

I.S.S.N: 1885-6888

**ECONOMIC HISTORY
WORKING PAPER SERIES**

LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS HACIENDAS
MUNICIPALES EN LA EDAD MODERNA. EL CASO
DE LOS BIENES DE PROPIOS DE MADRID.

Javier Hernando Ortego (UAM)

Working Paper 03/2010



**DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS ECONÓMICO:
TEORÍA ECONÓMICA E HISTORIA ECONÓMICA**

LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS HACIENDAS MUNICIPALES EN LA EDAD MODERNA. EL CASO DE LOS BIENES DE PROPIOS DE MADRID.¹

JAVIER HERNANDO ORTEGO

(Universidad Autónoma de Madrid)

El patrimonio municipal constituye un componente fundamental de la hacienda local del Antiguo Régimen o, para ser más exactos, es una de las varias haciendas de que dispone el municipio. En efecto, podemos identificar diversas haciendas municipales - destacan las de Propios, Arbitrios y Pósito- que se caracterizarían por una doble autonomía: contable y de gestión, disponiendo cada una de su propio organigrama administrativo y competencias propias.²

La gestión de la hacienda de los Propios de Madrid se estructura en tres grandes ejes: la toma de decisiones (desarrollada por el ayuntamiento como órgano de poder y, más concretamente por el corregidor y los regidores), la administración financiera, esto es, la recaudación de ingresos y realización de pagos y, en último término, el control contable de estos ingresos y de los gastos correspondientes (contadurías).³ El análisis de cada uno de estos ámbitos se centrará, por un lado, en las funciones o competencias y, por otro, en la praxis administrativa, detallando la actuación de determinados oficiales concejiles y en definitiva discutiendo el nivel de eficiencia de la gestión patrimonial. Estos tres entramados de la administración de los Propios, presentes en Madrid ya en el s. XV, experimentarán cambios a lo largo de los siglos posteriores.

El ámbito cronológico cubre, pues, la época moderna: única manera de precisar los mecanismos institucionales, sus funciones y su evolución, así como los factores que determinan estos cambios, entre las que destacan la propia evolución del aparato de poder que constituye el ayuntamiento madrileño y la política de control y centralización

¹ Una versión previa de este trabajo se presentó en el VIII Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, celebrado en Santiago de Compostela, 13-16 de septiembre de 2005.

² GONZÁLEZ BELTRÁN, J. M.- “Haciendas municipales en la Edad Moderna. Funciones y usos”, en BERNARDO ARES, J. M. de y GONZÁLEZ BELTRÁN, J. M. (eds.)- *La Administración Municipal en la Edad Moderna. Actas de la V Reunión Científica de la Asociación Española de Historia Moderna, t. II*, Cádiz, 1999, p. 194.

³ BERNARDO ARES, J. M. de- *Corrupción política y centralización administrativa. La Hacienda de Propios en la Córdoba de Carlos II*, Córdoba, 1993, plantea tan sólo dos órganos administrativos, los decisorios y los ejecutivos. Dado el enfoque histórico-económico de este trabajo prefiero separar las funciones de regulación y control financiero.

desarrollada por el poder central. Si bien desde el establecimiento de la capitalidad se venía reforzando esta política, dando lugar a un concejo más intervenido, las haciendas del municipio madrileño van a experimentar profundas modificaciones con el establecimiento de la Contaduría General de Propios y Arbitrios y la aprobación de su Reglamento de Propios y Arbitrios en 1766.

Antes de comenzar con el análisis de la gestión, un breve apunte de la composición de aquello que se ha de gestionar. Desde la Edad Media el concejo de Madrid dispone de un patrimonio destinado a generar rentas. Aun cuando la composición de los bienes de propios es cambiante, se pueden señalar cuatro componentes principales, bastante comunes por otra parte en muchos otros municipios. En primer lugar, las *tierras de propios*, cuya extensión a fines del XVIII se cifraría en torno a 15.000 Has. Dentro del término municipal se situarían unas 400 Has, localizadas en varias dehesas. En los lugares cercanos (la Tierra de Madrid, dependiente jurisdiccionalmente del concejo urbano) se contabilizarían unas 6.000 Has, destinadas a tierras de labor, a las que habría que agregar los sotos situados en las riberas del Jarama y Manzanares. Más alejadas de la ciudad se encuentran diversas dehesas, destacando alrededor de 5.000 Has en la Dehesa de la Serena (término de Cabeza de Buey). Un segundo componente de los bienes de propios son los *edificios*, si bien en el caso madrileño su uso prioritario era servir de dependencias a diversos ramos del abasto o como oficinas administrativas. Un tercer capítulo serían las *rentas de propios*, de carácter heterogéneo, pero en el que predominan los ingresos procedentes de algún servicio vinculado al intercambio mercantil (peso de la harina, peso real, correduría, almotacén), así como los ingresos de dos barcas situadas en el Jarama. Finalmente, los *censos*, cuyo origen se encuentra en la cesión por el ayuntamiento de suelo público para la edificación en las afueras de la villa desde finales de la Edad Media.

1 – LA GESTIÓN DE LOS BIENES DE PROPIOS HASTA 1766

1.1.- ÓRGANOS DE PODER: CORREGIDOR Y REGIDORES⁴

Ciñéndonos al tema que nos interesa, el patrimonio municipal, el *corregidor* se convertirá, al igual que en cualquier otro aspecto de trascendencia para la vida local, en un elemento decisorio fundamental gracias al control que ejerce de las medidas tomadas en el ayuntamiento que él preside.⁵ Su actuación política concreta vendrá definida, lógicamente, por su mayor o menor independencia respecto al grupo de los regidores que conforman la

⁴ Disponemos de sólidos estudios institucionales sobre el municipio madrileño en la Edad Media: GIBERT Y SÁNCHEZ DE LA VEGA, R.- *El Concejo de Madrid. Su organización en los siglos XII a XV*, Madrid, 1949 y LOSA CONTRERAS, C.- *El Concejo de Madrid en el tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna*, Madrid, 1999. Panorama más incompleto presenta la Edad Moderna: GUERRERO MAYLLO, A.- *El Gobierno Municipal de Madrid (1569-1606)*, Madrid, 1993

⁵ Sobre corregidores madrileños: HERNÁNDEZ BENÍTEZ, M.- “La evolución de un delegado regio: corregidores de Madrid en los siglos XVII y XVIII”, *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXI (1992), págs. 591-621

oligarquía urbana o el grado de escrupulosidad en el cumplimiento de las directrices del poder real, por quien es nombrado y a quien teóricamente representa en el gobierno municipal.

Se pueden señalar tres grandes líneas de actuación del corregidor en lo que respecta al patrimonio municipal. En primer lugar, y como una clara herencia de los jueces de términos bajomedievales, la obligación de visitar los términos y lugares de la jurisdicción de las ciudades (la Tierra), con una especial incidencia en la vigilancia de los bienes comunales y de propios para impedir su pérdida y usurpación. Un segundo eje de actuación del corregidor es la obligación de controlar y fiscalizar las cuentas del encargado de la recaudación de los Propios, el mayordomo. Estas cuentas debían ser anuales y su vigilancia impediría la malversación de los caudales por los oficiales municipales. Prueba la importancia de esta tarea el hecho de que las cuentas de los propios eran revisadas en el juicio de residencia que se hacía al finalizar el mandato de cada corregidor, haciéndosele responsable personalmente de cualquier irregularidad que se observase.⁶

Queda por último el aspecto judicial, pues es el corregidor quien ejerce la jurisdicción real dentro del ámbito territorial de su corregimiento. Esto incluye también al patrimonio municipal, si bien en el caso de Madrid conforme se vaya complicando el gobierno local, se observa que los casos judiciales del patrimonio se tratan ante el teniente de corregidor, ayudante con una formación específica de letrado.

Por lo que respecta a la actuación concreta de los corregidores en la administración del patrimonio municipal, se suele dar en el marco de la colaboración de los regidores, pudiendo señalarse dos instancias principales: las sesiones plenarias municipales, recogidas en los *Libros de Acuerdos* y en las que se aprecia el papel del corregidor como transmisor de las directrices reales y la intervención particular de cada uno de los regidores, conformándose normalmente el corregidor con el parecer de la mayoría del cabildo. Por otro lado, la constitución de *Juntas* para tratar determinados problemas del patrimonio o para unificar su gestión, y de las que hablaré más adelante.

La intervención de los *regidores* en el gobierno y administración del patrimonio municipal desde el establecimiento de este cargo ha sido siempre fundamental.⁷ Al configurarse este grupo como una auténtica oligarquía urbana y utilizar en su beneficio los resortes de poder que el control del gobierno municipal les otorga, encuentran en los bienes comunales y de propios (junto con otros ramos, como los abastos o las rentas) un campo propicio para satisfacer sus intereses, opuestos a los del común de vecinos.

⁶ CASTILLO DE BOVADILLA, J.- Política para Corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz y de guerra, Madrid, 1.978 (1ª ed: 1.597), vol. II, págs. 571-593

⁷ Sobre regidores en el Madrid de la Edad Moderna. HERNÁNDEZ BENITEZ, M.- *A la sombra de la Corona. Poder local y oligarquía urbana. Madrid, 1606-1808*, Madrid, 1995 (la intervención en el gobierno municipal en págs. 1-52) . En un ámbito cronológico más limitado, GUERRERO MAYLLO, A.- *Familia y vida cotidiana de una élite de poder. Los regidores madrileños en tiempos de Felipe II*, Madrid, 1993 y

Además del poder decisorio que recae en el ayuntamiento pleno, constituido por la reunión de los regidores con el corregidor y en el que aquellos deliberan libremente y votan sobre los temas planteados, existen dos mecanismos administrativos por los que tiene lugar la intervención de los regidores en el gobierno del patrimonio municipal: las comisiones y las juntas.

El origen de las *comisiones*, lo mismo que el de los oficios concejiles, debe buscarse en la necesidad del municipio medieval de encargar aquella parte de las funciones para las que se requiere una especialización o dedicación permanente. De la misma práctica administrativa del ayuntamiento, sin estar reguladas en un principio, las comisiones reciben una delegación de la autoridad municipal para una gestión en un período de tiempo determinado. El objeto principal es siempre la actividad del ayuntamiento, que suele ser de quien parte la iniciativa de nombrarlas. Durante los siglos XVI y XVII este control de las comisiones municipales por parte de los regidores se hace total, monopolizando los cargos, hasta el punto de convertirse en el mecanismo normal de administración por parte de los regidores. Se trata de un elemento más del proceso que en este período lleva al cierre oligárquico de la vida municipal y que culmina con la exclusión por los regidores de cualquier poder concurrente fuera del corregidor⁸.

A comienzos del s. XVIII el proceso de constitución de comisiones ha culminado, y los regidores madrileños estructuran los asuntos del gobierno local en un conjunto de comisiones anuales, ocupadas por uno o dos capitulares, de las que da cumplida información el secretario del ayuntamiento Martín Marcelino de Vergara⁹. Para el manejo del patrimonio hay una multiplicidad de comisiones, con funciones no siempre muy bien delimitadas pues junto a una de carácter más general, como es la de propios, aparecen otras encargadas de diversos componentes del patrimonio. La causa de tal diversidad de comisiones puede explicarse por el hecho de que el patrimonio municipal no es concebido por los regidores como un ramo articulado que precisa una dirección única y homogénea, sino que se trata de un conjunto de bienes heterogéneos y desarticulados, que en determinadas circunstancias como pueden ser su propia constitución (caso de algunos edificios municipales) o por cierta problemática, pasan a ser gobernados por uno o varios capitulares madrileños.

La *comisión de propios* es la de atribuciones más amplias y por ello mismo las menos definidas. Compuesta por dos regidores, su misión se centra en la vigilancia de los

⁸ Una clásica síntesis de este proceso, GONZALEZ ALONSO, B.- “Sociedad urbana y gobierno municipal en Castilla (1450-1600)”, en *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen. Las Comunidades de Castilla y otros estudios*, Madrid, 1981, págs. 57-83

⁹ Archivo de la Villa de Madrid, sección Secretaría (en adelante citaré como AVM-S), Libro mss. 150. Se trata de la obra *Comisiones y patronatos que Madrid sortea cada un año, notados por don Martín Marcelino Vergara, secretario de S:M: y escribano mayor de su Ayuntamiento*. Esta recopilación fue ordenada por un acuerdo municipal de 24 de mayo de 1.715. Con una valiosa información, puede completarse con los borradores que utilizó el autor en AVM-S, 4-127-1.

arrendamientos de los bienes de propios madrileños, informando sobre las posturas presentadas y presidiendo (en ocasiones junto al corregidor) las subastas y los consiguientes contratos de arrendamiento. Asimismo se encargan de controlar la actividad del mayordomo de estos bienes, con especial atención a la presentación de sus cuentas. Y, por último, la misión de proponer todo tipo de medidas encaminadas a la mejora de los propios, debiendo informar sobre cualquier "otra cosa que se ofrezca con grande especulación de todas las cosas que ocurrieren en pro o en contra de ellas".

De esta comisión general son tributarias otras más específicas, centradas en algunos bienes patrimoniales. En la administración de este tipo de bienes no se aprecia la intervención de la comisión de propios, siendo su gestión responsabilidad exclusiva de los regidores comisarios correspondientes.

La *comisión de veintenas* se encarga del cobro de este porcentaje en las ventas que se produzcan en los terrenos o edificios gravados con un "censo perpetuo" a favor de los propios madrileños. La *comisión de sotos*, por su parte, se responsabiliza de la administración de estos terrenos situados en las riberas de los ríos Jarama y Manzanares, que constituyen las fincas más rentables del ayuntamiento, y que también figuran entre las más complejas. Los dos regidores miembros de esta comisión están encargados de visitar los sotos antes de ajustar su arrendamiento (que se realiza el 29 de septiembre) con el fin de comprobar su estado, además de ajustar los contratos de arrendamiento, denunciar las ocupaciones de tierras, los aprovechamientos abusivos y encargarse de la administración de las cortas que se realizan de leña que no han sido rematadas en subasta. La *comisión de barcas* es unipersonal. El regidor titular queda encargado de todo lo relativo a las dos barcas que pertenecen a los bienes de propios de Madrid sobre el río Jarama, la de Arganda y la de Mejorada del Campo, siendo sus tareas muy similares a las de las comisiones anteriores.

Otras tenían un ámbito de control más limitado, como sucede con la de la *Casa de la Panadería* (inmueble municipal situado en la Plaza Mayor), o la de *las carnicerías* (situadas en locales propiedad del ayuntamiento).

Finalmente, la vigilancia de las tierras concejiles era competencia de tres comisiones que complementaban a la de sotos: la de *acotamiento*, cuya misión se restringía a los casos en que era necesario llevar a cabo un apeo o medición de las fincas municipales; la de *visita de tierras*, limitada a acompañar al corregidor de Madrid en las visitas de términos dentro de la jurisdicción de la ciudad, y la de *montes*, cuyas importantes competencias se vieron progresivamente restringidas conforme menguaba el patrimonio forestal municipal y se afianzaba el control de los oficiales de la monarquía en el control del espacio forestal en torno a Madrid.

El funcionamiento práctico de estas comisiones muestra que la de propios va adquiriendo una importancia determinante a costa de las demás. Para resolver algunos problemas que se plantean en sus sesiones el ayuntamiento pleno solicita información a este

conjunto de comisiones especializadas que hemos visto. Pero a mediados del s. XVIII es la de propios la que centra casi todas las actividades de este ramo y la gran protagonista de las consultas del ayuntamiento, como se observa en los *Libros de Acuerdos* municipales y en los numerosos expedientes sobre los bienes de propios.

Por lo que respecta al nombramiento de sus miembros, teóricamente se realizaba por sorteo. Sólo en las comisiones denominadas de turno (ninguna de las que correspondían al patrimonio), los regidores que las han ocupado no vuelven a figurar como candidatos en el sorteo hasta que ha participado el resto; en todas las demás el capitular comisionado es de nuevo aspirante al año siguiente.

El segundo mecanismo administrativo por el que se produce la participación de los regidores, dentro del entramado municipal -el ayuntamiento general- lo constituyen las *Juntas*. Los elementos básicos de su composición son el corregidor y varios regidores, a los que en ocasiones se añaden otros empleados municipales. Suponen siempre un intento por acabar con una situación de crisis o de decadencia del patrimonio y su formación suele responder a una iniciativa superior, del poder central, si bien en ciertas ocasiones son generadas por el propio ayuntamiento. Así, el 18 de noviembre de 1.695 el ayuntamiento acordó establecer una *Junta de propios* compuesta por el corregidor, los dos comisarios de propios, el secretario del ayuntamiento, los contadores de cuentas, el mayordomo y el contador de propios: el objetivo era analizar la situación de los bienes municipales, aunar criterios de todas las instancias locales que intervenían en su administración y tomar las medidas necesarias para su recuperación y control ¹⁰. Aunque con posterioridad a esta fecha aparecen referencias a una Junta de propios, no se aprecia que tenga un papel administrativo destacado.

Para ciertos asuntos relativos al patrimonio de especial relevancia el ayuntamiento encomienda una misión especial a varios regidores, conjuntamente con el corregidor. Con motivo de la expropiación de las tierras concejiles madrileñas que fueron incorporadas al Cordón Real de El Pardo¹¹ se estableció el 17 de marzo una Junta diputada compuesta por el corregidor, procurador general y seis regidores, si bien ante la lentitud del proceso el entramado administrativo se redujo a una comisión integrada por dos regidores ¹². Un funcionamiento similar se produce en el caso de los numerosos apeos o deslindes que se han

¹⁰ La constitución fue recogida en el *Libro Becerro de 1.695*. Su primera medida consistió, precisamente, en formar este libro

¹¹ Algo más de 28.000 fgs (casi 10.000 Has) de tierras de propios y comunales de Madrid en el Monte de El Pardo fueron expropiadas por la Corona para incorporarlas al patrimonio real. He estudiado este proceso en HERNANDO ORTEGO, J.- “La lucha por el Monte de El Pardo. Rey, municipio y uso del espacio en el Madrid del Antiguo Régimen”, *Cuadernos de Investigación Histórica*, nº 12 (1989), págs. 169-196 y en HERNANDO ORTEGO, J.- “Poder y usos del espacio: la construcción del monte de El Pardo durante el Antiguo Régimen”, en SABIO ALCUTEN, A. e IRIARTE GOÑI, I., (eds)- *La construcción histórica del paisaje agrario en España y Cuba*, Madrid, 2003, págs. 131-146.

¹² AVM-S, 2-185-8

de practicar en las tierras de propios. El encargado de llevarlos a cabo es el corregidor, juez privativo de las tierras municipales, si bien suele delegar su misión en algunos regidores, que a su vez pueden subdelegar en otros empleados municipales¹³.

Pero estos aspectos formales no impiden apreciar la intervención decisiva de ciertos regidores en el gobierno de los bienes de propios; más que el claro manejo de los caudales públicos, tantas veces denunciado por la legislación y los tratadistas¹⁴, en el caso de Madrid ese control y manipulación es más sutil, más indirecto, motivado sin duda por la cercanía fiscalizadora de los órganos de poder estatal. Pero pese a ello, los intereses personales de los regidores aparecen al observar cómo los mismos nombres ocupan repetidas veces el puesto de comisario de propios y aparecen ligados a las intervenciones más decisivas que se realizan sobre ellos. Un claro ejemplo, centrado en el s. XVIII, lo constituye el clan de los Negrete, una de las familias clave para estudiar las estructuras de poder en el municipio madrileño y cuyos miembros estuvieron presentes en todas las decisiones trascendentales sobre el patrimonio municipal madrileño. Ambrosio Negrete, además del título de regidor tenía la Depositaria General de Madrid y en 1756 era, según el *Catastro de Ensenada*, el principal propietario de ganado lanar trashumante en la capital, con una cabaña de 40.000 cabezas. Cándido de Negrete, su hijo, colaboró en el informe que llevó al establecimiento de la Junta de Administración de Propios en 1.744, formando parte de la misma. También fue miembro de la Junta diputada para estudiar la expropiación de las tierras de Madrid al recinto real de los Montes de El Pardo, al igual que Ambrosio y Antonio Moreno de Negrete. Este último, yerno de aquél, fue uno de los dos comisionados que ultimaron dicha incorporación y posteriormente fue presidente del abasto de carnes¹⁵. Eran, pues, omnipresentes en todas las instancias decisorias que trataban aspectos decisivos relativos al patrimonio municipal, tal vez por la estrecha vinculación de las tierras de propios (dehesas, sotos, montes) y comunales con la disponibilidad de pastizales para los ganados del abasto de carne en las cercanías de la ciudad.

En definitiva, habrá que esperar al establecimiento de la Junta municipal de propios y arbitrios en 1.766 (que estudiaré más adelante) para encontrar un esquema articulado de gobierno de la hacienda de Propios por parte de los rectores concejiles. Hasta entonces destaca la relativa desvinculación del corregidor con la toma de decisiones ordinarias, lo que incrementa paralelamente el control de los regidores. Sin embargo la multiplicidad de las comisiones introduce un elemento de descoordinación entre los capitulares, que la progresiva preeminencia de la comisión de propios no puede anular completamente. Todo ello creaba un

¹³ Es lo que sucede en 1.758 con Ignacio Fernández Cacho, a quien los comisarios de propios nombran para un apeo. AVM-S, 2-214-15

¹⁴ Tomemos como ejemplo el conocido texto de Castillo de Bovadilla: "Esta plaga de meter los Regidores la mano en la hazienda publica, es antigua y muy general.... porque muchos echan todo su caudal en un Regimiento y se sustentan con él y otros tomando dineros prestados de los propios y pósitos, y con otros aprovechamientos suplen algo de sus menesteres". CASTILLO DE BOVADILLA- *Política para corregidores*, vol. II, p. 25

¹⁵ Un análisis del ascenso social, económico y político de esta familia en HERNÁNDEZ BENITEZ, M.- *A la sombra de la Corona*, págs. 234-271

entorno gubernativo que propiciaba el que la gestión cotidiana fuera recayendo cada vez más en el titular de la mayordomía de propios.

1.2.- ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN: EL MAYORDOMO DE PROPIOS

“El mayordomo fue de antiguo, en Castilla, uno de los primeros oficiales de la Corte...También los concejos recogieron la nomenclatura, para uno de sus primeros oficiales...Desde luego fue siempre el régimen económico el campo más amplio de sus atribuciones”.¹⁶ El mayordomo aparece por tanto como el principal responsable de la administración del patrimonio municipal desde el concejo liberal hasta la transformación municipal llevada a cabo por la Revolución Liberal en el s. XIX.¹⁷

1.2.1 - LOS TITULARES: NOMBRAMIENTO Y ORIGEN SOCIAL.

La elección del cargo al producirse una vacante correspondía al ayuntamiento pleno, esto es, al corregidor más los regidores. La votación era pública y, cuando en 1.748 la mayoría de los capitulares pretendieron el voto secreto, el corregidor impuso el público, conforme se había practicado hasta entonces y estaba mandado por Resolución del Consejo de Castilla de 25 de mayo de 1.748 ¹⁸. Los aspirantes debían justificar su pertenencia al estado noble, tal y como había establecido la sentencia de Montalvo de 1.454, que arbitró, entre otros temas conflictivos, la provisión de los denominados "oficios de concordia" que se disputaban los regidores y los miembros de la nobleza urbana.

El análisis de las candidaturas presentadas a lo largo del s. XVIII muestra que la mayoría de los aspirantes presentan como rasgos comunes una dedicación previa a la administración fiscal y la vinculación (profesional, familiar o ambas a la vez) al concejo madrileño¹⁹. Cabe destacar la abundancia de candidatos relacionados con el manejo de los ingresos municipales, como tesoreros y contadores. En 1.700 tres tesoreros de sisas solicitan,

¹⁶ CARANDE, R.- *Sevilla, Fortaleza y Mercado*, Sevilla 1982 (3ª edic.), p. 133

¹⁷ Un análisis institucional de este oficial municipal en CORRAL GARCÍA, E.- *El Mayordomo de Concejo en la Corona de Castilla (s. XIII – s. XVIII)*, Madrid, 1991. Por su parte, la creciente acumulación de estudios sobre las haciendas locales está permitiendo avanzar en el conocimiento no sólo de sus competencias, sino también, lo que resulta aún más interesante, en la composición social de sus miembros, su vinculación con los miembros de las oligarquías locales y sus estrategias de gestión patrimonial. En esta orientación se enmarcan las propuestas de BERNARDO ARES, J. M. de- “La nueva Historia Social de la Administración Local: delimitación conceptual y horizonte historiográfica”, en *El Poder municipal y la Organización de la Sociedad. Algunas lecciones del pasado*, Córdoba, 1998, págs. 103-118

¹⁸ AVM-S, 3-29-88. SANTAYANA Y BUSTILLO, L.- *Gobierno político de los pueblos de España, y el corregidor, alcalde y juez en ellos*, Madrid, 1979 (1ª ed: 1742), señala cómo para estas elecciones "se requiere la viva voz y presencia de los capitulares electores"

¹⁹ Datos sobre diversas elecciones de mayordomo en : AVM-S, 3-29-81, 4-127-1, 3-29-85, 3-29-88, 3-30-34, 3-31-3, 3-31-31 y 3-31-32.

entre otros, el puesto. El elegido, Antonio Manzano, era tesorero de las sisas moderada y nueva de carnes y cundo en 1.704 abandonó la mayordomía fue nombrado tesorero de la Caja de Carnicerías. Entre los solicitantes o elegidos aparecen cargos como administrador de la sal de los alfolíes de Madrid, escribiente de la Contaduría Mayor de Cuentas, cajero principal de la Tesorería General de Madrid. Menos frecuentemente proceden de las rentas reales: oficial de la contaduría de la Superintendencia general del azogue o escribiente de la Secretaría del Consejo y Cámara de Indias de la Negociación del Perú. De otros no se conoce su dedicación o tienen oficios tan dispares como mayordomo del infante-cardenal o alcaide propietario de la cárcel real.

Algunos aspirantes están unidos por lazos familiares a los regidores: Gaspar Antonio del Campo, oficial de la Contaduría de la Superintendencia general del azogue, está encargado de la manutención de la familia de su tío Gaspar Antonio Calderón, que fue regidor de Madrid; Gonzalo Hurtado de Mendoza es nieto y hermano de capitulares madrileños. Resalta el caso de Antonio de Bengoa que, regidor como patrono-administrador de las memorias fundadas por José de Garro, renunció a dicho cargo para ser mayordomo de propios entre 1.748 y 1.768. Existe, asimismo, relación de parentesco o personal de varios pretendientes con anteriores mayordomos. En la elección de 1.700 para cubrir la vacante producida por la muerte de Francisco de Narbaiza, su hija recomienda a Pedro Fernández de Espasande, que colaboró con su padre durante quince años. En esta última elección se presentaron el sobrino político (que era además tesorero de tres sisas), y el hijo de Marcos de Sabugal, que había sido mayordomo entre 1.665 y 1.684. Eusebio de Sabugal, el hijo, que sería elegido finalmente en 1.704, demuestra la existencia de una concepción patrimonial del cargo cuando afirmaba que su padre "al tiempo de su fallecimiento se sirvió de favorecer a su madre en ofrecer que pusiese persona que administrase dicha mayordomía mientras alguno de sus hijos tuviese edad" ²⁰. De hecho, su sobrino José Joaquín Ballesteros y Sabugal solicitó, sin obtenerlo, el cargo en 1.748, pese a que Eusebio de Sabugal saldó su gestión con un elevado déficit.

En resumen, los aspirantes y ocupantes de la mayordomía de propios proceden de círculos muy restringidos especializados en el manejo de las rentas municipales y, en menor medida, reales, y en este caso en posiciones no muy destacadas. Se explica así las conexiones familiares entre ellos y con miembros del regimiento, y también la tendencia a acaparar y vincular patrimonialmente el puesto.

Una práctica habitual en los siglos XVII y comienzos del XVIII es compaginar el empleo de mayordomo con el manejo de otros caudales municipales ²¹. Marcos de Sabugal (1.665-1.684) era además tesorero de las sisas de bajadas de medidas y sexta parte. Francisco

²⁰ AVM-S, 3-29-81

²¹ SANTAYANA- *Gobierno político*, p. 82 se muestra contrario a esta práctica. Sobre el mayordomo de propios opina: "No será conveniente esté implicado en otras administraciones de que deba dar cuenta, y si lo estuviere en la del pósito, no se le dará este otro encargo"

de Narbaiza (1.685-1.799) lo era de las del cuarto de palacio, carnero de hospitales y segunda en onza de azúcar, y Antonio Manzano (1.700-1.704) de las sisas moderada y nueva de carne. Esta simultaneidad del cargo de mayordomo y tesorero de sisas desaparece en 1.704. Desde entonces la persona que ocupa la mayordomía se dedica exclusivamente al patrimonio dentro del ámbito municipal madrileño. En ocasiones se le agregan otros encargos, pero resultan poco relevantes: a partir de 1.772 cobró el arrendamiento de los cajones en la Plaza Mayor y plazuelas de los gremios de fruta y pescados, cuyo importe se destinaba a la sisa del cuarto de palacio²². Lo que no impedía su dedicación a otras tareas en el “sector privado”: Eusebio de Sabugal ocupaba el cargo de tesorero de la Venerable Orden Tercera de San Francisco, una de las principales instituciones de beneficencia de la ciudad.

Aunque la sentencia de Montalvo de 1.454 había establecido que el cargo de mayordomo tenía una duración anual, debiendo elegirse el día de San Miguel (29 de septiembre) a un caballero de otra colación, desde fines del s. XV se observa la tendencia a prorrogar los nombramientos, dando origen a la profesionalización del cargo²³. Durante los siglos siguientes esta tendencia se afianza, llegando a ocupar una misma persona el puesto en dos períodos diferentes²⁴. A lo largo de los siglos XVII y XVIII ya es total: sólo se abandona el empleo por fallecimiento, jubilación o dimisión (que en algún caso no es aceptada). Lo que sí tiene lugar es el nombramiento de suplentes por parte del mayordomo enfermo, manteniéndose la responsabilidad del titular: Domingo González De Villa habilitó en 1766 a Andrés de Ojeda, dependiente de su casa, tanto para esta función como para sus asuntos particulares comerciales; en 1787 Dionisio de la Torre hizo lo mismo con su sobrino Sinfioriano de la Torre²⁵. Es claro que existía una clara visión patrimonial del cargo, con los consiguientes efectos lesivos para la administración municipal.

CUADRO 1 - MAYORDOMOS DE PROPIOS, 1665-1810

1665-1684	MARCOS DE SABUGAL
1685-1700	FRANCISCO DE NARBAIZA
1700-1704	ANTONIO MANZANO
1704-1744	EUSEBIO DE SABUGAL
1744-1748	JUNTA DE ADMINISTRACIÓN DE PROPIOS. AGENTE RECAUDADOR: MIGUEL DE MENDOZA
1748-1768	ANTONIO DE BENGOA
1768-1777	DOMINGO GONZALEZ DE VILLA
1777-1802	DIONISIO DE LA TORRE
1802-1810	JOSE GARCIA ABELLA

²² Archivo de la Villa de Madrid, sección Contaduría (citaré en adelante como AVM-C), 3-86-4

²³ GIBERT- *El concejo de Madrid*, p. 242

²⁴ Así, García Vázquez lo fue entre 1610-1619 y 1623-1626

²⁵ AVM-S, 3-31-3 y 3-31-9

1.2.2 - RETRIBUCIONES.

La evolución del *salario* refleja este proceso de especialización del cargo. A comienzos del s. XVIII asciende a 2.491 rs., a los que se sumaban 1.100 rs por administrar y cobrar los alquileres de los 42 hornos de Villanueva (pertenecientes a los propios de Madrid y situados dentro del complejo del Pósito)²⁶. El reglamento de sueldos y consignaciones de 1.715 lo fijó en 6.600 rs. Al compararlo con otros salarios se aprecia la índole del puesto, situado en el nivel intermedio dentro de la administración municipal: inferior al del corregidor, procurador general, escribanos o secretarios mayores, contadores y tesorero, mientras superaba al de los oficiales mayores de las contadurías, primer cajero de la tesorería, teniente de procurador general o maestro mayor de obras y fuentes ²⁷.

Posteriormente se la aumentaron 950 rs. al año en concepto de "ayuda de costa", 400 de ellos por ocuparse de la gestión de las cortas de leña de los montes municipales de El Pardo y otros 550 por su participación en la fiesta del Corpus ²⁸. Este salario de 7.550 rs fue reconocido por el Reglamento de propios y arbitrios elaborado por el Consejo en 1.766 ²⁹. Además, el mayordomo percibía otras cantidades suplementarias: las asignaciones de cera en las festividades de Madrid, dietas en caso de desplazamiento fuera de la ciudad y las asignadas por su participación en el apeo general de las tierras de propios.

1.2.3 - FUNCIONES

Hasta mediados del s. XVIII las *funciones* del mayordomo apenas evolucionan con respecto a las que se habían ido configurando en la segunda mitad del s. XV. Las escrituras de poder dadas por Madrid a favor de los nuevos cargos³⁰ y el análisis de la praxis administrativa permiten precisarla: realización de ciertos arrendamientos de los bienes, cobro de sus rentas, así como de las deudas y atrasos, pago de los libramientos sobre estos ingresos y llevar a cabo las diligencias judiciales oportunas; todo ello justificado en sus cuentas, cuya conclusión era el superávit o déficit a su favor o al de la Villa. Para asegurar el resultado de su gestión debía haber otorgado con anterioridad la correspondiente fianza. Veamos con más detalle cómo se desarrollan los usos o prácticas de esta administración.

La principal tarea es la gestión económica del patrimonio, comenzando por la percepción de los ingresos producidos por los bienes de propios. Cumple, pues, la función de *recaudador*. El gran número de partidas, la fijación de diversas fechas para su pago y la

²⁶ AVM-C, 1-435-1, 2-250-1 y 1-113-1

²⁷ AVM-S, 2-311-5

²⁸ AVM-C, 3-412-1

²⁹ AVM-S, 2-353-43 y 4-108-144

³⁰ AVM-S, 2-213-60 y AVM-C, 1-135-2

dispersión espacial del patrimonio municipal son factores que explican la dificultad de su control. El resultado es que si bien técnicamente es responsable de todos los bienes, en la práctica tiene lugar el abandono y olvido de cierto número de bienes.

Además, el mayordomo de propios cumplía el papel de *pagador*: como custodio de los caudales cobrados, estaba encargado de hacer los pagos que correspondieran a estos fondos, siempre previo libramiento de los regidores encargados. Es decir, actuaba como *tesorero o depositario* de los caudales de los bienes de propios³¹. Un organigrama de gestión financiera que permite un amplio margen de discrecionalidad por parte del mayordomo: los fondos recaudados no estaban sometidos a intervención o fiscalización de su manejo; tan sólo lo estaban a su justificación en las cuentas. Si la presentación de cuentas se retrasaba, el mayordomo disponía de un margen temporal en el que podía disponer de los caudales depositados. De hecho, en la documentación consultada aparecen datos que reflejan cómo el oficial municipal recurría a utilizar los ingresos procedentes de los propios para sus negocios particulares³². También podía verse obligado a adelantar dinero cuando no existían caudales de propios disponibles.

Estas circunstancias permiten entender lo que pudo ser uno de los objetivos de los ocupantes de la mayordomía de propios: la disponibilidad de activos líquidos procedentes de los ingresos, de los que podría disponer durante un cierto período de tiempo en una época, como es la del Antiguo Régimen, caracterizada por la escasez de capital. Así, controlar cantidades significativas de dinero en metálico permitiría a los titulares utilizarlos de la forma más rentable para sus actividades y negocios particulares, como podría ser la posibilidad de no recurrir al crédito en momentos puntuales y ahorrarse los intereses correspondientes³³.

De los caudales manejados debía presentar las cuentas. Si en un principio, de acuerdo con la duración del cargo, la presentación era anual, desde el s. XVI, debido al gran número de partidas que comprendía se impuso el plazo trienal. En realidad esta obligación no se cumplió totalmente hasta principios del s. XVIII, pero las desviaciones son todavía poco importantes. La contaduría de cuentas era la encargada de su toma y fenecimiento, mientras la contaduría de la razón de la hacienda de Madrid procedía a inscribir los caudales de propios (vid. infra). La diferencia entre ingresos y gastos pasaba como "resulta" a la cuenta siguiente, al capítulo de ingresos si había superávit y al de gastos si se producía déficit. El balance final

³¹ Esquema común en otros concejos castellanos. CORRAL GARCÍA, E.- *El Mayordomo de Concejo*, págs. 121-140. De hecho, este autor identifica al mayordomo con el tesorero o depositario de ayuntamientos posteriores.

³² Lógicamente, estas actuaciones apenas han dejado huellas en la documentación. Con todo, aparecen algunos datos que ilustran lo que pudo ser una situación habitual. Así, en 1.743, el mayordomo Eusebio de Sabugal, que era cosechero de vino, notifica a dos arrendatarios de propios: "Francisco Hernández me dice le han entregado para labores de mis viñas por dos veces sendos recibos y en el mes presente ciento ochenta rs de vellón, los que en fuerza de los referidos recibos y esta carta abonará a Vms. en cuenta". AVM-S, 3-32-89. También, AVM-S, 3-84-3

³³ La consulta de otras fuentes documentales como los protocolos notariales tal vez permita verificar esta hipótesis.

de la última cuenta presentada por un mayordomo era pagado por su sucesor si le había resultado favorable o se cobraba de su fianza si era favorable a la Villa de Madrid.

Pero no acaban aquí sus atribuciones que no eran meramente retributivas o contables. Disponía, asimismo, de poder para realizar los contratos de arrendamiento, ajustando con los interesados las condiciones de precio, tiempo, plazos, y otras, salvo en los casos en que intervenían los regidores como miembros de las comisiones encargadas de algún tipo de bienes o rentas (sotos, barcas...). En caso de que se administrara directamente por el municipio algún ingreso por no haberse arrendado, podía recurrirse al mayordomo, lo que se suele ocurrir en el caso de los sotos o cortas de leñas, pero no en el de las rentas, en cuyo caso normalmente se nombra administrador particular.

Por otro lado, recibía el poder "para que si en razón de lo referido o parte de ello fuese necesario, parezca en juicio ante cualesquier jueces y justicias eclesiásticas y seculares, y haga y presente pedimientos, requerimientos, citaciones, oposiciones, protestas, pida embargos, desembargos, execuciones, prisiones, denunciaciones, ventas, trances y remates de bienes, costas, las cobre, presente papeles, escrituras, probanzas, informaciones y otros instrumentos, recuse jueces, letrados, escribanos, notarios y otros ministros, oiga autos y sentencias interlocutorias y definitivas, consienta lo favorable y de lo en contrario apele y suplique y siga las apelaciones y súplicas en todas las instancias y tribunales y, finalmente, haga todos los demás autos y diligencias que judicial y extrajudicialmente se requieran". Tan amplias facultades judiciales se deben a la misión que le está encomendada de promover todas las acciones que redundaran en la conservación y beneficio de los propios. Así, realiza también informes sobre las mejoras que pueden hacerse, nuevos aprovechamientos, etc. Al ser este encargo difícilmente separable del de los regidores comisarios, será el descuido o la falta de interés de éstos lo que permita la intervención protagonista del mayordomo.

1.2.4 - EVOLUCIÓN DE SUS COMPETENCIAS

Las atribuciones del cargo de mayordomo experimentaron a mediados del s. XVIII profundas transformaciones, vinculadas a la situación de los propios madrileños y sobre todo, a los problemas generados por la gestión de Eusebio de Sabugal.

Hijo de un mayordomo de propios, Marcos de Sabugal, que se había planteado reservar el cargo hasta que él lo ocupara, Eusebio de Sabugal accedió a la mayordomía en 1.704 y la ocupó ininterrumpidamente hasta 1.744. Durante esas cuatro décadas desarrolló una concepción patrimonial del cargo a la que se unió una progresiva desorganización financiera que sumieron a los propios madrileños en un auténtico caos administrativo. Así, hasta 1.716 cumplió con la obligación de presentar las cuentas trimestrales, pero posteriormente los plazos comenzaron a alargarse: 1717-1721, 1722-1728. En 1744 el retraso en la presentación de cuentas ascendía ya a quince años, lo que coincide además con importantes modificaciones en la composición e ingresos de los bienes de propios, como la caída de la más destacada de sus rentas, el peso de la harina, que por sí sola aportaba la tercera parte de todos los ingresos de propios a comienzos de siglo. Circunstancias que terminan por

generar un notable caos administrativo y provocan importantes reformas en la gestión patrimonial.

Al solicitar su jubilación como mayordomo de propios el ayuntamiento pidió a Sabugal informase del estado de los caudales a su cargo entre 1728 y 1742. Su comunicación no pudo ser más alarmante. Aunque las cifras no eran definitivas -de hecho variaron mucho en la versión definitiva-, se deducía un déficit medio anual que casi alcanzaba los 24.000 rs, a los que había que añadir importantes cantidades (más de 100.000 rs) adelantadas por el mayordomo para gastos extraordinarios: festejos, luminarias, etc. Por otra parte, las deudas a los propios (partidas no cobradas) eran muy elevadas, en torno a 300.000 rs para el período en que Sabugal había servido el cargo. Añadíase a todo ello la impresión de un desorden administrativo y contable total: retraso en la presentación de sus cuentas, numerosas partidas sin justificación.³⁴

El ayuntamiento de 4 de diciembre de 1.743 encargó dictamen a los regidores comisarios de propios, Antonio Gaspar de Pinedo y Cándido de Negrete, ambos con una destacada participación en estos temas. En su informe de 13 de marzo de 1.744 estimaron oportuna la jubilación honorífica de Eusebio de Sabugal, aunque debía continuar encargado de la cobranza de las cantidades adeudadas a los propios hasta fines del año anterior, dada su experiencia y conocimiento del asunto. Pero es en la administración de estas rentas donde proponen las medidas más destacadas. Según la propuesta de los dos comisarios, al mayordomo únicamente debería corresponder la recaudación y manejo de los caudales, mientras que las decisiones sobre su administración eran competencia exclusiva del ayuntamiento (en otras palabras, de los regidores), que habían hecho dejación de tal atribución: "tampoco debe ser suyo [del mayordomo] otro cuidado que el de dar cuentas con pago de los caudales, quedando siempre la principal y verdadera administración y la solicitud de aumento y conservación a cargo de Madrid, como una de sus principales y estrechas obligaciones, y como en ella no han permitido poner todo el esfuerzo necesario las otras muchas importancias de que ha cuidado el ayuntamiento, se ve claramente el origen de la desgracia con que hoy se hallan los propios reducidos a tanta escasez y empeño"³⁵.

Consecuentemente, el medio propuesto para acabar con la crítica situación era sustituir momentáneamente el cargo de mayordomo por una *Junta de administración de propios*, que estaría integrada por el corregidor, regidores, procurador general y el secretario del ayuntamiento. Este esquema se completaba con un *agente recaudador* o cobrador y el establecimiento de un arca para depositar los caudales, sometida a la intervención de los claveros municipales. De este modo se producía la disociación entre la función de recaudador y la de tesorero y pagador que anteriormente habían estado unidas.

³⁴ AVM-S, 3-32-89

³⁵ AVM-S, 3-8-1

La Junta desarrolló sus actuaciones encaminadas a una recuperación y ordenación de la gestión del patrimonio hasta 1.748, fecha en que se restableció el puesto de mayordomo, que pasaría a regirse por el reglamento aprobado en el ayuntamiento de 21 de marzo de 1.748³⁶. El mayordomo debía "correr con la universal y general administración de todos los efectos y rentas de propios de esta Villa, formando y teniendo libros de cada clase de hacienda, como tierras, casas, censos al quitar y perpetuos y así de las demás alhaxas de propios por donde siempre conste los que de cada clase hubiere y cuenta subcesiva en ellos de lo que se fuere operando", así como descubrir propiedades ocultas, de cuya renta percibiría el 10%. Al final de cada mes entregaría lo recaudado en la Tesorería de causa pública, "de forma que con los doce recibos de las mesnadas de cada año verifique la data del caudal entrado en su poder en el año". En sus cuentas desaparecen, por tanto, las relaciones de gastos, estando constituido la *data* por la justificación del traspaso de fondos. El tesorero de causa pública sería el encargado de realizar los pagos correspondientes a los propios. La intervención del mayordomo en los caudales se limitaba así a la recaudación, entrega en tesorería y justificación en sus cuentas. Sin embargo sus atribuciones como pagador no desaparecieron totalmente. Con el fin de agilizar los trámites burocráticos, se le encargó satisfacer determinados gastos difícilmente presupuestables y que se pueden denominar "extraordinarios": los causados en diligencias judiciales o extrajudiciales, los gastos de administración producidos por el cobro de las rentas, reparaciones de edificios, redenciones de censos sobre los propios, costes de apeos de tierras y visitas en los términos de los comisarios de propios. Los pagos los debía hacer según las órdenes y con la intervención de dichos comisarios, presentada la cuenta en la secretaría de ayuntamiento que despachaba la libranza correspondiente contra el tesorero.³⁷

Esta separación teórica supone una mayor homogeneidad funcional y la posibilidad de incrementar el control de los fondos de propios, lo que se complementaba con la exigencia de que su cuenta debía ser entregada "luego que cumpla cada año sin retardación alguna", algo que en la práctica se consiguió cumplir hasta las últimas décadas del siglo.

1.2.5 - OTROS CARGOS ADMINISTRATIVOS.

La documentación pone de manifiesto la participación de otros empleados municipales en la administración de los propios de Madrid pero que desempeñan una función secundaria. Muchos son comisionados para asuntos concretos, sobre todo descubrimientos de tierras o censos. Otras veces son funcionarios municipales que en el cumplimiento de sus cometidos participan en los temas de propios: abogados de Madrid, procurador general o los informes que a los arquitectos o maestros de obras se les encarga realizar sobre las casas y solares.

³⁶ AVM-S, 3-29-88

³⁷ AVM-C, 3-80-1

Hay también oficiales específicos. El *agente de pleitos y dependencias* de propios lo era también de sisas. En la segunda mitad del s. XVII recibía 588 rs de los propios³⁸, siendo su salario en el reglamento de 1715 de 1.500 rs (440 de ellos procedentes de los propios), que se elevaron a 2.200 rs en el reglamento de 1766. Por su parte, el *escribano de propios* era un miembro de una Secretaría del Ayuntamiento encargado de las escrituras de arrendamiento de los bienes patrimoniales, por lo que recibía 220 rs³⁹. Desde 1786 se unificó con los de fuentes y faroles. En 1793 la Junta ordenó al mayordomo y agente de Madrid que para evitar gastos este escribano tramitara todos los asuntos de propios. Los procuradores, síndico general y personero dictaminaron, no obstante, que el mayordomo podría utilizar otros escribanos en aquellos expedientes en los que el corregidor no era juez privativo⁴⁰.

1.3.- LA GESTION CONTABLE: CONTADURÍAS Y TESORERÍAS

1.3.1 - LAS FUNCIONES CONTABLES.

Tres son las principales gestiones contables que desarrollan las contadurías para el control de los fondos de propios. En primer lugar, la "*toma de razón*" o asiento de los recibos y libranzas del mayordomo, que mediante este acto obtenían la validación y quedaban anotadas para cualquier comprobación que se realizara, lo cual permitía un control riguroso de los gastos realizados, que luego serían presentados en la cuenta de *data* del mayordomo. El segundo cometido era la "*toma de cuentas*", comprobando las presentadas por el mayordomo, para lo que utilizaban los registros de la toma de razón, recibos y libranzas presentados por el administrador, las "recetas" o relaciones despachadas por las secretarías e incluso las mismas cuentas de los años antecedentes, según los casos. Tras la verificación de todas las partidas (que en algunos casos superan las 800), los contadores exponían sus reparos a las anotaciones dudosas que encontrarán, decidiendo su solución las autoridades municipales. Una vez concluido el proceso se entregaba al administrador el finiquito correspondiente. Por último, la *intervención* o fiscalización de caudales en las arcas de los tesoreros de fondos públicos.

A estas tres funciones estrictamente contables cabe añadir la obligación que tenían los contadores de asesorar al ayuntamiento sobre temas financieros. Tampoco descuida otros asuntos como las relaciones de valores, gastos y cargas, informes sobre las existencias y movimiento de los caudales municipales, o exposiciones acerca de los mecanismos de administración de la hacienda madrileña.

1.3.2 - ESTRUCTURA DE LAS CONTADURÍAS.

Durante los siglos XVI y XVII se estructura una compleja red que comprende tres contadurías con competencia sobre los bienes de propios: la "de la razón de la hacienda de

³⁸ AVM-C, 4-300-3

³⁹ AVM-S, 2-219-8

⁴⁰ AVM-S, 3-31-16

Madrid”, la “de propios” (ambas para ejercer la toma de razón) y la “de cuentas” para la verificación de las mismas. Hasta 1744 no existe intervención del manejo de los caudales por el mayordomo, sin controlarse la aplicación de los fondos recaudados a los fines consignados pues, como ya he dicho, éste podía utilizar el dinero de los arrendamientos para sus negocios particulares y adelantar capitales privados para gastos públicos. En esta época tan sólo las libranzas dadas para los pagos de los mayordomos deben cumplir el requisito de su toma de razón por las contadurías de la razón y de los propios.

La contaduría de la razón de la hacienda de Madrid es un oficio enajenado. Fue creado por real cédula de 6 de noviembre de 1619 ⁴¹ con motivo de una visita que Felipe III ordenó entre 1617 y 1619 para inspeccionar la hacienda y pósito madrileño ⁴². En 1644, a la muerte del primer titular, Diego de Arrendondo de Agüero, el rey ordenó su venta, siendo adquirida por Simón Rodríguez de Ubierna por la suma de 100.000 reales de plata y 15.500 reales de vellón. Transmitido a sus herederos, este oficio no podía ser tanteado por Madrid ni disfrutado por ningún regidor ni escribano municipal. Disfrutaba en los últimos años del XVII y primeros del XVIII de un salario de 11.279 rs, de los cuales 8.823 rs eran en concepto de salario y los 2.456 rs restantes por propinas y festividades, además de una consignación de cera de 26 libras ordinarias y 24 para las extraordinarias ⁴³. El reglamento de 1715 rebajó la cifra total a 9.002 rs. El funcionamiento práctico del encargado nombrado por el titular se limitó a validar los documentos de que tomaba razón. Su efectividad, pues fue escasa si la comparamos con otros mecanismos contables.

La contaduría de propios (en realidad es un único contador) tiene la misma misión que la anterior: asiento de las libranzas emitidas al mayordomo de propios. De esta forma, una función tan destacada no es exclusiva de un puesto enajenado. Su origen se remonta a comienzos del s. XVI ⁴⁴. En la segunda mitad del s. XVII el contador de propios gozaba del limitado salario de 588 rs anuales ⁴⁵, cantidad que fue confirmada por el reglamento de 1715.

En 1717, con motivo del nombramiento de un nuevo contador, Joaquín Félix Gómez de Pedrosa, el ayuntamiento se planteó una profunda reestructuración de la oficina ⁴⁶, con el

⁴¹ AVM-S, 2-483-4

⁴² Fruto de esta visita fue también la creación de una Junta compuesta por el presidente y dos miembros del Consejo de Castilla y por el corregidor y dos regidores de la Villa. Fue anulada por la real cédula de 31 de mayo de 1631, que devolvió el total control de estos asuntos al municipio. *CEDULAS REALES y otras disposiciones referentes a la administración de Madrid*, AVM- S, s.a., s.f.

⁴³- AVM-S, 4-127-1 y 2-185-40

⁴⁴ Una real provisión de 27 de noviembre de 1530 informaba de que "a causa que antiguamente en la hazienda y propios desta dicha villa avian acaesçido algunos fraudes y negligencias para remedio dello podra aver quinze años poco mas o menos contratastes un contador que toviere libro e quenta y razon de los dichos propios y hazienda y de los que se librase y gastase y desta manera avian avido en ello mucha claridad".AVM-S, 2-483-44

⁴⁵ AVM-C, 4-300-3

⁴⁶ Joaquín Félix Gómez de Pedrosa había auxiliado a su padre Blas de Pedrosa en su cargo de oficial segundo de

objetivo de crear un organismo capaz de contribuir al inventario detallado del patrimonio municipal, uno de los principales déficits en la gestión patrimonial. Para ello el contador recibiría de todas las oficinas del ayuntamiento los títulos de pertenencia, reglas de administración y cualquier otra documentación que permitiera salvar las deficiencias que se observaban en la contaduría de la razón ⁴⁷. Pero el intento resultó infructuoso: a través de una serie de informes que el contador presentó en 1721, 1726 y 1729 ⁴⁸, se observa la ausencia de resultados prácticos, que se achacan a la falta de colaboración de otras oficinas, a lo que hay que añadir la escasa motivación del personal de la contaduría de propios. De nuevo la descoordinación administrativa se traducía en ineficacia, impidiendo la consolidación de una instancia contable que podría colaborar en el inventario detallado del patrimonio municipal, facilitando así el incremento de su rentabilidad.

La contaduría de cuentas es el principal organismo en el control de los fondos municipales. Creada en un principio para el manejo de las sisas, sus atribuciones se extienden a otras haciendas municipales, como es el caso de la de Propios. Su importancia viene resaltada por el número de empleados y sus salarios: cada uno de los contadores de cuentas percibía según el reglamento de 1715, 20.027 rs, consignados 19.825 en sisas y 202 en propios. Sus dos oficiales mayores recibirían un salario de 4.400 rs cada uno, de los que 100 provenían del ramo de propios. Hasta 1746 es la oficina donde se toman las cuentas de los mayordomos, siguiendo el proceso que ya he explicado. La disociación existente en esta época entre la toma de razón y la de cuentas hace que los encargados de ésta se basen en las relaciones juradas del administrador y las recetas o catálogos despachados por las secretarías para comprobar las partidas.

A esta estructura de las contadurías se añade la creación del *Oficial mayor de propios* por real decreto de 29 de noviembre de 1735. Se trata de una merced concedida a Agustín Gómez Lozano como hijo de Pedro Gómez Lozano, quien al fallecer ocupaba los cargos de secretario del Consejo de Hacienda y oficial mayor de la Secretaría del despacho de Guerra. El real decreto citado fijaba el salario del puesto en 6.500 rs anuales y le encargaba la toma de cuentas del ramo de propios ⁴⁹. Cuando su titular pretendió hacer hereditario el cargo, el corregidor se mostró totalmente opuesto, una opinión que fue recogida y aprobada por real resolución comunicada el 31 de marzo de 1748 ⁵⁰. En cambio, sí se admitió el nombramiento de un sustituto, que recae en alguien con experiencia en las contadurías madrileñas,

la Contaduría General de las rentas de millones. AVM-S, 2-185-8. Su hermano, José Gómez de Pedrosa, era regidor, desempeñando importantes funciones en el gobierno de los propios: comisario, encargado de un apeo de tierras... AVM-S, 2-185-51

⁴⁷ Acuerdos del ayuntamiento de 30 de agosto y 6 de octubre de 1717. AVM-S, 2-185-51

⁴⁸ AVM-S, 2-185-10, 2-185-51 y 1-463-1

⁴⁹ AVM-S, 2-185-67

⁵⁰ AVM-S, 2-185-15

insistiéndose en que el salario de dicho empleado debería ser pagado por el titular, sin que pudiera exigir nada al municipio⁵¹.

Este complicado esquema se vio modificado en 1744 con la constitución de la *Junta de administración de propios*, puesto que al establecer un arca donde depositar los caudales de dicho ramo, aparece ahora la tercera intervención contable que señalé anteriormente: la intervención de caudales. La Junta encargó a la contaduría de cuentas la fiscalización de todos los ingresos en el arca, además de seguir verificando las cuentas, en este caso no del mayordomo, sino del agente recaudador. Por su parte, la contaduría de la razón de la hacienda de Madrid debería intervenir los pagos, que se hacían en cumplimiento de las libranzas despachadas⁵². A partir de ese momento los fondos de propios estarán sometidos a intervención contable.

1.3.3 - INTERVENCIÓN ESTATAL: LA CONTADURIA DE CAUSA PÚBLICA, 1746-1766.

Con el establecimiento del gobierno político- militar del conde de Maceda tiene lugar el primer gran intento estatal de unificar y clarificar los sistemas de gestión financiera del municipio madrileño⁵³. Un real decreto de 22 de septiembre de 1746 sustituía el corregimiento de la Villa por un gobierno político-militar, lo que supone una concentración de poderes en el conde de Maceda, el cual debe "plena y única subordinación a mi real persona por medio del Secretario del Despacho Universal de Gracia y Justicia". Su establecimiento, por tanto se englobaba en la lucha constante que en el s. XVIII mantuvieron la "vía ministerial" frente a la tradición sinodial representada por el Consejo de Castilla, que aparecía momentáneamente derrotado⁵⁴.

Entre las atribuciones de Maceda se encuentra la hacienda municipal, especialmente el capítulo de la "causa pública", que englobaba todas las consignaciones para la realización de las infraestructuras y servicios públicos (limpieza, empedrado y fuentes), para la que se

⁵¹ AVM-C, 1-163-2

⁵² AVM-S, 3-8-4

⁵³ Algunos datos sobre esta figura en BERMEJO CABRERO, J. L.- *Derecho y Administración pública en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1985, págs. 42-61, y en FERNÁNDEZ HIDALGO, A. M.- "Una medida innovadora en el Madrid de Fernando VI: el Gobernador Político y Militar (1746-1747)", *Cuadernos de Investigación Histórica*, nº 11 (1987), págs. 171-200. Pero no se desarrollan las medidas que se tomaron. Especialmente lo referido a la "causa pública" (infraestructuras y servicios urbanos) está esperando un estudio en profundidad.

⁵⁴ Según los planteamientos de FERNÁNDEZ ALBALADEJO, P.- "Monarquía ilustrada y haciendas locales en la segunda mitad del siglo XVIII" y "La Monarquía de los Borbones", en *Fragmentos de monarquía*, Madrid, 1992, págs. 455-468 y 353-454

estableció una administración financiera propia. Con el objetivo de conseguir una completa fiscalización de estos caudales, se creaba una nueva *contaduría* y *tesorería de causa pública*, determinándose que de cada ramo (propios y rentas, cuarteles y dotación de causa pública) se había de llevar una cuenta independiente de ingresos y gastos, de periodicidad anual, que estaría tomada y fenecida en el plazo de seis meses. En el mes siguiente se enviarían directamente a la Secretaría del Despacho de Gracia y Justicia para su revisión. La estructura financiera de causa pública se mantuvo hasta 1766, pues aunque el cargo de gobernador político y militar desapareció por real decreto de 14 de octubre de 1747, el nuevo corregidor ordenó "no ser conveniente innovar en el establecimiento de la referida contaduría y reglas de librar que ha habido en el tiempo del expresado gobierno"⁵⁵.

Desde fechas tempranas el ramo de propios quedó integrado dentro de la nueva estructura de la causa pública⁵⁶. A pesar de no tener relación alguna con los otros capítulos que la configuraban, claramente volcados a las obras y servicios urbanos, la inclusión de los propios parece deberse a las circunstancias que estaba atravesando este ramo: gestionado por una Junta municipal ante los problemas administrativos y financieros detectados, se buscaría fiscalizar más directamente unos caudales que estaban siendo controlados por los propios regidores.

Sin embargo, tampoco en este caso se consiguió una administración contable eficaz de los propios madrileños, debido en buena medida al conflicto de competencias suscitado entre la nueva contaduría de causa pública y la veterana contaduría de cuentas⁵⁷. El acuerdo del ayuntamiento de 17 de agosto de 1753 arbitró una solución salomónica: siguiendo las propuestas realizadas por los comisarios de propios se decidió que se presentasen duplicadas las cuentas por entender que la contaduría de causa pública era un mecanismo estatal de control de los fondos locales⁵⁸. Lo que se originó en la práctica fue un creciente retraso en las cuentas de propios, tanto en la presentación por parte del mayordomo como en la resolución que debían otorgar las contadurías. No es extraño, por tanto, que las cuentas de Antonio de Bengoa entre 1754 y 1768 se comprobaran y fenecieran en 1772, cuando ya el Reglamento de 1766 había centralizado esta función en la de cuentas.

En suma, habrá que esperar al Reglamento del Consejo de Castilla para que se racionalice la administración contable de una hacienda municipal, en la que la acumulación de

⁵⁵ Los decretos y órdenes citados se encuentran en AVM-S, 2-408-2

⁵⁶ Como recogen un conjunto de reales órdenes que, con fecha de 22 de septiembre de 1746, pretenden completar y clarificar el gobierno político-militar madrileño

⁵⁷ AVM-S, 2-408-2 y AVM-C, 4-395-2

⁵⁸ Un ejemplo de la hostilidad del Ayuntamiento frente a la contaduría de causa pública es el acuerdo municipal de 7 de junio de 1753 en el que se afirmaba "no ser justo emancipar a la citada contaduría de cuentas de la posesión que desde su origen tiene adquirida y de sus derechos, concediéndoselos en perjuicio de su antiguo honor a otra puramente de comisión, cuyos inconvenientes se dejan bastantemente comprender" encargando al corregidor que pidiera al rey se mantuviera la exclusividad de la contaduría de cuentas en la toma de las de propios.

oficinas, la duplicación de funciones, la pugna de competencias o sencillamente la nulidad administrativa de cargos enajenados o creados como una recompensa y retribución personal y no en función de las necesidades de gestión, había constituido la norma de funcionamiento hasta entonces.

2 – LA GESTION DE LOS PROPIOS A PARTIR DEL REGLAMENTO DE 1766

En las páginas precedentes he hecho referencia a la intervención del aparato de la monarquía en los propios madrileños, y muy especialmente de la institución central de la “monarquía judicial”, el Consejo de Castilla. Un proceso, desde luego, muy anterior a 1760⁵⁹ y que presenta diversas orientaciones. En primer lugar, cabría destacar las continuas peticiones de informes sobre los propios municipio madrileño. En este sentido, hay una clara línea de continuidad en la actividad fiscalizadora y vigilante de esta alta institución entre, por ejemplo, la Provisión del Consejo de 1524 para que el corregidor de Madrid enviase relación de los propios que tenía la Villa y los salarios que se pagaban anualmente a los regidores⁶⁰, y el Auto del mismo organismo dictado en 1699 para que Madrid presentase relación de todos sus propios y rentas, cargas que los gravaban, lugares de su jurisdicción, propiedad de oficios, tierras y demás cosas que pertenecieran a Madrid⁶¹. Otras líneas destacables son la intervención en los asuntos litigiosos, las concesiones de licencias para arrendar términos públicos o para enajenar tierras baldías, las medidas referidas a las concesiones o ventas de censos... aspectos todos ellos referidos a las prerrogativas reales que el Consejo se encarga de salvaguardar.

Pero no parece que el control directo fuera muy efectivo. Incluso cuando se hizo un claro "esfuerzo" por ejecutar una vigilancia estricta no hubo continuidad. Las irregularidades continuaron y, así, el desajuste administrativo existente dentro del ramo de propios hacia 1744 no motivó una intervención directa y fiscalizadora por parte del Consejo de Castilla; tendrá que ser el ayuntamiento el que se encargue de intentar enderezar una situación de caos y desorganización en la gestión que él mismo ha tolerado durante mucho tiempo.

Los intentos de control de las haciendas locales por parte del poder estatal culminaron con la creación de la *Contaduría General de Propios y Arbitrios* en 1760⁶². Es bien conocido el ideario y los objetivos de esta reforma. Para los ilustrados el principal problema que tenían las finanzas concejiles derivaban de la mala gestión y los intereses y malversaciones que

⁵⁹ GARCÍA GARCÍA, C.- *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, 1996, págs. 155-186 analiza en detalle los precedentes de la política de reforma de la hacienda municipal de los ilustrados.

⁶⁰ AVM-S, 2-483-35

⁶¹ AVM-S, 2-159-10

⁶² Entre la bibliografía, destaca como el análisis más completo GARCÍA GARCÍA, C.- *La crisis de las haciendas locales*, págs. 187-275. Se puede complementar con GUILLAMÓN, J.- *Las reformas de la Administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980.

llevaban a cabo las oligarquías municipales, posibles gracias al ineficaz control de los órganos de gobierno estatal (Consejo de Castilla y corregidores). Por ello la reforma administrativa de su gestión permitiría un incremento de sus ingresos que serviría para desarrollar un programa de amortización de la deuda que ahogaba las haciendas locales. Lo cual, a su vez, permitiría un cambio sustancial de la composición de la estructura financiera al eliminarse progresivamente los arbitrios. Sin embargo, del intento inicial de reforma y saneamiento de las finanzas concejiles se pasó a la supeditación total a las exigencias fiscales de una Corona en guerra, que utilizaría los sobrantes de las haciendas locales como un ingreso extraordinario de la central.

Elemento central de la reforma administrativa de las haciendas municipales fue la elaboración a los concejos de un *reglamento* en el que en primer lugar se recogía la composición de sus ingresos (con estimaciones de sus cantidad), estableciéndose a continuación un riguroso plan de los gastos que podía afrontar. De este auténtico presupuesto se obtenían los sobrantes con los que liberar a los municipios de sus deudas y atrasos. Por otro lado se regulaban los mecanismos de gestión de la hacienda local en sus diversos niveles: gubernamental, administrativo o contable. Me centraré en el caso de Madrid y en lo que hace referencia a sus bienes de propios.

El reglamento de Madrid se aprobó el 16 de marzo de 1766, siendo ratificado por Real resolución de 11 de agosto⁶³. Partiendo de una rigurosa reconstrucción de la estructura hacendística del municipio, detallando todos los componentes y el monto de sus ingresos, se pasaba a establecer un esquema administrativo que en lo que a los propios se refiere no resulta excesivamente innovador ya que se habían producido importantes reformas municipales en las décadas previas.

2.1 – LA JUNTA DE PROPIOS Y ARBITRIOS.

“Que la administración, recaudación y distribución del valor de todos los Propios, Impuestos, Sisas y Arbitrios que van referidos ha de correr privativamente a cargo de la Junta que debe establecerse para este fin, cesando las de Propios, Fuentes, Causa pública y otras cualesquiera que como tales o por comisión haya habido hasta aquí para su manejo y la superintendencia de Sisas”.

La nueva Junta de Propios y Arbitrios era, por tanto, el órgano rector máximo de todo lo relacionado con la hacienda municipal. Sus atribuciones suponían en primer lugar el fin del modelo de administración del patrimonio (y de los otros sectores que integraban el ámbito de actuación municipal) que habían impuesto los regidores por medio de su articulación en unas comisiones que ellos controlaban con el único sometimiento a la figura del corregidor. Un modelo que comenzó a aparecer en la Baja Edad Media y que

⁶³ Con el título “Reglamento que el Consejo dio a esta villa de Madrid para la Administración, Recaudación y Distribución de los caudales de Propios y Sisas, Impuestos, Arbitrios y demás Rentas.” Existen varias copias en el archivo municipal: AVM-S, 2-353-43 y 4-108-144. Ha sido publicado por MARTÍNEZ NEIRA, M., *Una reforma ilustrada para Madrid. El Reglamento del Consejo Real de 16 de marzo de 1766*, Madrid, 1994

para conseguir su imposición los regidores debieron luchar contra los otros sectores que intentaron entrar en el gobierno municipal (caballeros y escuderos y, sobre todo, pecheros), lo que conseguirán a partir del s. XVI. Por otro lado, significaban asimismo que la hacienda municipal pasaría a ser concebida como un todo, al menos desde el punto de vista de la toma de decisiones, que no en lo que se refiere a la independencia de sus fuentes de ingresos. Pero, como veremos, en ambas circunstancias no tuvieron lugar cambios drásticos, sino que pervivieron muchas situaciones del pasado.

La nueva Junta estaba integrada por el corregidor, cinco regidores (“de los más inteligentes, desinteresados y celosos del bien público”), el procurador general y un secretario del ayuntamiento. El Consejo ordenó que los cinco capitulares que debían integrar la primera Junta fuesen los que ejercían en ese momento las comisiones de propios (dos), arcas de sisas, aduana y contaduría de cuentas. Cada uno recibiría 3.300 rs como asignación. La presencia de los bienes de propios en esta primera Junta (dos de los cinco regidores) resultaba así claramente superior a su importancia recaudatoria.

En cuanto a las atribuciones, reflejan un corte drástico en comparación al período anterior en que los aparatos de poder municipal gozaban de poder decisorio, aunque conviene no olvidar la intervención constante del Consejo de Castilla en la toma de resoluciones. Su autonomía era limitada, estando subordinada al Consejo de Castilla a través de la Contaduría de propios y arbitrios. Por otro lado, un segundo factor de limitación de su capacidad decisoria lo constituía el hecho de ceñirse en la distribución de los gastos al presupuesto detallado en el mismo reglamento, en el que se especificaba totalmente el destino concreto de cada uno de los ingresos (salvo una partida de "gastos extraordinarios" cuyo importe no se podía fijar). La Junta era la encargada de formalizar las libranzas necesarias para cualquier tipo de pago, y debían ir firmadas por el corregidor, dos diputados y un secretario del ayuntamiento, así como figurar la correspondiente toma de razón e intervención de las contadurías.

Es de destacar que, pese a la unificación en un único órgano ejecutivo, la praxis administrativa muestra cómo se mantuvo la figura de los dos comisarios de propios, que actúan como agentes especializados que informan a la Junta de todos los asuntos relativos a este ramo. En la documentación, de hecho, se siguió utilizando la denominación de "Junta de propios" en los acuerdos y decisiones relativas al patrimonio, lo que parece demostrar que se celebraban sesiones paralelas para tratar independientemente los asuntos concernientes a los propios de los referidos a otros ramos municipales. Esta práctica administrativa prolonga el esquema de funcionamiento anterior, señalando las importantes limitaciones que presenta el nuevo esquema de gestión de la hacienda madrileña. Así los regidores mantienen su destacada participación en la toma de decisiones relativas a los propios, mientras que éstos siguen manteniendo su identidad y separación de todos los demás ramos, manteniéndose la pluralidad de haciendas municipales no sólo en lo que respecta a sus recursos financieros, sino también la autonomía de gestión que la unificación en una única Junta debería haber eliminado. Con todo, no conviene olvidar la profunda simplificación administrativa que supuso el reglamento

de 1766 en la gestión de las haciendas municipales, lo que mitigó una de las más importantes lacras y limitaciones en el gobierno municipal.

La intervención del Consejo de Castilla a través del Contador General en la administración de las finanzas municipales, y por tanto en la de los bienes de propios, se convierte en continua. A esta entidad se presentarán todos los asuntos de importancia para que tome la resolución pertinente, así como en los casos en que existen discrepancias de criterio entre los miembros de la Junta municipal o de algún oficial. Sin embargo, en la documentación consultada, procedentes del archivo municipal y de los fondos conservados de la Contaduría General de propios y arbitrios ⁶⁴, no se aprecia una línea de actuación predominante en relación a los propios madrileños, sin duda porque la orientación más clara de la política de la Contaduría con respecto a los bienes municipales, como es la redención de los censos que los gravaban, se había producido en Madrid unos años antes gracias a la inversión del caudal pagado a Madrid por la expropiación de los montes de El Pardo ⁶⁵.

2.2- EL MAYORDOMO Y PERSONAL SUBALTERNO. EL VISITADOR DE PROPIOS

El reglamento no introdujo novedades sustanciales en la actuación del mayordomo de propios; de hecho los cambios más destacados se habían producido en las dos décadas precedentes y a iniciativa del mismo ayuntamiento madrileño (apartado 1.2). La principal misión del mayordomo seguía siendo así la recaudación de los ingresos de propios, que debía colocar en la tesorería, y de la que debía ir dando puntual cuenta.

La creciente complejidad en la composición del patrimonio (especialmente en lo relativo a las tierras, dado que los apeos habían incrementado el número de posesiones rústicas de los propios y se había realizado su parcelación con el fin de facilitar su arrendamiento) fue introduciendo dificultades en el control y la contabilidad del patrimonio (las cuentas anuales de finales del s. XVIII incorporan más de 800 partidas). El resultado fue la reclamación de un mayor salario y la aparición de nuevas figuras encargadas del control del patrimonio municipal.

El salario del mayordomo fue fijado por el reglamento en 7.550 rs, la misma cantidad de la que venía disfrutando con anterioridad; de ellos 6.600 procedían del fondo de propios mientras los 950 restantes los cobraba de las sisas debido a determinados encargos relacionados con estos fondos (pago de los gastos de la festividad del Corpus). Pero en 1.789 el mayordomo Dionisio de la Torre reclamó un aumento de salario y el nombramiento de un oficial ayudante, alegando los numerosos encargos que planteaba el cargo, lo que había motivado que empleara a su sobrino como ayudante. Obtuvo el dictamen favorable de los

⁶⁴ AGS, Secretaría y Superintendencia de Hacienda, Serie Propios y Arbitrios, legs. 425-453

⁶⁵ La inversión de la cantidad con que se indemnizó a Madrid y la transformación del patrimonio municipal que supuso, en HERNANDO ORTEGO, J.- “Control del espacio y control del municipio. Carlos III y El Pardo”, en EQUIPO MADRID – *Carlos III, Madrid y la Ilustración*, Madrid, 1988, págs. 49-76

comisarios de propios y del procurador personero, que aconsejaron el aumento de sueldo a 11.100 rs y la retribución de 2.200 rs para un escribiente que le ayudara. Finalmente la Junta de propios decidió elevar el salario a 12.000 rs anuales, siendo de su cuenta el contratar a un ayudante si lo necesitaba⁶⁶. Una cifra que le convertía así en uno de los empleados mejor remunerados en el ayuntamiento madrileño.

El cargo de *visitador de propios* aparece muy tardíamente como resultado del apeo general (reconocimiento de los derechos de propiedad) de las tierras de los propios madrileños que se llevó a cabo desde mediados del s. XVIII. Se enmarca en el intento municipal de conseguir un control más efectivo de unas posesiones rústicas que se encontraban ampliamente dispersas por diversas localidades cercanas a la ciudad, lo que motivó diversas innovaciones, como el establecimiento de guardas. El visitado, por su parte, tiene su origen en una representación del secretario mayor del ayuntamiento, Vicente Lorenzo Verdugo, a la Junta de propios el 28 de marzo de 1788⁶⁷ en el que denunciaba el estado de las tierras de Madrid que, tras un proceso de apeo general que había durado más de veinte años, comenzaban a ser ocupadas y desconocidas de nuevo. Para evitarlo presentaba diversas medidas administrativas: registro en el archivo de los títulos de propiedad de las tierras, conclusión de los apeos inacabados, control de las escrituras de arrendamiento al otorgarse ante el escribano de propios, etc. Pero su más destacada propuesta era la creación de un nuevo puesto: el visitador de propios.

Las obligaciones del visitador se centrarían en el control directo de las tierras de propios para evitar las ocupaciones ilegales: "celará, visitará y reconocerá con la mayor frecuencia las posesiones de Madrid, para ver quien se intrusa en ellas sin licencia". A esta función esencial añade otras relacionadas: vigilar el "que los labradores no rompan ni deshagan las lindes de las suertes en que se dividen las de labrantío", comprobar el cumplimiento de las condiciones de arrendamiento en lo referido a los diversos aprovechamientos (cortas de leña, caza de conejos, plantío de árboles), inspeccionar la labor de los guardas de los sotos o tierras... La persona indicada para el cargo sería, según Verdugo, Francisco Rosado, oficial segundo de su secretaría y con experiencia en el tema de propios por haber sido representante de Madrid en la comisión de apeos de sus tierras.

La Junta de propios procedió al nombramiento el 5 de diciembre de 1788, acordando también la reanudación del proceso de apeos. Quedaba pendiente informar al fiscal del Consejo de la creación del nuevo cargo y fijar sus retribuciones, proponiéndose que fuera salarial o se le dotase con un 10% de las rentas que pusiere efectivas. El 10 de noviembre la Junta decidió dar cuenta al Fiscal del Consejo del establecimiento del cargo de visitador de propios, justificando su necesidad por las numerosas ocupaciones ilegales de tierras y la incapacidad del mayordomo para hacer frente a todas sus ocupaciones. El fiscal del Consejo, encargado de la contratación de nuevos funcionarios en los municipios, aprobó el cargo de

⁶⁶ AVM-S, 3-31-11

⁶⁷ AVM-C, 3-12-1. Es el expediente de creación del cargo

visitador el 5 de mayo de 1792, fijando como retribución el 10% de los ingresos debidos a su actuación y las dietas que percibiría en la comisión de apeos⁶⁸.

La segregación de funciones del mayordomo para otorgarlas al visitador y la difícil delimitación de competencias dio origen a numerosos enfrentamientos y diferencias entre ambos, que se explicitará en informes contradictorios sobre un mismo asunto o continuas denuncias de intromisión. La indeterminación de funciones provocó que correspondiera a la Junta distribuir las actividades y cometidos.

2.3- LA GESTION CONTABLE

Con el reglamento se produce una clara unificación y racionalización del entramado contable de la hacienda concejil. Así, desaparecieron las contadurías de causa pública y la de refacción. Todas las tareas contables quedaron entonces centralizadas en la contaduría de cuentas y en la de intervención de arcas de sisas. La primera era la encargada de "llevar la cuenta y razón del valor y distribución" de todos los efectos municipales. Por su parte, la contaduría de intervención de arcas de sisas tenía como misión fiscalizar los ingresos y pagos en dichas arcas, que recibirían no sólo los caudales de sisas, sino los de todos los ramos, incluido el de los propios.

También la tesorería fue objeto de una clara redistribución. Suprimida la de causa pública, todos sus ingresos pasarían a las arcas de sisas. Una única tesorería sería la encargada de recibir todos los caudales de los distintos ramos de la hacienda municipal, así como de efectuar los pagos correspondientes, para lo cual eran necesarios libramientos formales de la Junta. Se componía de dos titulares (que se turnaban en el puesto anualmente), un cajero y su ayudante.

Los miembros de las dos oficinas de causa pública continuarían percibiendo sus salarios hasta que la Junta les otorgase otros empleos. Se suprimía además el puesto de oficial mayor de propios que detentaba Agustín Gómez Lozano "por inútil este puesto y tenerle para mantenerse", si bien en el municipio se alegó que aunque el titular era ayuda de cámara del príncipe de Asturias, tenía un encargado en el puesto que emitía diversos informes⁶⁹. La retribución del contador de la razón de la hacienda de Madrid (que se mantenía, si bien prácticamente ya no participaba en la administración financiera) permanecía estancada en 9.002 rs.

Dotadas de más medios personales (ocho oficiales en la de cuentas y cuatro en la de intervención de arcas) y más claras atribuciones, las nuevas contadurías desarrollan en un principio un eficaz control de las relaciones de ingresos de propios. Sin embargo, la regularidad en la presentación de las cuentas del mayordomo y en la comprobación de la

⁶⁸ Archivo de la Villa de Madrid, sección Corregimiento (citaré como AVM-Cor), 1-212-73

⁶⁹ AVM-S, 2-219-8

contaduría se rompió en la década de 1780, cuando se empiecen a acumular retrasos que en cualquier caso no fueron considerables ni provocaron ningún caos administrativo.

Una innovación en la gestión financiera que provocó reclamaciones por parte del mayordomo de propios fue el nuevo plazo que se fijaba para la entrega de los caudales recaudados en las arcas de sisas: en lugar de hacerse mensualmente como hasta entonces, el Consejo ordenaba entregar "por semanadas en las arcas de sisas el importe de los derechos y rentas que hubiese cobrado y debido cobrar en la antecedente, en las mismas especies que las reciban y no en otras, ni en papeletas, cartas de pago o recibo". Pese a que la Junta de propios y sisas, en presentación de 18 de diciembre del mismo año, explicaba cómo el mayordomo (junto con el receptor de censos de fuentes) hacían sus cobros según los plazos fijados en los arrendamientos, por lo que habría semanas en que no recibirían caudales, el Consejo no modificó su determinación ⁷⁰. Por otro lado, una orden de 16 de septiembre de 1772 marcaba como límite para la presentación de cuentas anuales los dos primeros meses del siguiente ⁷¹. Medidas que resultaron eficaces en un primer momento, observándose gran regularidad y continuidad en la presentación y finiquito de las cuentas en la década de 1770.

El mayordomo apeló contra ambos plazos en 1793, alegando que precisaba hasta mayo o junio para realizar la cuenta del año antecedente al tener que cobrar las rentas dentro y fuera de Madrid. Con el informe favorable de los contadores de cuentas, que verificaron la peculiaridad de su recaudación, la Junta de propios acordó que el mayordomo realizara mensualmente la entrega en arcas de los caudales y que dispusiese de cuatro meses para entregar la cuenta anual⁷².

CONCLUSIONES

Los mecanismos de gestión de la hacienda de Propios de Madrid eran el resultado de una larga herencia que se remonta a la época bajomedieval. Los tratadistas y la legislación de la época coincide con el juicio de numerosos historiadores al señalar los problemas de mala gestión (al que se une con frecuencia el de la corrupción, más difícilmente comprobable, pero no por ello menos presente) que arrastraron las haciendas municipales. El estudio de las competencias y usos administrativos en el patrimonio municipal madrileño permite precisar esta situación, que se extendía por todos los ámbitos de gestión.

Así, los órganos de poder presentan una notable confusión en sus atribuciones, derivada de la proliferación de comisiones (que en parte parecen tener como único objetivo el cobro de un sobresueldo por parte de ciertos regidores) y, especialmente, de la

⁷⁰ AVM-S, 3-115-38

⁷¹ AVM-S, 3-31-20

⁷² AVM-S, 3-31-20. La Junta informó el 10 de septiembre de 1802 al Consejo que había aceptado las dos modificaciones sin esperar el dictamen de este tribunal con el fin de poder firmar la escritura de fianza del cargo.

delegación de parcelas de poder decisorio en la figura del mayordomo de propios, que en el s. XVIII se intentará limitar. Por su parte, este oficial muestra algunas características de buena parte de la administración del Antiguo Régimen, como la tendencia a la patrimonialización del cargo o la confusión entre lo público y lo privado en el manejo de los caudales municipales. La ausencia de mecanismos eficaces de control propiciará que se desarrolle un caos administrativo y contable que obligará a precisar (y limitar) sus competencias y a activar mecanismos de control contable. Por lo que respecta a éstos, la desarticulación y competencia entre oficinas deriva en buena medida de la tendencia a la patrimonialización provocada por las ventas de oficios de la monarquía, lo que se traduce en una clara limitación de su eficiencia como mecanismo de control administrativo.

Y, sin embargo, en esta situación de ineficacia, en la que se entremezclan los intereses personales de los administradores, se generan mecanismos de reforma desde dentro previos a 1766 que van a mejorar la gestión patrimonial en Madrid. La intervención del Consejo y la Contaduría General a partir de 1766 van a introducir evidentes mejoras en el entramado administrativo y en la regulación de los mecanismos de control gubernamental.

Con todo, perviven viejos problemas, como la disgregación de la hacienda municipal, las limitaciones en la provisión de servicios e infraestructuras a la población y, sobre todo, los problemas financieros derivados del endeudamiento (generado por las propias exigencias fiscales de la monarquía), que serán afrontados por el cambio en el régimen municipal que llevará a cabo el Estado liberal.