

Príncipe de Viana

2014

Año LXXV Núm. 260



SEPARATA

**Orígenes institucionales y fondo documental
de la Delegación Provincial
de Hacienda de Navarra**

M.^a Carmen Munárriz Elizondo

PRÍNCIPE DE VIANA

SUMARIO

ARTE

Juan Antonio Olañeta Molina

La escultura de Echano y Sarbazan. Talleres, filiación y propuesta de interpretación de sus capiteles 347

Rebeca Madurga Contiente

Joaquín Maya: un paradigma del músico decimonónico 379

Juan Cruz Resano López

Piedra y plomo, metarrelato y distopía: significación de la evolución escultórica de Alfredo Sada 411

HISTORIA

Medieval

Salvador Remírez Vallejo

Martín López de Estella: un caballero navarro de la Orden del Temple perteneciente al linaje de los Azagra 435

Francisco Javier Baztán Moreno

El señorío de Iriberry 471

Contemporánea

Carlos Santacara Sánchez

Manuscritos ingleses sobre Navarra en 1813 501

Gari López Albizu / Jesús María Osés Gorraiz

La Avalancha. La realidad social a través de la prensa doctrinaria navarra 551

Víctor Manuel Arbeloa Muru

De la Comisión Gestora a la Diputación Foral de Navarra (1931-1935) 589

Juan Carrasco

La escritura de la historia a la luz y a la sombra de los congresos de la Sociedad de Estudios Históricos de Navarra (1986-2010) 631

Archivística

Juan José Martinena Ruiz

Organización e inventarios del archivo de la Cámara de Comptos antes de la reordenación de 1786 645

Félix Segura Urra	
Fondos y colecciones personales y familiares en el Archivo Real y General de Navarra	665
Peio J. Monteano Sorbet	
Cuentas de los pueblos. El Real Consejo de Navarra y el gobierno local	701
Diego Val Arnedo	
Los consejos provinciales y su documentación. El fondo documental del Consejo Provincial de Navarra (1845-1868)	717
M.^a Carmen Munárriz Elizondo	
Orígenes institucionales y fondo documental de la Delegación Provincial de Hacienda de Navarra	745



Año 75
Número 260
2014

Orígenes institucionales y fondo documental de la Delegación Provincial de Hacienda de Navarra

M.^a Carmen MUNÁRRIZ ELIZONDO*

INTRODUCCIÓN

La historia de la Administración de Hacienda en las provincias a partir del siglo XIX está unida a las reformas fiscales iniciadas en las Cortes de Cádiz, entre las que se incluyen los procesos desamortizadores, conocidos genéricamente como Desamortización. Esos procesos tienen una gran presencia en los fondos documentales de los archivos.

Entre los profundos cambios que se producen en el país con la articulación del Estado liberal se incluyen la reorganización del territorio con la creación de las provincias, la creación de la figura de los gobernadores civiles y de las diputaciones y el intento de organizar un sistema tributario uniforme, todo ello con el objetivo de imponer un Estado centralista y controlar el espacio y sus recursos. Estos cambios no se producirán del mismo modo en Navarra, puesto que la entrada en vigor de la llamada ley paccionada de 1841 provoca que algunas de estas medidas no se impongan y que se inicie un nuevo tiempo en las relaciones de la provincia con el Estado.

La creación de las delegaciones de Hacienda en 1881 es una muestra más de la política de control ejercida por el Gobierno central con respecto a las provincias. Se crea también entonces la figura del delegado de Hacienda¹ como autoridad económica superior de la provincia, a la que se dota de unas

* Técnico Superior de Archivos. Archivo Real y General de Navarra.

¹ T. R. Fernández Rodríguez, «La figura del delegado de Hacienda en la Administración española», *Hacienda Pública Española*, 73, 1981, pp. 371-383.

funciones que habían sido ejercidas hasta entonces por los gobernadores civiles, y a la que se hace depender directamente del Ministerio de Hacienda. Esto supone el fin de la subordinación de la Hacienda a los jefes políticos de la provincia y la fijación de una independencia nítida en los asuntos económicos entre los delegados de Hacienda y los gobernadores civiles.

Se pueden situar los antecedentes de los delegados de Hacienda en la figura de los intendentes de las provincias, creados en el siglo XVIII por los reyes borbónicos a imitación de la Administración francesa. Su implantación evidencia el deseo de la nueva dinastía de controlar el territorio mediante la presencia de delegados regios.

El fondo documental de la Delegación Provincial de Hacienda de Navarra que se encuentra en el Archivo Real y General de Navarra incluye también documentación de organismos anteriores, como la administración económica de la provincia o la propia de la Desamortización, con antecedentes desde finales del siglo XVIII.

2. LA ADMINISTRACIÓN DE HACIENDA DEL ESTADO ANTERIOR A LA CREACION DE LAS DELEGACIONES

2.1. Los intendentes

Se puede considerar que las delegaciones de Hacienda tuvieron su origen en la antigua Intendencia. La figura del intendente aparece en el año 1711 dentro de la política de reformas administrativas implantadas por la nueva dinastía borbónica², aunque la introducción de estos nuevos oficiales tuvo poco éxito: muy pronto fueron desdibujándose, y en 1715 ya habían desaparecido.

Sin embargo, pocos años después se volvió a introducir la figura del intendente y por Real Decreto de 4 de julio de 1718 Felipe V promulgó las Ordenanzas para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos. En ellas dividió los reinos de España en veinte intendencias, poniendo al frente de cada una a un oficial, el intendente de Provincia y Ejército. Se les asignó todo lo relacionado con el fomento de la economía de las provincias, así como el desempeño de las funciones de Hacienda, como representantes del superintendente general de Hacienda, y también de las de Guerra, para asegurar el suministro de tropas. Esta organización del territorio seguía el modelo francés, es decir, un Gobierno centralizado en manos de oficiales controlados por los ministros de la Corona.

En Navarra, por Real Cédula de 10 de agosto de 1718 se concedió el título de intendente para el reino de Navarra y la provincia de Guipuzcoa a D. José Jerónimo Somoza, con funciones en los ramos de Justicia, Guerra, Hacienda y Policía³.

La creación de la institución de la Intendencia, con los amplios poderes que le otorgaba la nueva ordenanza, provocó descontento y recelos en otras instancias de la Administración de las provincias⁴, particularmente entre el poder

² H. Kamen, «El establecimiento de los intendentes en la Administración española», *Hacienda Pública Española*, 55, 1978, pp. 368-395.

³ AGN, Mercedes Reales, libro 35, ff. 405v-408r.

⁴ H. Kamen, «El establecimiento de los intendentes...», *op. cit.*

judicial y los tribunales, que vieron usurpadas sus funciones por los oficiales del Gobierno. Así debió de ser también en Navarra, puesto que por Real Orden de 2 de febrero de 1719 se determina⁵ que el intendente conozca en primera instancia las causas de comisos y otras cuestiones relacionadas con las aduanas, pero se indica que las apelaciones se harán ante la Cámara de Comptos.

La oposición suscitada por la implantación de la Intendencia en el Consejo de Castilla y entre los diversos sectores del poder territorial fue probablemente la razón por la que el monarca expidió un decreto el 22 de febrero de 1721, recogido en cédula de 1 de marzo de 1721, por el que se abolían las intendencias en las provincias donde no hubiese tropas. Simultáneamente, una reforma de la Hacienda retiró a los intendentes las atribuciones conferidas en esta materia por la Ordenanza de 1718.

En el reinado de Fernando VI, con el marqués de la Ensenada como ministro, se consideró nuevamente la necesidad de contar con oficiales gubernativos del más alto rango al frente de la Administración periférica, por lo que se restablecieron las intendencias mediante la promulgación de la Ordenanza de Intendentes Corregidores de 1749. Esta norma creó una intendencia en cada una de las provincias del reino, y encomendó a sus titulares las funciones de hacienda, policía, justicia y guerra, como en las primitivas instrucciones de 1718, aunque ahora de manera más amplia y sistemática. En sus funciones de hacienda⁶, se atribuía a los intendentes el control de la recaudación, vigilancia del cobro de rentas y supervisión de arrendamientos y encabezamientos, y se exigía a los recaudadores y administradores que presentaran sus cuentas ante la Real Hacienda. Tenían además la obligación de control de los estancos e inspección de los de los lugares sujetos a portazgos, y en virtud de las atribuciones jurisdiccionales, tenían asimismo a su cargo el conocimiento de los pleitos sobre el pago de derechos y exenciones en las enajenaciones de bienes del Real Patrimonio, y las causas de contrabando e imposición de censos.

Nuevamente se avivó la oposición del Consejo de Castilla a la figura del intendente, dado el poder que se le otorgaba, por lo que se expidió una Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 que les confería exclusivamente las competencias de hacienda y guerra. Los intendentes permanecerán, salvo los intervalos de las Cortes de Cádiz y el Trienio Liberal, hasta 1849, aunque sus funciones estrictamente económicas se verán confirmadas en la Instrucción General de la Real Hacienda de 3 de julio de 1824.

Los intendentes también desempeñaron un papel importante, como representantes de la Hacienda provincial, en el proceso de desamortización eclesiástica. En 1836 se sucedieron las medidas desamortizadoras y por Real Decreto de 15 de febrero se crearon las comisiones provinciales de ventas, a cuyo frente se colocaba al intendente, junto a un vocal de la Diputación y el comisionado administrador de Arbitrios de Amortización. A esas comisiones se les concedían amplias facultades en el proceso desamortizador⁷.

⁵ AGN, Mercedes Reales, libro 35, ff. 416r-418r.

⁶ R. García Lozano, «El intendente de la provincia de Toledo a través de los documentos existentes en el Archivo Histórico Provincial de Toledo», *Archivo Secreto*, 2, 2004, pp. 36-41.

⁷ E. Orduña Rebollo, *Municipios y provincias: historia de la organización territorial española*, Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias, 2003, pp. 347-348.

2.2. Los gobernadores

En 1833 se inició una nueva organización administrativa con la división en provincias del territorio, a la que se acomodaron las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda. Así se creó la provincia de Navarra, con capital en Pamplona, aunque mantenía su estatus diferenciado en lo económico y fiscal.

Esta nueva organización surgía con la voluntad, por parte del Estado, de uniformar y jerarquizar el territorio y la Administración nacional. Para ello se hacía necesaria una figura que representara al poder político en cada una de las divisiones territoriales. Esta figura adoptó inicialmente el nombre de subdelegado de Fomento, y después se llamó jefe político, hasta llegar al definitivo de gobernador, que es el que se ha mantenido casi hasta la actualidad. Aunque tanto las provincias como la figura del representante del Estado tuvieron sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812, fue en ese periodo de la década de los años cuarenta cuando se asentaron definitivamente.

El marco normativo que regulará estos cambios se plasma en un conjunto de leyes y decretos que dejarán completamente perfilada, salvo pequeñas modificaciones posteriores, la organización administrativa periférica. En primer lugar se publicó la Ley de 8 de enero de 1845 de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos. En la misma fecha se publicó la Ley de Organización y Atribuciones de las Diputaciones Provinciales. Posteriormente, en la Ley para el Gobierno de las Provincias, de 2 de abril de 1845, se crea en cada una de ellas la figura del jefe político, como autoridad superior nombrada por el rey y bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación.

Paralelamente, y como consecuencia de la reforma del sistema tributario ejecutada por los ministros Mon y Santillán, se produjo la reorganización de la Administración de la Hacienda Central y Provincial, mediante Real Decreto de 18 de junio de 1845, el cual dispone que en las capitales de provincia las autoridades y empleados encargados de la administración y recaudación de Hacienda serán los intendentes, administradores, tesoreros, contadores, inspectores y recaudadores.

La supresión de los intendentes por Real Decreto de 28 de diciembre de 1849 alteró el organigrama, al crear una autoridad superior en las provincias con la denominación de gobernador, quien ejercería las funciones desempeñadas hasta ese momento por los intendentes. Los gobernadores tendrían las atribuciones de vigilancia y autoridad conferidas hasta entonces a los intendentes, mientras que todas las demás funciones directamente relacionadas con la administración de la Hacienda provincial serían ejercidas por los administradores y jefes provinciales. Del mismo modo, las funciones de subdelegado de Hacienda con conocimiento en los casos de contrabando y defraudación, ejercidas hasta el momento por los intendentes, se dispuso que fueran desempeñadas por los gobernadores.

En 1855 se inicia la conocida como desamortización de Madoz, que afectaba a bienes del clero, pero también a los comunes de los pueblos. La dirección del proceso se dejó en manos del gobernador civil, aunque el funcionario específico fuera el comisionado principal de ventas. Bajo la dirección de este, actuarían los comisionados subalternos, los investigadores y los contadores de Hacienda. Por Real Decreto de 16 de abril de 1856 se establecen en las provincias las Administraciones de Bienes Nacionales, dependientes de la Dirección

General de Ventas en el Ministerio de Hacienda y del gobernador civil en la Administración provincial, con las mismas funciones, en cuanto a la administración de los bienes procedentes de la desamortización, que ejercían los comisionados de ventas. En 1866, estas Administraciones de Bienes Nacionales pasaron a convertirse en las Secciones de Propiedades y Derechos del Estado, dentro de las Administraciones de hacienda.

2.3. La Administración de Hacienda

La racionalización de la Hacienda provincial se produce con la Real Orden de 30 de junio de 1869 por la que se crea una única Administración de Hacienda a cargo de un jefe del ramo, con amplias atribuciones sobre el resto de oficinas de Hacienda de la provincia, así como sobre los resguardos encargados de la persecución del contrabando y el fraude fiscal. Esto suponía la refundición de las antiguas administraciones, contadurías y tesorerías en una sola dependencia denominada Administración Económica de Hacienda de la Provincia. Esta estructura y sus actuaciones se desarrollaron en el Reglamento de la Administración Económica Provincial de 8 de diciembre del mismo año. Ello implica que el gobernador pierde competencias en Hacienda, aunque todavía conserva algunas que comparte con el jefe económico.

En 1874 desaparecen las juntas provinciales de ventas, pasando sus atribuciones a los jefes de las administraciones económicas⁸. Se va produciendo por tanto una concentración de funciones en la Jefatura Provincial de Hacienda, en detrimento del gobernador civil, lo que llegará a su culmen en 1881 al crearse las delegaciones de Hacienda, dependientes directamente del Ministerio, que se separan definitivamente de la dirección política de la provincia.

3. LA GESTIÓN DE LA HACIENDA REAL EN NAVARRA

3.1. Las rentas del tabaco y las aduanas

Durante el siglo XVIII, la Monarquía adoptó una serie de disposiciones en materia hacendística y fiscal que tenían como fin afrontar unas necesidades financieras cada vez más acuciantes, debido sobre todo a los gastos militares.

Aunque mantenga básicamente su situación privilegiada, fruto sobre todo del apoyo del reino a los Borbones en la guerra de Sucesión, Navarra también se verá afectada por las transformaciones impositivas dictadas por la Corona y deberá contribuir a las cargas del Estado en mayor medida que hasta entonces. Los principales cambios en la gestión de las rentas se centraron en la administración del estanco del tabaco y las aduanas, que pasaron de ser arrendadas a control directo de la Real Hacienda⁹.

Estos cambios en la gestión de las rentas traerán consigo una serie de modificaciones administrativas de gran calado que se mantuvieron prácticamente hasta mediados del siglo XIX, cuando Navarra fue incorporada plenamente como una provincia más de la monarquía.

⁸ Decreto de 5 de agosto de 1874 (*Gaceta* del 6 de agosto).

⁹ M. García-Zúñiga, «Haciendas forales y reformas borbónicas. Navarra. 1700-1808», *Revista de Historia Económica*, Año 11, n.º 2, 1993, pp. 307-334.

Ya en el siglo XVII, las posibilidades crecientes de ingresos por parte del expediente del tabaco habían llevado a la creación de un juez conservador con poder para determinar en las causas de fraudes. También se establecieron medidas para vigilar las entradas de mercancías fraudulentas, aumentando las penas contra los defraudadores, y se otorgó a los justicias municipales la jurisdicción en primera instancia para casos fraudulentos. Una vez que la Real Hacienda se hizo con el control de la renta del tabaco, se arrogó el derecho de nombrar un arrendador que dependería del Gobierno central, a quien entregaría el dinero del arriendo¹⁰. Lo mismo sucede con el resto del personal asignado a la renta, que no tendría que ser ni siquiera navarro. Para apoyar a estos empleados en la vigilancia de los pasos fronterizos, se estableció que los soldados de los regimientos permanentes de dicha frontera les auxiliasen en sus funciones. Además, el reino fue dividido en varios distritos menores, al frente de los cuales se situó un administrador en jefe, con facultades delegadas por el juez conservador, como en el caso de Tafalla, para intervenir frente a los defraudadores por encima de los justicias ordinarios de los pueblos.

En cuanto a la renta de Tablas, por Real Decreto de 2 de noviembre de 1748 quedó establecido que pasara a ser administrada directamente por el Gobierno a través de la Superintendencia General de Aduanas. La persona encargada de ejercer el cargo de juez subdelegado para esta renta, sobre la que recaía la máxima autoridad judicial para casos de contrabando, sería el propio regente del Consejo. El nuevo administrador de Tablas sería el mismo que ejercía el cargo de administrador general de la renta del Tabaco, convirtiéndose así en director general de Rentas del Reino, con la máxima autoridad para casos gubernativos y administrativos, y encargándose también del nombramiento de administradores, tesoreros, guardas y ministros de la renta¹¹. También se diseñó una nueva planta de empleados de aduanas, con las mismas prerrogativas y exenciones de oficios que los de tabacos, y se creó una contaduría para ejercer las antiguas funciones de la tesorería de la renta, con obligación de dar cuenta anual a la Dirección General de Rentas —y sin tener en cuenta a la Cámara de Comptos—.

3.2. La represión del contrabando

Las modificaciones introducidas en la gestión de las rentas del tabaco y aduanas pretendieron tener continuidad en la supresión de las aduanas interiores del reino y su traslado a los Pirineos, con la excusa de luchar contra el contrabando. Pero varios intentos, la cuestión no se resolvió hasta que se promulgó en 1841 la llamada ley paccionada.

A pesar de su estructura económica muy poco desarrollada, Navarra se convirtió en un enclave de gran interés comercial por su situación geográfica estratégica y por su régimen fiscal de privilegio, que configuraba un espacio aduanero propio, distinto tras del resto de los territorios de la monarquía.

¹⁰ S. Solbes Ferri, *Rentas reales de Navarra: proyectos reformistas y evolución económica (1701-1765)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1999, pp. 141-142.

¹¹ *Ibid.*, pp. 227-228.

Los naturales de Navarra, o los extranjeros naturalizados, tenían garantizada por fuero la libertad de importar todo lo que necesitasen, además de una serie de exenciones que se garantizaban a los mercaderes extranjeros, lo que limitaba las posibilidades de ingresos por esta vía a la Hacienda Real. Los derechos aduaneros eran recaudados en unas oficinas situadas en los límites fronterizos y en otros puntos estratégicos del territorio, como la propia capital o sus vías comerciales más importantes. Esto implicaba un doble cordón aduanero: el exterior castellano-aragonés y el interior, constituido por las tablas, que es el nombre que en Navarra reciben las aduanas.

El tablaero era el funcionario encargado de recaudar los derechos aduaneros y de supervisar la legalidad del tráfico, con facultad para registrar la mercancía. Además contaba con el Resguardo de Rentas, cuerpo móvil de funcionarios organizados de forma militar en rondas de a pie o a caballo, cuya función era velar por el cumplimiento de la legalidad. Normalmente, los guardas y oficiales del resguardo eran militares, pero sometidos a la autoridad del juez subdelegado.

El Resguardo, aparte de la partida presupuestaria de las rentas, se financiaba a través de los comisos de mercancías que realizaba, con los que tenía que pagar al personal y a los confidentes y denunciadores. De los procesos por contrabando se encargaban los oidores de Comptos, que tenían personas destacadas en los lugares donde había tabla con poder para conocer y determinar en las causas de hasta cien florines¹². Los litigios por cantidades mayores se verían ante el propio tribunal, con posibilidad de apelar al Consejo Real, donde finalizarían los pleitos.

El Resguardo de Rentas fue sustituido en el siglo XIX por el Cuerpo de Carabineros. Por Real Decreto de 9 de marzo de 1829 se crea el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, con las funciones de seguridad y vigilancia de las costas y fronteras y de represión del contrabando. Este primer Cuerpo de Carabineros será enteramente militar, aunque dependiente de Hacienda. Para los nombramientos de oficiales se requería el acuerdo de la Secretaría de Guerra. Por una Real Orden de 28 de julio de 1835 se resolvió que fueran los intendentes de provincia los encargados de conocer exclusivamente en las causas contra los carabineros, en cuanto empleados de Hacienda.

Por Real Decreto de 11 de noviembre de 1842 se reorganizó el Cuerpo de Carabineros del Reino, al cual se otorgó un nuevo reglamento que enfatizaba su carácter militar, en consonancia con las autoridades de Guerra, pero dependiente directamente de los intendentes de las provincias, es decir, de las jefaturas de Hacienda.

Posteriormente, en 1850, se promulga un nuevo reglamento, teniendo como base el de la Guardia Civil, creada pocos años antes, en 1844. Ahora se trata de adecuar el cuerpo de carabineros a la nueva realidad, haciéndolo dependiente del gobernador civil de la provincia como autoridad suprema de Hacienda. Con el correr de los años los dos cuerpos siguieron trayectorias paralelas, aunque el de carabineros permaneció mayoritariamente fiel a la República¹³ en la guerra civil de 1936. Tras este conflicto, la Ley de 15 de marzo

¹² S. Solbes Ferri, *Rentas reales de Navarra...*, *op. cit.*, p. 71.

¹³ J. A. Perales Díaz, «La represión del contrabando en el Pirineo occidental», *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía*, n.º 22, 2003, pp. 103-127.

de 1940 reorganizó la Guardia Civil y suprimió el Cuerpo de Carabineros, asignándole a aquella la vigilancia de las fronteras y la represión del contrabando y el fraude.

4. LAS DELEGACIONES DE HACIENDA

La organización de la Administración Provincial de Hacienda tuvo su colofón con la creación de las Delegaciones Provinciales de Hacienda. Por Ley de 9 de diciembre de 1881 se creó una autoridad económica superior en las provincias, el delegado de Hacienda, con dependencia directa del ministro del ramo. Esa ley estableció que el servicio económico del Estado en la provincia tendría cuatro dependencias: Administración de Contribuciones y Rentas, Administración de Propiedades e Impuestos, Tesorería e Intervención. El 31 de diciembre del mismo año se aprobó el Reglamento Orgánico de la Administración Económica Provincial. En cualquier caso, la ley marcó la definitiva separación, en cuanto a los asuntos económicos, entre el gobernador civil y los delegados de Hacienda, que quedaría definitivamente definida cuando a finales del siglo se traspasaron a los delegados competencias que todavía ejercían los gobernadores en virtud de las leyes desamortizadoras.

Esta organización se completó en 1886, cuando se encomendó el servicio de inspección de la Administración Económica Provincial a la Inspección General de la Hacienda Pública, refundiendo en una única figura a los visitadores e inspectores.

En 1888, por Real Decreto de 11 de mayo, se aprobó un nuevo Reglamento para la Administración Económica Provincial, y junto a las cuatro dependencias anteriores surgieron otras nuevas: Administración de Aduanas, Administraciones Subalternas de Hacienda, Administraciones de Lotería, Fábricas de sales y Oficinas de Explotación de Minas.

El Reglamento de 1888 sirvió de modelo al de 13 de octubre de 1903, que estuvo vigente durante la II República, con ciertas modificaciones introducidas en 1933, y durante el régimen del general Franco¹⁴. Este Reglamento establecía que en las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra habría Administraciones Especiales de Hacienda, Intervenciones y Depositarias-Pagadurías, refundiéndose en las Administraciones todos los servicios excepto los que eran propios de la Intervención y de la Caja. Hay que tener en cuenta que Navarra y las Provincias Vascongadas mantuvieron un sistema fiscal propio, en el caso de Navarra fundamentado en la Ley de Modificación de Fueros, también llamada ley paccionada, de 1841. Esto hizo que ciertos impuestos que se aplicaban en las provincias del régimen común no tuvieran su reflejo en estas llamadas «provincias exentas».

La organización de la Hacienda Pública en la esfera provincial fue incorporando novedades conforme su administración se iba haciendo más compleja. Por Real Decreto de 9 de julio de 1892 se amplía su estructura y se le añade la Abogacía del Estado. El Cuerpo de Abogados del Estado se había creado en 1881 con el fin de ejercer la representación y defensa del Estado en todos

¹⁴ J. Sánchez-Arcilla Bernal, *Historia de las instituciones político-administrativas contemporáneas (1808-1975)*, Madrid, Dykinson, 1994, pp. 467-470.

los asuntos contenciosos de naturaleza civil, criminal o administrativa en que tuviese interés la Administración Pública, el asesoramiento jurídico y la administración, inspección e investigación de los impuestos sobre sucesiones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Por Real Decreto de 16 de junio de 1924 se crearon los tribunales económico-administrativos, tanto en la Administración central como en la provincial, con el fin de resolver este tipo de reclamaciones.

En 1941 se inició un nuevo proceso de organización de la Hacienda Provincial con la creación de un órgano por cada uno de los impuestos. Con la Orden de 25 de noviembre se creó la Sección de Contribución sobre la Renta. En 1943, la Orden de 18 de febrero creó, dentro de la Administración de Rentas Públicas, la Sección de la Contribución de Usos y Consumos, llamada a partir de 1957 Impuesto sobre el Gasto. Otras secciones nuevas fueron la de Patrimonio del Estado (1963) y la del Impuesto sobre el Tráfico de Empresas (1964). La reforma de Navarro-Rubio (1957-1964) supuso una importante reestructuración de la Hacienda Provincial con la aparición de la Administración de Tributos Directos y la de Tributos Indirectos, el Servicio de Asistencia Técnica Tributaria y las secciones de Haciendas Locales y de Mecanización.

Tras la reforma fiscal iniciada en 1977-1978, se suprimió el secreto bancario, se creó el delito fiscal y se introdujo el Impuesto sobre el Patrimonio. Esta reforma hizo que el peso fundamental del sistema tributario recayese en los impuestos directos y progresivos y se inició el proceso de transferencia de tributos a las comunidades autónomas. En Navarra, por sus especiales características impositivas, las relaciones económicas con el Estado se sustentan en los convenios económicos y las leyes de armonización tributaria.

A partir de 1991, con la creación de la Agencia Tributaria por la Ley 31/90 de presupuestos para 1991, las Delegaciones de Hacienda mantienen sus competencias en materia de intervención, tesorería y patrimonio, perdiendo a favor de la nueva Agencia las competencias en materia tributaria y aduanera.

5. EL ARCHIVO DE LA DELEGACIÓN DE HACIENDA DE NAVARRA

5.1. Antecedentes

Ya desde fechas muy tempranas las autoridades de Hacienda mostraron su preocupación por conservar y organizar sus archivos. Por Real Decreto de 21 de junio de 1850, relativo a la organización del Ministerio, se creaba un solo Archivo General en el Ministerio de Hacienda, en el que se reuniría toda la documentación procedente de las distintas dependencias. Igualmente se anunciaba la confección de un reglamento que regularía su funcionamiento en el futuro.

Otro elemento a tener en cuenta para entender el interés de la Hacienda por sus archivos fue la ingente cantidad de documentos que llegaron, tanto a los servicios centrales como a los provinciales, procedentes de comunidades e instituciones religiosas como resultado del proceso desamortizador iniciado en 1836 por el ministro Mendizábal. En vista de que la conservación de dichos documentos no tenía utilidad para la administración de Hacienda, se ordenó

entregarlos a la Real Academia de la Historia, siendo este el embrión del futuro Archivo Histórico Nacional, creado en 1866.

La organización de los archivos provinciales de Hacienda fue regulada por Real Orden de 27 de septiembre de 1852, encomendándolos a las Contadurías de Hacienda¹⁵. En esta misma línea, por Real Orden de 20 de abril de 1853 se promulgan varias disposiciones relativas a los archivos de Hacienda en las provincias y se encarga a los gobernadores que, oyendo a las Juntas de Jefes de Hacienda de las mismas, se nombren comisiones para el arreglo de estos archivos. Finalmente, por Real Orden de 15 de enero de 1854 se aprueba la Instrucción para el Régimen y Gobierno de los Archivos Generales de Hacienda. En su artículo primero se establece que «la reunión de todos los documentos, libros y papeles que pertenecen a la Hacienda pública en cada provincia, constituye su archivo general».

Por Real Decreto de 31 de julio de 1888 se confía la reorganización de los archivos de Hacienda en las provincias al Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios, circunstancia que continuará hasta los años ochenta del siglo XX, cuando desaparecen las plazas de archiveros de los ministerios que cubrían miembros del citado Cuerpo, para ser ocupadas por personal propio.

Conforme a lo establecido en la disposición de 1888, por Real Decreto de 2 de julio de 1889 se aprueba la Instrucción para el Régimen y Organización de los Archivos Provinciales de Hacienda.

Ya en el siglo XX, y tras los avatares sufridos por los archivos durante la Guerra Civil, por Decreto de 24 de julio de 1947 del Ministerio de Educación sobre ordenación de los Archivos y Bibliotecas y del Tesoro Histórico Documental y Bibliográfico, se dispone la entrada de la documentación histórica de las Delegaciones de Hacienda en los Archivos Históricos Provinciales, que habían sido creados en 1931 como fruto de la política cultural de la República.

Por Orden Circular de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda de 12 de enero de 1962 se ordenaba el traslado de los fondos documentales de Hacienda de más de veinticinco años de antigüedad a los citados archivos. Finalmente, por el Decreto 914/1969 de 8 de mayo del Ministerio de Educación y Ciencia, por el que se creaba el Archivo General de la Administración en Alcalá de Henares como archivo intermedio de la Administración Pública Central e Institucional, se dispuso que los Archivos Históricos Provinciales recibirían los fondos documentales producidos por los servicios provinciales de la Administración Central e Institucional que careciesen de vigencia administrativa.

5.2. Las transferencias de documentos

Mediante convenio suscrito entre el Gobierno de Navarra y el Ministerio de Cultura, en 1993 se depositaron en el Archivo General de Navarra los fondos documentales históricos de la Delegación de Hacienda, creándose en

¹⁵ M. Martínez Alcubilla, *Diccionario de la Administración española. Compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramarina en todos los ramos de la Administración Pública*, Madrid, t. I (voz «Archivos»), 3.^a ed., 1877.

dicho archivo una nueva división en su cuadro de organización que lleva el nombre de la institución productora. Hay que tener en cuenta que Navarra no cuenta con un Archivo Histórico Provincial al que se pueda transferir la documentación procedente de las instituciones del Estado en la provincia, por lo que el Archivo Real y General de Navarra ha ejercido esa función en diversas ocasiones.

Con esa transferencia, llegaron al archivo los documentos anteriores al siglo XX generados por las distintas instituciones del Estado que habían tenido en Navarra competencias en materia de Hacienda. La mayor parte de esos documentos eran expedientes de venta de los bienes, tanto eclesiásticos como civiles, que habían sido expropiados como consecuencia del proceso desamortizador llevado a cabo en distintas épocas del siglo XIX. El volumen de la documentación transferida ascendió a doscientos veintiséis legajos y mil quinientos ochenta libros, y ya contaba con instrumentos de descripción, puesto que siempre había estado al cargo de archiveros del Estado que elaboraron ficheros e inventarios para poder acceder a este importante conjunto documental, el cual ha sido utilizado para diversas monografías que han tratado el tema de la Desamortización en Navarra¹⁶.

La documentación correspondiente al siglo XX fue transferida al AGN en el año 2011, merced a un convenio firmado en 2008 entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el Gobierno de Navarra. En esta ocasión, el volumen de lo transferido dio como resultado un total de 1.753 cajas y 1.799 libros, muchos de los cuales eran de gran formato, por lo que pasaron a integrarse en el depósito de Formatos Especiales del AGN. Mientras se construía la nueva sede de la Delegación Especial de Economía y Hacienda en Navarra, los documentos fueron remitidos a Madrid para su tratamiento archivístico, dando como resultado un inventario sistemático que se atenía a un cuadro de clasificación común con el resto de las Delegaciones de Hacienda.

5.3. Contenido del fondo documental

La documentación de la Delegación de Hacienda de Navarra tiene un contenido básicamente contable, fiscal y de administración de las propias oficinas. Aunque se remonta a finales del siglo XVIII, con algún vestigio que hace mención a la Subdelegación de Rentas, el grueso de la documentación que llegó en la primera transferencia se encuadra en una sección llamada de Patrimonio. Contiene los expedientes generados por los procesos desamortizadores, tanto de ventas de bienes como de investigación, inventarios, excepciones, secuestros de bienes y censos, entre otros.

Los expedientes de ventas de bienes se refieren tanto a bienes eclesiásticos como a los procedentes de instituciones benéficas, de propios de los pueblos o del Real Patrimonio. El grueso está constituido por los expedientes de subastas de bienes provenientes de instituciones eclesiásticas, tanto monasterios y conventos como iglesias o cofradías, ordenados alfabéticamente por pueblos.

¹⁶ Como muestra de ello, J. M.^a Mutiloa Poza, *La desamortización eclesiástica en Navarra*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1972, y J. Donézar Díez de Ulzurrun, *Navarra y la desamortización de Mendizábal (1836-1851)*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 1991.

Estos bienes pueden ser de todas clases, tanto rústicos como urbanos, aunque predominan las fincas rústicas. Otra parte importante de la documentación es la de los inventarios o listas de bienes desamortizables, que se realizaban previamente a las subastas y que también se encuentran ordenados alfabéticamente por pueblos.

Además de esta documentación, también se transfirió la procedente de la Tesorería y la Intervención anterior al siglo XX, así como la proveniente de las propias oficinas de la Delegación, con un importante número de registros copiadores de documentos, algunos de los cuales se inician a principios del XIX.

La documentación recibida en la segunda transferencia estaba constituida por los documentos de los organismos que se fueron añadiendo a las Delegaciones a lo largo del siglo XX, como la Abogacía del Estado, las Juntas Administrativas, los Tribunales de Contrabando y el Tribunal Económico-Administrativo Provincial, además de la documentación que completaba las series de lo transferido anteriormente.

La Abogacía del Estado incluye los registros de los pleitos llevados por este cuerpo en defensa de los intereses económicos del Estado, así como los de liquidaciones de los impuestos de derechos reales y de transmisiones patrimoniales.

Los Tribunales Provinciales de Contrabando y Defraudación se crean por una Ley de 11 de septiembre de 1953, dependientes de las Delegaciones de Hacienda de las provincias. Antes de esa fecha, existe un amplio registro de normas que regularon la materia, siempre dentro del ámbito de la Hacienda.

La primera ley penal sobre delitos de contrabando es de 1830 y en ella se distinguen dos tipos de delitos: el contrabando y la defraudación¹⁷. El primero castiga el tráfico ilícito por las aduanas de productos prohibidos, mientras que el segundo se define como el tráfico ilícito de mercancías que se hallen sujetas a derechos de aduanas, por vulneración de las normas que aseguran la percepción de tales derechos. La siguiente ley que regula el delito de contrabando es de 1852 y en ella desaparece la pena de muerte por garrote para los reos de contrabando y defraudación.

La Ley Penal y Procesal de Contrabando y Defraudación de 1904 distingue entre delitos y faltas, estableciendo el límite en el valor de la mercancía objeto del contrabando o en la cuantía de los derechos aduaneros defraudados. A partir de esta ley, serán las Juntas Administrativas de Hacienda, es decir, la jurisdicción administrativa, las que juzgarán las faltas, que se sancionarán con una multa, sin responsabilidad penal subsidiaria. En cambio, serán los Tribunales de Justicia los que juzgarán los delitos e impondrán las penas.

La Ley de 1953 que crea los Tribunales Provinciales de Contrabando vuelve a considerar el contrabando infracción administrativa, negándole el carácter de delito. De esta manera, la jurisdicción sobre el contrabando vuelve a incluirse dentro de la Administración, para lo que se crean los citados tribunales, dependientes de la Hacienda, con un Tribunal Superior de Contrabando para los recursos de alzada.

Por una Circular de 12 de diciembre de 1978 se elimina la pena de prisión para los delitos de contrabando, debido a la inminente entrada en vigor de

¹⁷ J. A. Perales Díaz, «La represión del contrabando...», *op. cit.*

la Constitución, que establece en su artículo 25.3 que la Administración no podrá imponer sanciones que impliquen privación de libertad.

Finalmente, por la Ley Orgánica 7/82, de 13 de julio, de Delitos e Infracciones Administrativas en Materia de Contrabando, se establece que serán los administradores de Aduanas los competentes para conocer las infracciones por contrabando. Contra los fallos de los órganos administrativos procederá la reclamación económico-administrativa ante los Tribunales Provinciales y subsiguientemente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los expedientes relativos al contrabando están contenidos tanto en la Junta Administrativa como en el Tribunal de Contrabando y Defraudación que le siguió, cuya finalidad era la represión de tales delitos. Esta serie documental comienza en los años veinte del siglo pasado y llega hasta los años ochenta, constituyendo un valioso testimonio sobre esta problemática, sobre todo en las zonas fronterizas de Navarra.

En cuanto al Tribunal Económico-Administrativo Provincial, se encargaba de tramitar los expedientes procedentes de la resolución de este tipo de reclamaciones y que llegan hasta los años setenta del siglo pasado.

El resto de secciones del fondo, como Tesorería, Intervención o Administración de tributos, están compuestas por voluminosas series de documentación contable, muchas de las cuales están en formato de libros auxiliares de contabilidad. Destacan, dentro de la Tesorería, los expedientes de clases pasivas del Estado, algunos de los cuales se remontan al último tercio del siglo XIX.

Por otra parte, hay que mencionar la documentación que integra la división de Fondos Eclesiásticos del Cuadro de Organización del Archivo Real y General de Navarra y que llegó, procedente de la Delegación de Hacienda, en 1929. La documentación perteneciente a los monasterios, conventos y otras instituciones religiosas fue trasladada a las dependencias provinciales de Hacienda tras las leyes desamortizadoras, para ser posteriormente transferida a la Academia de la Historia en Madrid. Una vez construido el Archivo Histórico Nacional en 1866 para agrupar esa gran cantidad de documentos, y tras conseguir un espacio más amplio a partir de 1896, se procedió a reclamar a las autoridades de Hacienda en las provincias la entrega de la documentación eclesiástica que todavía tenían en su poder. Por dos Reales Ordenes de 1898 y 1899 se formalizó esta reclamación, aunque no obtuvo resultados positivos en Navarra. Hay que tener en cuenta que ya existían fondos eclesiásticos de Navarra en el Archivo Histórico Nacional, probablemente enviados en la época de las primeras órdenes cursadas a partir de 1850 para su traslado a la Real Academia de la Historia, aunque su cantidad era muy pequeña¹⁸ en comparación con otros fondos ingresados en esa institución.

Por dos Reales Ordenes de 1929 se autorizó la entrega de los fondos documentales de las instituciones eclesiásticas a la Diputación Foral para su depósito en el Archivo General de Navarra, constituyendo los llamados Fondos Eclesiásticos.

¹⁸ L. M. de la Cruz Herranz, «Documentación sobre instituciones eclesiásticas navarras en la Sección de Clero del Archivo Histórico Nacional», *Huarte de San Juan. Geografía e Historia*, n.º 17, 2010, pp. 119-152.

5.4. La organización del archivo

Hay que resaltar que ya existían cuadros de clasificación para los fondos documentales de las Delegaciones de Hacienda que sirvieron para organizar sus archivos de acuerdo a las necesidades de cada época. Antonio Matilla Tascón, archivero del Archivo General del Ministerio de Hacienda, publicó en 1961 un anteproyecto de reglamento que daba pautas para la organización de los fondos, bien como centros de trabajo, bien como depósitos de documentación, reflejando la labor de clasificación llevada a cabo en los archivos de Hacienda sobre la documentación del siglo XIX procedente de la Desamortización, y también sobre la resultante de las modificaciones tributarias y administrativas llevadas a cabo hasta entonces¹⁹. Unos años más tarde, María Vilar Bonet publicó un nuevo cuadro de clasificación de los fondos documentales de las Delegaciones de Hacienda²⁰, al haberse producido reformas del sistema tributario a mediados de los años sesenta del siglo pasado, lo que hizo que el cuadro de clasificación de Matilla Tascón ya no se adaptase a la nueva organización ni recogiese la abundante documentación producida por las Delegaciones.

Actualmente se están integrando los dos conjuntos documentales, el del siglo XIX y el del XX, bajo unos mismos criterios archivísticos, con la dificultad que conlleva ajustar fondos documentales de gran amplitud cronológica y de normativa reguladora muy diversa.

La documentación referida al siglo XX se articula bajo un cuadro sistemático de clasificación, común al resto de Delegaciones de Hacienda en sus divisiones de fondo, aunque al tener Navarra la potestad de cobrar la mayoría de los impuestos, estos no tienen reflejo en las series documentales descritas en los siguientes niveles de clasificación. Algunas de estas series, al ser de épocas muy anteriores y no tener vigencia administrativa, no se pudieron clasificar adecuadamente, por lo que quedaron agrupadas bajo la división de fondo correspondiente. Por lo tanto, la primera tarea ha consistido en su reclasificación, estudiando su procedencia normativa y siguiendo las directrices de los archiveros anteriormente citados, Matilla y Vilar.

Por otra parte, la documentación del siglo XIX había llegado en parte organizada, puesto que los expedientes relativos a la Desamortización contaban con inventarios y ficheros ordenados alfabéticamente por pueblos (en especial sobre las ventas de bienes eclesiásticos y civiles), realizados por el archivero de entonces, Marcelo Núñez de Cepeda. El resto de documentación se integró en una base de datos, siguiendo el cuadro de clasificación y los criterios técnicos sugeridos por el Ministerio de Cultura, y que básicamente coincidían con las propuestas de Matilla Tascón, y se volcaron posteriormente en el sistema de gestión del AGN.

Una vez reclasificadas las series pertenecientes al siglo XX, y ajustado el cuadro de clasificación a la realidad documental y normativa de Navarra, se está integrando en él la documentación referida al siglo XIX, con el fin de obtener una visión orgánica y coherente de la totalidad de la institución.

¹⁹ A. Matilla Tascón, «Anteproyecto de Reglamento y Organización de los Archivos de Hacienda», *Boletín de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas*, Año X, n.º LX-LXI, julio-octubre 1961, pp. 127-155.

²⁰ M. Vilar Bonet, «Ensayo de clasificación numérica de materias de los fondos documentales de los Archivos Provinciales de Hacienda», *Boletín de la ANABAD*, Año XXII, n.º 1-4, 1972, pp. 39-109.

RESUMEN

Orígenes institucionales y fondo documental de la Delegación Provincial de Hacienda de Navarra

La figura del delegado de Hacienda tiene su antecedente en los intendentes de provincia, creados por los reyes borbónicos como delegados del poder real. Posteriormente, la implantación de los gobernadores como jefes políticos, y con atribuciones también en la Hacienda, supone una concentración de funciones cuya definitiva separación no se producirá hasta la creación de las delegaciones de Hacienda. El fondo documental de la Delegación de Hacienda de Navarra contiene, al igual que los fondos de otras delegaciones, un importante volumen de expedientes referidos al proceso desamortizador, así como abundante documentación contable. No obstante, la documentación de la Delegación navarra presenta ciertos rasgos característicos derivados de la especial normativa fiscal navarra.

Palabras clave: delegaciones provinciales de hacienda; desamortización; intendentes; represión del contrabando; aduanas.

ABSTRACT

Institutional origins and documentary fonds of the Navarre's Provincial Delegation of Treasury

The post of Delegate of Treasury has its precedent in the provincial intendants, created by the Bourbon kings as delegates of the royal power. Afterwards, the establishment of the provincial governors as political chiefs and with also Treasury responsibilities means a concentration of roles whose final distinction wouldn't take place until the proper creation of the Treasury delegations. The documental fonds of the Delegation of Treasury of Navarre, like the fonds of the other delegations, contains an important volume of files about the disentailing process and also plenty of accounting documentation. However, the fonds of the Navarrese delegation has peculiar characteristics originated by the special fiscal law of Navarre.

Keywords: provincial delegations of Treasury; disentailing process; intendants; smuggling repression; customs.

Fecha de recepción del original: 4 de julio de 2014.

Fecha de aceptación definitiva: 4 de agosto de 2014.