A la vista de la regulación, cabe deducir que gozaba de cierta autonomía en algunos aspectos con respecto a la Dirección.
- Se crea la figura del pagador de la Dirección General (art. 4 de las disposiciones preliminares y capítulo III). Recibía los ingresos procedentes de las provincias y abonaba los libramientos que expedía el Director General. El pagador nombraba al cajero.
- Archivo, común para toda la Dirección General (art. 3 de las disposiciones preliminares y capítulo IV).
- Abogado consultor (art. 5 de las disposiciones preliminares).

B) En las provincias hay subdelegados (art. 6 de las disposiciones preliminares). Se contemplan los siguientes cargos:

- Los intendentes, que actuaban como subdelegados de la Dirección General (capítulo V). A través del Intendente se relacionaban las autoridades y órganos inferiores con la Dirección General y con la Contaduría general. En caso de vacante, ausencia o enfermedad le sustituye el contador principal; a falta de éste, el contador de rentas; y en su defecto, los asesores (art. 6). Sobre sus atribuciones judiciales trataremos más adelante.
- Los contadores principales de propios y arbitrios (capítulo VI). El contador principal era el máximo responsable del control de las cuentas municipales, como jefe de contabilidad e intervención del ramo. Por otro lado, actuaba como secretario del intendente en todo lo concerniente a la parte gubernativa y directiva del mismo ramo. En asuntos de contabilidad se contemplaba una relación directa entre los contadores principales y el contador general, debiendo obedecer las órdenes que éste directamente les diera (art. 4). Como secretarios, acuerdan con el subdelegado todos los asuntos gubernativos (art. 5).
- El tesorero (capítulo VII), que lo era el de las rentas reales de la provincia. Era el responsable de los caudales de propios que se destinaban a la real caja de amortización, establecimientos u objetos públicos del Estado, y al pago de los sueldos y gastos de los empleadores y oficinas.
- El visitador de propios y arbitrios (capítulo VIII), cargo de nueva creación. Debía realizar visitas periódicas a los pueblos de cada provincia para evitar el fraude. Había uno por provincia (dos cuando la provincia es muy extensa), con objeto de impedir toda malversación o perjuicio a los propios y arbitrios y vigilar la observancia de las decisiones adoptadas.

C) Por lo que se refiere a los pueblos (capítulo IX), a los Ayuntamientos correspondía la administración de los propios y arbitrios, así como la recaudación e inversión de sus productos (art. 1). Sin embargo, tales tareas seguirían siendo ejercidas por las Juntas creadas y reguladas por las Instrucciones de 1745 y 1760, que actuarían en representación de aquéllos (art. 2). Los ayuntamientos respondían mancomunadamente

²⁸ Sobre la distinción vid. SANTAMARÍA PASTOR (1988): 944. En las relaciones de dirección el órgano inferior es titular de competencias de carácter exclusivo atribuidas normativamente. De esta forma, los poderes de dirección del superior sobre el inferior se basan en la posibilidad de un condicionamiento externo de la actividad, y en ocasiones de un condicionamiento finalista, pero en ningún caso en la posibilidad de predeterminar el contenido de la actividad del órgano inferior.

de sus obligaciones (art. 4). Se insistía en que no podían establecer arbitrios, y si lo necesitasen, debían solicitarlo por conducto del subdelegado, con justificación de la necesidad (art. 6). Les correspondía la cobranza y administración de los propios y arbitrios y hacer los ingresos correspondientes en las Tesorerías de provincia (art. 7). Los ayuntamientos debían nombrar bajo su responsabilidad un depositario de los caudales de propios y arbitrios, estando a su cargo el pago de los libramientos expedidos por la Junta (art. 13). En cuanto al tiempo y forma de presentar las cuentas anuales, la Instrucción se remite a la de 30-07-1760 y demás normativa en cuanto no se opusieran a aquélla (art. 14).

2. La actividad de la Dirección General en lo gubernativo

Cuando aparece un órgano nuevo y se producen alteraciones en las estructuras existentes surgen inevitables tensiones entre la necesidad de hacerse un hueco por parte de unos y la lucha por el mantenimiento en lo posible de la situación hasta entonces existente por parte de otros. La creación de la Dirección General de Propios no constituyó una excepción²⁹.

La Memoria de López Ballesteros sobre el estado de la Real Hacienda de España en 1823-1825, ponía de relieve la necesidad de los propios y arbitrios (éstos «infinitamente más cuantiosos que aquellos»), porque de lo contrario habría que dotar a los pueblos con impuestos, recargos o repartimientos, lo que entorpecería la exacción de las contribuciones y rentas de la Corona. Según la memoria, se pretendía, una vez que el ramo estuviera bien administrado, conseguir una serie de objetivos: la supresión de arbitrios gravosos que se exigían por las juntas sin que existieran ya las causas para su concesión, viniéndose a convertir en perpetuos y en patrimonio particular de los que los manejaban; el examen de lo que debía conservarse³⁰; la llevanza de una contabilidad exacta, con averiguación de las fincas que desaparecieron y la recta inversión de los fondos en cargas verdaderamente municipales; así como la aplicación de los sobrantes a «empresas útiles para fomento general»³¹.

C. GARCÍA, a la que seguimos en este punto, relata la actividad de la Dirección General, especialmente tras la entrada en vigor de la Instrucción de 1828³². La Dirección General y la Contaduría se dotaron de personal tras la aprobación del Instrucción. Se dedicaron entonces a intentar superar la situación existente. En 1833 las oficinas de Madrid contaban con casi 100 miembros, y en las contadurías principales, oscilaban entre 22 y 11³³:

- La Dirección contaba con 37 empleados; la Sección de servicio corriente de la Contaduría general, con 42; la Sección de atrasos, con 14; el archivo, con 5; y la pagaduría, con uno.
- Las Contadurías principales se dividían en tres categorías: 1.^a (Aragón, Cataluña y Valencia, con 22 empleados); 2.^a (Burgos, Extremadura, Galicia, Granada, León, Madrid, Mancha, Murcia, Palencia, Sevilla, Toledo y Valladolid, con 14, salvo Sevilla que tenía 15). Las restantes eran de 3.^a y tenían 11 empleados.
- Con este personal había que controlar a más de 16.000 núcleos, teniendo al corriente el examen anual de las cuentas y revisar las pendientes, al parecer numerosísimas, desde principios de siglo.

La Instrucción, siguiendo la trayectoria ya marcada por las disposiciones anteriores en materia de propios, venía inspirada por el principio de centralización, con lo que se pretendía lograr una mayor eficacia. Los pueblos debían rendir cuentas cada año en las contadurías principales. Los desembolsos extraordinarios que no excedían de 1.000 reales debían ser aprobados por el intendente (cap. V, art. 7.12). Y si superaban esa cantidad, hasta 10.000 reales, por la Dirección General; por encima de esta última cantidad, había que consultar al Ministerio para obtener la real aprobación (cap. I, art. 6.19). En caso de urgencia, el intendente podía permitir el desembolso, pero debía comunicarlo inmediatamente a la Dirección General para que ésta tomara las medidas oportunas (cap. V, art. 7.13). Para la concesión de arbitrios se necesitaba la sanción real, aunque la Dirección General podía tomar providencias provisionales para no provocar atrasos.

²⁹ PUYOL MONTERO (1992): I, 445.

³⁰ La Memoria reconoce que ni este objetivo ni el anterior se ha conseguido con las órdenes del Ministerio de Hacienda.

³¹ SEMINARIO, tomo VI, vol. 3: 194-197.

³² GARCÍA GARCÍA (1996): 304.

³³ Puede verse en las Guías de Real Hacienda correspondientes (parte reglamentaria) los nombres concretos de las personas que ocupaban los correspondientes cargos.

La Dirección General actuó también como representante de los pueblos que adquirieron con los fondos de propios acciones del Banco de San Carlos para evitar que éste (y luego su sucesor, el Banco de San Fernando) se entendiera con tantos apoderados de los mismos; y cobró los dividendos hasta su supresión en 1834³⁴.

Por otra parte, tras la entrada en vigor de la Instrucción la Dirección General ejerció sus funciones empleando frecuentemente la técnica de las circulares, como lo demuestra la lectura de las Guías de Real Hacienda correspondientes a esos años.

3. La eficacia de la actividad de la Dirección General

El resultado sin embargo, no fue satisfactorio. Se formulaban muchos reparos, pero los pueblos no estaban dispuestos a cumplir. El balance hecho en 1833 con respecto a los años anteriores no era positivo. En concreto, se apreciaban una serie de problemas³⁵:

- Se producía una excesiva burocratización: del ayuntamiento los asuntos iban a la contaduría principal; tras la propuesta del contador, el intendente elaboraba un informe, que se enviaba a la contaduría general, donde se extractaba y, una vez estudiado, pasaba a la Dirección General, que muchas veces lo trasladaba también al Ministerio. Cuando finalmente se tomaba una decisión, muchas veces era ya inútil.
- Se apreciaba también escasez de empleados y falta de preparación de muchos de ellos.
- Además, los ayuntamientos no enviaban las cuentas que no habían presentado en las décadas anteriores, pues dichas cuentas debían ir acompañadas de los gravámenes no pagados.

Es muy significativa la Exposición (al Rey NS sobre la situación política del Reino y medios de su restauración) de Sainz de Andino, elaborada en 1829, muy dura en este punto³⁶. Al hablar de la administración de las rentas municipales, es decir de los propios y arbitrios, la califica como «la parte de la Administración civil ... más abandonada, la más mal regida y la más encenegada en abusos». Pone también de relieve la falta de cumplimiento de las instrucciones y reglamentos a todos los niveles, añadiendo que no hay orden, no hay contabilidad (o dobles contabilidades), no se conoce el valor efectivo que tienen los propios, ni se evita que se hagan gastos superfluos y arbitrarios, ni que para ellos o para el uso privado de los municipales se extraigan fondos de las arcas, ni que se recarguen los repartimientos desmedidamente sobre las cuotas aprobadas por las intendencias, ni que se impongan derechos sobre los consumos sin la autorización del Consejo, ni que los municipales hagan un comercio clandestino con las rentas que manejan, ni que lleven la debida cuenta y razón de ellas. Todo ello –dice– se remedia con comprar la condescendencia de los revisores de las cuentas o hacerlas simuladas, como está sucediendo, contando a continuación un caso que había llegado a su conocimiento.

Añade que tras la creación de la Dirección General –aunque ya habían pasado cinco años desde entonces–, «se debe esperar más orden, rapidez y facilidad en su régimen administrativo que podría hallarse en una corporación judicial, que no se aparta jamás de sus formas lentas y complicadas». Sin embargo, reconoce que se mantenían los abusos e incumplimientos, por estar muy arraigados; por falta de energía en los intendentes y contadurías de provincia, que debían ejecutar las instrucciones de la Dirección; porque la reforma no había sido total, ya que «en cuanto a la imposición de arbitrios dependen todavía los pueblos del Consejo, siendo así que yo lo considero sin la facultad de concederles, porque al cabo son unas contribuciones que no hay razón para exceptuarlas de la regla general de nuestro Derecho público que reserva al poder soberano de VM la potestad de exigirlas»; y, por último, por la imperfección de las leyes e instrucciones vigentes sobre esta materia.

La Dirección General tampoco cumplió su objetivo de aumentar los ingresos de la Hacienda estatal con la aportación del 20 % del rendimiento de los propios. En la Memoria de López Pinilla de 11-10-1829 se observa que con cargo a esa aportación debían satisfacerse los sueldos de los empleados y otras consignaciones a favor de establecimientos particulares, produciendo menos que cuando se exigía el 10 %. Asimismo reprocha que la recaudación es muy defectuosa. Según la Memoria, en tiempos de Carlos IV los productos totales de propios y arbitrios se calculaban en más de 90 millones de reales anuales, mientras que en 1829

³⁴ SÁIZ MILANÉS (1973): 457.

³⁵ Para el caso concreto de Madrid, vid. MARTÍNEZ NEIRA (1995): 150 ss.

³⁶ Vid. el documento en GARCÍA MADARIA (1982), en especial, pág. 113 ss.

se calculaban en más de 60 millones, por lo que el 20 % supondría un total de 12 millones, «que es decir casi dos terceras partes más de lo que han importado»³⁷.

4. Las competencias sobre propios y arbitrios en lo contencioso

Como hemos visto, el Real Decreto de creación de la Dirección General, establecía que «los negocios contenciosos que se susciten en las provincias se determinen por los Intendentes de ellas, con las apelaciones al Consejo de Hacienda en Sala de Justicia».

La alteración con respecto a la situación anterior no fue pacífica, ni política ni jurídicamente. Aquella decisión hacía perder al Consejo Real el control sobre importantes recursos económicos y sobre cuestiones directa o indirectamente relacionadas con los Propios, lo que dificultaba el despacho ordinario de sus competencias, hasta el punto de quejarse de que sus atribuciones quedaban reducidas casi a las de un Tribunal Supremo de Justicia, a imitación del que había en la época del gobierno constitucional³⁸. Por ello, hizo lo posible por tratar de recuperar las competencias sobre la materia.

Sin embargo, a la vista de la dificultad para recuperar íntegramente las competencias sobre la materia, el Consejo propuso el 7-06-1825 que se reservase a su Sala de Justicia lo contencioso de esta rama³⁹. No obstante, el Rey insistió en el sistema creado por el Real Decreto de 1824.

Entre tanto se iban produciendo problemas como el reflejado en la Real Orden 21-05-1827. El Ayuntamiento de la villa de Cantallops quería demandar al conde de Peralada por la detención de varios terrenos pertenecientes al común de la misma. ¿Debía hacerlo ante la Real Audiencia, por gozar el conde del privilegio de Corte, o ante la Intendencia conforme al Real Decreto de 3-04-1824? La Real Orden de 21-05-1827, basándose en que el fuero designado por el citado Real Decreto a los ramos de propios y arbitrios era tanto activo como pasivo, estableció que la demanda debía formularse ante la Intendencia de Cataluña.

La Real Orden de 29-08-1827 resolvía un nuevo problema. ¿Debía crearse un nuevo Juzgado en las Intendencias de las provincias para la tramitación de los negocios contenciosos de propios o debían entender de ellos los Juzgados de Rentas? La Real Orden optaba por esto último, pero con una salvedad: cuando el expediente que hubiera de fallarse perteneciera a la capital cuyo corregidor era el asesor, entonces el Intendente debía valerse de otro letrado para evitar que aquél asesorara en asunto en que pudiera haber decidido gubernativamente como presidente del Ayuntamiento⁴⁰.

Por otra parte, el Director General de Propios propuso que se autorizara a los Intendentes por regla general para que reclamaran los asuntos pendientes en los Juzgados de Mostrencos relativos a denuncias de fincas de propios, y los sustanciaran y determinaran con las apelaciones al Consejo de Hacienda. En respuesta a esta propuesta, la Real Orden de 28-06-1828, comunicada al Secretario del Despacho de Estado, resolvía que los asuntos en que los propios tuvieran interés, ya fuera en calidad de demandante o de demandado, debían ventilarse y decidirse legítimamente en los Juzgados de los Intendentes de las provincias respectivas, y –en virtud de las apelaciones que se interpusieran conforme a Derecho– en el Consejo de Hacienda. De hecho, esta disposición suponía una invasión de las competencias que hasta entonces se ejercían en el ámbito de la Secretaría del Despacho de Estado.

Como hemos visto anteriormente, por Real Decreto de 13-10-1828 se dictó la Instrucción para el arreglo de la administración y de la cuenta y razón general de los propios y arbitrios de los pueblos del Reino. Según el art. 8 del capítulo V (dedicado éste a los Subdelegados), éstos manejarian y resolverían gubernativamente, según las facultades que les habían sido atribuidas, todos los asuntos de propios y arbitrios, sin permitir que llegaran a hacerse contenciosos. Sin embargo, cuando no fueran suficientes las medidas de aquella clase, los Subdelegados procederían judicialmente, determinándolos en primera instancia, previo dictamen de su asesor, con la apelación al Consejo Supremo de Hacienda, conforme a lo prevenido en el Real Decreto de 3-04-1824.

³⁷ SEMINARIO, VI-4:140-141.

³⁸ PUYOL MONTERO (1992): I, 447-448.

³⁹ PUYOL MONTERO (1992): I, 449. En la consulta el Consejo distinguía entre «la parte administrativa de la materia de propios» y la parte «contenciosa».

⁴⁰ Asimismo, la Real Orden establecía que los escribanos de dichos Juzgados pasaran a las contadurías principales un testimonio de las decisiones que recayeran en los expedientes en que las partes no interpusieran apelación a la Sala de Justicia del Consejo de Hacienda.

La existencia de un fuero peculiar para los propios y su atribución a la Jurisdicción de Hacienda continuó siendo contestada, con victorias parciales de los opuestos a tal Jurisdicción⁴¹. Así, el corregidor subdelegado de montes de la ciudad y partido de Palencia formó causa contra ciertos vecinos de Dueñas por talas en montes comunes de esa población. Tales vecinos recurrieron al Consejo de Hacienda, que reclamaba el asunto, pero el corregidor elevó consulta al Consejo Real, por entender que éste era su superior en los negocios del ramo. El Consejo Real expidió la Circular de 13-01-1829 incluyendo Real Orden sobre quién debía conocer en las causas de montes y plantíos pertenecientes a propios: correspondía a los Intendentes, con las apelaciones al Consejo de Hacienda, el conocimiento y determinación de los negocios contenciosos que se suscitaran en sus respectivas provincias sobre montes y plantíos pertenecientes a propios, y sobre los apropiados que lo hubieran sido por los medios legalmente previstos. Por el contrario, Intendentes y Consejo de Hacienda no debían mezclarse en los concernientes a los comunes, o del común aprovechamiento de los vecinos, baldíos o realengos, por ser el Consejo Real quien con arreglo a ordenanza debía conocer de éstos con sus Subdelegados y justicias ordinarias⁴².

Por otra parte, parece que los Fiscales e Intendentes que debían intervenir en estos asuntos no pusieron un excesivo interés en los mismos. La Real Orden de 13-08-1827 disponía que en los pleitos en que se interesaran los ramos de propios y arbitrios debían encargarse de su defensa los Fiscales del Consejo de Hacienda, en cuyo caso se hallaban también los de las Subdelegaciones en los expedientes que les correspondían. Pues bien, la Circular de 26-03-1830 de la Dirección General Propios manifestaba que la citada Real Orden no se cumplía, ni tampoco el art. 8 del capítulo 5 de la Real Instrucción de 13-10-1828, por lo que «estos ramos se ven abandonados e indefensos, juzgados en rebeldía varias veces y condenados algunas al pago de lo que tal vez no deben, al paso que son repetidas las solicitudes que hacen los pueblos, a fin de que se les faciliten fondos para pleitos».

Para evitar estos defectos, la Circular establecía que siempre que se pusieran demandas, debía procurarse terminar por medios gubernativos, evitando que llegaran a hacerse contenciosos. Pero en el caso irremediable de hacerse litigiosas las demandas, debían sustanciarse y determinarse oyendo al oficio fiscal de la Subdelegación. Por último, añadía que los curiales del Juzgado de la Intendencia debían actuar de oficio en todo lo perteneciente a los fondos de propios y arbitrios, sin recibir más que las dietas de arancel, en el caso de tener que salir fuera de la capital en beneficio de los mismos ramos, según estaba mandado por Real Orden 29-08-1827.

Nuevas disposiciones muestran que el Consejo Real y los Juzgados ordinarios seguían pretendiendo intervenir en estos asuntos. Así, la Real Orden de 24-07-1830, ante el intento de aquéllos de hacer efectivo el pago de los salarios del médico, cirujano y demás sirvientes públicos, ordenaba que el Consejo Real y demás Juzgados subalternos se abstuvieran de expedir ejecuciones contra los pueblos y sus propios como la que había dado origen a dicha Real Orden.

La Real Orden de 6-10-1830 establecía que el Intendente de Valencia no diera curso a los expedientes de arbitrios que se le mandaran formar por el Consejo Real, si no procedían de Real Orden comunicada por el Ministerio de Hacienda o por la Dirección General de Propios y Arbitrios, excepto en los casos expresamente detallados en las circulares expedidas.

La Real Orden de 25-12-1830, comunicada a la Dirección General de Propios, dictada para que se observara lo prevenido respecto a las causas sobre daños de montes, tras remitirse a la Circular del Consejo Real de 13-01-1829, establecía que correspondía el conocimiento de esos asuntos a los Intendentes de provincia y no a los Subdelegados de Montes. La Real Orden hacía mención, uno por uno, a los conflictos planteados en diversos lugares y en un corto periodo de tiempo entre Intendentes y Subdelegados de Montes (Jaén, Valencia de Alcántara, Peñafiel, Sigüenza, Olmedo), lo que hace pensar en una acción concertada de éstos para defender sus atribuciones.

La Circular de 4-11-1831 de la Dirección General Propios y Arbitrios daba cuenta de las competencias promovidas entre la Intendencia-Subdelegación de Propios y Arbitrios de la provincia de Palencia y el corregidor-Subdelegado de Montes de Palencia, en un asunto de montes de propios de Cevico de la Torre;

⁴¹ Vid. C. GARCÍA GARCÍA (1996: 302), que alude a las interferencias de otros tribunales y las consiguientes quejas de los Intendentes al Ministerio de Hacienda.

⁴² Tradicionalmente la distinción entre los propios y los demás consistía en que aquellos constituían una fuente de ingresos. Sin embargo, la distinción no estaba nada clara en la práctica: determinados bienes podían constituir fuentes de ingresos unos años y otros no; y por otra parte sobre un mismo bien podían recaer aprovechamientos del común y aprovechamientos constitutivos de fuentes de ingresos. Sobre ello y sobre la distinción entre bienes de propios y los comunales vid. NIETO (1964): 119 ss.

y entre la Intendencia-Subdelegación de los mismos ramos de Granada y la Comandancia General de Marina del Departamento de Cartagena, sobre conocimiento de las causas formadas a resultas de los daños ocurridos en una dehesa perteneciente a los propios de la ciudad de Huéscar. Se elevaron a la Suprema Junta de competencias, que resolvió a favor de las Intendencias, aunque sin exponer los argumentos en los que se basaba. Tales hechos confirmaban la litigiosidad de la materia y los poderosos intereses enfrentados.

La circular de la Dirección General de Propios de 24-07-1832 mostraba sus preferencias por la vía gubernativa en vez de la judicial, en relación con los expedientes sobre nulidad de ventas de fincas de propios y comunes, ejecutadas por los pueblos durante la guerra de la Independencia y el gobierno constitucional, estableciendo que tales expedientes relativos a fincas o derechos que aún se hallaran en poder de los compradores, debían instruirse gubernativamente, debiéndose enviar esos expedientes a la Dirección General y no al Consejo de Hacienda, basándose en lo dispuesto en el apartado 16 del art. 6 del capítulo I de la Instrucción de 1828⁴³.

La creación en noviembre de 1832 del Ministerio de Fomento, al que –como luego veremos– se atribuían los asuntos de propios, no alteró las competencias contenciosas de las Intendencias.

Por aquella época ocurrió el siguiente caso: El Intendente de Extremadura comunicó defraudaciones en el caudal de propios causadas por entender indebidamente los corregidores y alcaldes mayores en su manejo y en las causas por denuncia. La Real Orden de 10-02-1833 (dictada por Ofalia, titular en aquel momento de Fomento) comunicada al Ministro de Gracia y Justicia, ordenaba observar la Real Orden de 25-12-1830, que se remitía a la Circular del Consejo Real de 13-01-1829, disposiciones a las que antes hemos hecho referencia.

Los problemas debieron continuar, ya que el Intendente de Extremadura elevó repetidas quejas contra el alcalde mayor de Badajoz, porque en el concepto de Subdelegado de Montes avocaba a sí el conocimiento de los asuntos contenciosos de los del término de la misma ciudad, «faltando a lo prevenido en la Real Orden de 10 de febrero de este año, y a la de 25-12-1830, que daban a los Intendentes el expresado conocimiento en los negocios de Propios o apropiados». El alcalde mayor alegaba, por su parte, que el Intendente traspasaba sus atribuciones, introduciéndose en lo gubernativo del ramo de Montes, y conociendo de lo judicial de los que no eran de propios ni estaban apropiados.

Como consecuencia de ello se dictaba la Real Orden de 22-03-1833 (también por el Ministerio de Fomento). Según la Real Orden, «la resolución definitiva de estas cuestiones depende de la que haya de recaer en un expediente que se está instruyendo acerca del particular». Pero atendiendo a la necesidad de adoptar medidas que, aunque interinas, evitaran tales controversias, se resolvía que «por ahora, y hasta que se adopten las providencias permanentes que convengan, sólo corresponde a los Intendentes el conocimiento de los asuntos contenciosos de Montes de Propios o apropiados, sin intervención de los gubernativos del mismo Ramo, los cuales corresponden a los Subdelegados dependiendo de las respectivas conservadurías del Interior, y de las 25 leguas de la Corte, y para evitar nuevas contestaciones sobre el límite de lo gubernativo y judicial, se entiende que para llamar un negocio contencioso ha de preceder demanda o denuncia formal, hasta cuyo acto habrá de considerarse gubernativo».

Por otro lado, la Real Orden de 29-06-1833 (Fomento, Ofalia), comunicada al Dirección General de Propios, declaraba que la actuación en asuntos contenciosos de montes de este ramo (los propios) correspondía a los escribanos de Rentas de las provincias, ya que lo eran también de Propios en virtud de la Real Orden de 29-08-1827.

La Real Orden de 6-07-1833 (también de Fomento) daba cuenta de la existencia de una Real Orden de 12-11-1831, comunicada por el Ministerio de Gracia y Justicia, y circulada por el Consejo Real en 29 de diciembre del mismo año, por la cual se resolvió que no correspondía al ramo de Propios el fuero activo⁴⁴. Tramitado expediente acerca de si debía o no llevarse a efecto tal Real Orden, la de 6-07-1833 mandaba, de acuerdo con lo consultado por el Consejo de Hacienda, que dicho ramo continuara disfrutando en sus juicios del fuero activo y pasivo, quedando en consecuencia sin efecto la Real Orden de 12-11-1831.

⁴³ Las fincas de propios vendidas durante la guerra de la Independencia plantearon problemas. La Real Cédula de 21-11-1818 del Consejo de Castilla estableció que sólo podían considerarse legítimas las ventas realizadas por justa causa, es decir, las realizadas para financiar las urgencias de la guerra. Además se tenía que acreditar que las fincas habían sido tasadas por peritos imparciales, que se habían vendido en pública subasta y a un precio no inferior a 2/3 de su tasación. Como consecuencia, los intendentes devolvieron parte de las propiedades vendidas, con las consiguientes reclamaciones de los compradores al Consejo de Hacienda. Vid. GARCÍA GARCÍA (1996:305).

⁴⁴ GARCÍA GARCÍA (1996:302). La norma de 1830 fue aprobada por el Rey tras la consulta de 19-10-1831 del Consejo de Castilla.

A la vista de todo lo anterior cabe concluir que la asunción de competencias contenciosas en la materia por los Intendentes y por el Consejo de Hacienda fue una cuestión muy polémica, dando lugar a numerosos conflictos de jurisdicciones.

5. La creación del Ministerio de Fomento

Tras un intento fallido en noviembre de 1830, por Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 se creaba el Ministerio de Fomento. El nuevo Ministerio asumía competencias que estaban repartidas entre los demás Ministerios, aunque procedían fundamentalmente de la Secretaría de Hacienda. De hecho, el Real Decreto tenía por destinatario al Secretario de Hacienda (en aquel momento, Victoriano de Encima y Piedra) y fue éste el designado para desempeñarlo interinamente, siendo además el encargado de darle la forma y atribuciones.

El Real Decreto de 9-11-1832 cumplimentaba este mandato. De acuerdo con esta disposición, la Secretaría trataría con los Intendentes, valiéndose de ellos para la ejecución y cumplimiento de las Reales Órdenes, debiendo éstos cumplirlas. Entre sus atribuciones estaba la distribución y aprovechamiento de los propios, comunes y baldíos; así como el cuidado y administración de los propios y arbitrios de los pueblos. La Dirección General de Propios y Arbitrios quedaba sujeta a la dependencia del Secretario de Fomento, debiendo entenderse con él directamente.

Desde finales de diciembre de 1832 hasta octubre de 1833 el Ministerio pasó a ser desempeñado, ya en propiedad, por Ofalia. Al cesar éste, fue sustituido por Javier de Burgos, que además fue Ministro interino de Hacienda entre diciembre de 1833 y enero de 1834.

El Real Decreto de 23-10-1833 establecía los subdelegados de Fomento en las provincias y el 30-11-1833 se aprobaba la famosa Instrucción a los Subdelegados de Fomento. Según el punto 74 de esta Instrucción, los Subdelegados reconocerían por jefe inmediato a la Dirección de Propios en los asuntos de la competencia de esta corporación.

IV. LA SUPRESIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROPIOS Y ARBITRIOS

La creación del Ministerio de Fomento supuso obviamente una pérdida de interés del Ministerio de Hacienda en la materia de propios y arbitrios.

Por otra parte, arreciaron las críticas a la existencia de la Dirección General. Así, la Real Junta de Fomento emitió informe de 17-12-1833 en el que defendía la supresión de la Dirección General, pues, según se planteaba, no se necesitaba un organismo para todo el territorio, ya que los asuntos de los que se ocupaba variaban de una provincia a otra e incluso de un municipio a otro. Además –continuaba el informe–, las competencias de la Dirección General y de la Contaduría eran muy semejantes, incluso se solapaban, por lo que aquélla era inútil. En cambio, el informe defendía mantener la Contaduría general, con otra organización, y libre de muchas de las obligaciones impuestas por la Instrucción de 1828. De hecho –añadía–, solo debía reconocer y glosar las cuentas municipales, formar nuevos reglamentos y elaborar estados generales de valores y cargas⁴⁵.

Poco después el Real Decreto de 11-01-1834 reconocía el fracaso de la Dirección General y de la existencia de la Jurisdicción privilegiada en función de los fines que se habían pretendido, «sin utilidad real de los pueblos y en perjuicio de la recta administración de justicia».

El Real Decreto aludía a los problemas que se habían planteado y que no había podido resolver la Dirección General. Así, aludía a la distancia entre la dirección y los pueblos administrados (que no parece limitarse a la física); ponía de relieve que la atención de los Intendentes estaba ocupada con otros asuntos graves; decía que la hacienda de los propios estaba «sumida en un abismo de amortización a fuerza de exenciones y de privilegios». Y añadía que no había sido posible cortar de raíz los abusos introducidos, ni sacar de estos bienes el partido que convenía en beneficio de los pueblos.

Por otra parte, se ponía de relieve la radical innovación de la nueva estructura ministerial y la creación de los Subdelegados de Fomento, así como la dependencia jerárquica de éstos con respecto al nuevo Ministerio, al que le correspondía la facultad de dictar normas sobre la materia que tratamos. Según el Real Decreto, los nuevos Subdelegados de Fomento se encontraban más próximos a los pueblos (hay que tener

⁴⁵ GARCÍA GARCÍA (1996): 307.

en cuenta que en aquel momento había Intendencias de una gran extensión, como eran las de los antiguos Reinos de Aragón, cuyos territorios habían sido subdivididos en varias Subdelegaciones), por lo que «podrán ver y acorrer incesantemente sus necesidades, evitar las dilapidaciones y dar a los bienes de propios el mejor destino sin necesidad de una dirección central».

En consecuencia, no se veía la necesidad de la Dirección General de Propios y Arbitrios, con el consiguiente «verdadero y notable ahorro»⁴⁶. Tampoco se veía la necesidad de una jurisdicción privilegiada de la que habían estado gozando aquellos fondos «sin necesidad real de los pueblos y con perjuicio de la recta administración de justicia»⁴⁷.

En consecuencia, se suprimía la Dirección General de Propios y Arbitrios. En lo sucesivo los Subdelegados de Fomento en las provincias debían comunicarse directamente con el Ministerio de Fomento «por lo respectivo a aquellos cargos».

La Contaduría general de Propios y Arbitrios se mantenía, teniendo en adelante por objeto examinar y glosar las cuentas de estos fondos, que pasaría después al Tribunal mayor para su feneamiento; y formaría estados anuales de los productos y de las cargas, para que el Ministerio de Fomento, a quien debía remitirlos, hiciera el uso que correspondiera⁴⁸.

Por lo que se refiere a las competencias en lo contencioso, quedaba abolido el fuero activo y pasivo de que habían gozado hasta entonces los Propios y Arbitrios, «debiendo pasar los asuntos contenciosos de estos ramos a los tribunales ordinarios, breve y sumariamente, según la Novísima Recopilación, ley 3, título XVI, libro VII, observándose los trámites legales de los juicios de propiedad y posesión»⁴⁹. Se reconocía así también el fracaso de la existencia de la Jurisdicción privilegiada en función de los fines que se habían pretendido. Lo cual además tenía su lógica, pues lo contrario supondría mantener la Jurisdicción de Hacienda en esta materia, lo que no encajaba en el nuevo reparto de competencias ministeriales.

No todos vieron con buenos ojos esta supresión. Así, SÁIZ MILANÉS criticaba a Javier de Burgos, por guiarse de «teorías administrativas, muy buenas extendidas sobre el papel, pero que puestas en práctica dan resultados contrarios en España»⁵⁰.

BIBLIOGRAFÍA

- *Actas del Consejo de Ministros, Fernando VII*, tomo I (1989) y IX (1995), Madrid, Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.
- ARTOLA, Miguel (1986): *La Hacienda del siglo xix*, Madrid, Banco de España y Alianza Editorial. DOI: 10.1017/s0022050700050129.
- COMÍN, Francisco (1996): *Historia de la Hacienda pública*, II, Barcelona, Crítica. DOI: 10.1017/s0212610900007436.
- DE CASTRO, Concepción (1979): *La Revolución Liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial.
- DE CASTRO, Concepción (1996): *Campomanes. Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, Alianza Editorial. DOI: 10.1017/s021261090000656x.
- DOU Y BASSOLS, Ramón Lázaro (1800): *Instituciones del Derecho público general de España*, Madrid.
- ESTEBAN DE VEGA, Mariano: *El Estado y la Administración central durante el reinado de Fernando VII*, en Historia Contemporánea (Revista del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad del País Vasco), núm. 17, 1998.

⁴⁶ Para NIETO (1996:228), la supresión se justifica, más que en razones de economías, en lo que hoy se denominaría descentralización. No obstante, parece más bien que predominan las razones de desprenderse de un organismo que procedía del Ministerio de Hacienda y que posiblemente no encajaba bien en la nueva estructura del Ministerio. Desde luego no parece que las razones de ahorro de gastos fueran determinantes: es muy significativo el dato de que pocos días antes se había creado la Dirección General de Montes (Real Decreto de 22-12-1833, que contiene las ordenanzas generales de montes), salvo que, a la hora de evaluar las necesidades del Ministerio, se considerase que era preferible crear la Dirección General de Montes y ahorrar con la supresión de la Dirección General de Propios.

⁴⁷ El Real Decreto se dicta previo informe de la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino y oído el dictamen del Consejo de Gobierno y del de Ministros. Todo ello se refleja en el Acta del Consejo de Ministros de 22-12-1833 (Actas, IX: 96): el Secretario del Despacho de Fomento leyó la memoria sobre la supresión de la Dirección General de Propios, por considerarla absolutamente inútil y porque su presupuesto de gastos ascendía a cerca de 900.000 reales al año. El Consejo se dio por enterado, así como del informe de la Junta de Fomento.

⁴⁸ Posteriormente, la Contaduría se suprimió por Real Decreto 12-05-1836.

⁴⁹ Como se refleja en el Acta del Consejo de Ministros de 1-01-1834, el Consejo no vio inconveniente en la supresión de la Dirección General, «pero con la cláusula que indica el informe de la Junta de Fomento, y es que no omitan los trámites que son indispensables cuando se trate de juicios de propiedad» (Actas, IX:108).

⁵⁰ 1973: 465-466.

- FONTANA LÁZARO, Josep (2001): *Hacienda y Estado 1823-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- GARCÍA GARCÍA, Carmen (1996): *La crisis de las Haciendas locales: de la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- GARCÍA, MADARIA, José María (1982): *El pensamiento administrativo de P. Sáinz de Andino*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín (1981): *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo Veintiuno de Editores, Madrid.
- GUILLAMÓN, Javier (1980): *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- MANGAS NAVAS, José Manuel (1984): *La propiedad de la tierra en España: los Patrimonios Públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios.
- MARTÍNEZ NEIRA, Manuel (1995): *Revolución y fiscalidad municipal. La Hacienda de la Villa de Madrid en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños, CSIC y Universidad Carlos III.
- NIETO, Alejandro (1964): *Bienes comunales*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado.
- NIETO, Alejandro (1996): *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel y HERRERA, Cayetano (1832): *Deberes y atribuciones de los correidores, justicias y ayuntamientos de España*, tomo II, Madrid.
- PUYOL MONTERO, José María (1992): *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Universidad Complutense.
- SÁIZ MILANÉS, Julián (1973): *Origen e historia de los bienes de propios*, en *Textos Olvidados*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1988): *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces.
- SEMINARIO DE HISTORIA MODERNA (UNIVERSIDAD DE NAVARRA) (1970): *Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo VI, volumen 4, Ediciones Universidad de Navarra, S. A. y CSIC.
- SILVELA, Francisco Agustín (1839): *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o estudios prácticos de administración*, Madrid.
- TAPIA, Eugenio de (1828): *Febrero Novísimo*, tomo I, Valencia.