

Tres momentos en la historia de la Real Hacienda

JEAN-PIERRE DEDIEU
J. I. RUIZ

La historia institucional de la Real Hacienda está todavía por escribir ¹. Mucho se ha dicho sobre las figuras impositivas, sobre ingresos y gastos, sobre las consecuencias sociales de la política fiscal de la Monarquía, sobre sus banqueros ². Poco, muy poco, sobre la máquina institucional encargada del cobro y manejo de las cantidades en juego. Fallo grave ya que se sospecha, por los propios estudios llevados a cabo sobre España como por las conclusiones de los estudios sobre Francia —y aludimos a Francia únicamente por ser el caso que mejor conocemos los autores— que la propia estructura del aparato hacendístico llevaba implícita la atribución de su control a determinados grupos que lo instrumentalizaban para sus fines particulares ³.

Ambos autores nos hemos enfrentado con esta limitación de la historiografía desde perspectivas distintas: el uno estaba llevando a cabo un estudio de los agentes del Estado en el siglo XVIII; el otro estudiaba la fiscalidad en La Mancha en el siglo XVII. Decidimos unir nuestros esfuerzos para resolver un

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación franco-español PAPE (Personal Administrativo y Político Español del siglo XVIII), financiado conjuntamente por el CNRS, la Junta de Andalucía y el Ministerio de Educación.

² La bibliografía fundamental incluye a Miguel Artola, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982, 511 p.; Ramón Carande, *Carlos V y sus banqueros*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 3 t.; José Ignacio Fortea Pérez, *Monarquía y cortes en la Corona de Castilla. Las ciudades ante la política fiscal de Felipe II*, Valladolid, Cortes de Castilla y León, 1990, 518 p.; Modesto Ulloa, *La Hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II*, 2.^a ed., Madrid, FUE, 1986, 891 p.; Antonio Domínguez Ortiz, *Política y Hacienda de Felipe IV*, Madrid, Ed. de Derecho Financiero, 1960, 304 p.; Antonio Domínguez Ortiz, *Política fiscal y cambio social en la España del siglo XVII*, Madrid, IEF, 1984, 239 p.; Felipe Ruiz Martín, *Las finanzas de la Monarquía hispánica en tiempos de Felipe IV (1621-1655)*, Madrid, Real Academia de la Historia, 1990, 192 p.; Carmen Sanz Ayan, *Los banqueros de Carlos II*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1989, 592 p.; «Historia de la Hacienda en España (siglos XVI-XX): homenaje a don Felipe Ruiz Martín», *Hacienda Pública Española*, I/1991, 211 p. Muchos de los datos que siguen se han sacados de estas obras. Gran parte de los que decimos del siglo XVII reproduce las conclusiones de: José Ignacio Ruiz Rodríguez, *La Hacienda y la administración territorial de tributos en el siglo XVIII*, tesis microfilmada, Madrid, Universidad Autónoma, 1993, 596 p.

³ Para el caso francés: Françoise Bayard, *Le monde des financiers au XVII^e siècle*, París, Flammarion, 1988, 621 p., y Daniel Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, París, Fayard, 1984, 820 p.

problema que amenazaba con parar nuestras investigaciones respectivas. Nos limitamos aquí al estudio del aparato institucional a través del cual la Monarquía cobraba sus ingresos fiscales y los «distribuía», es decir, los repartía entre sus distintos acreedores y beneficiarios.

No estamos todavía en condiciones de escribir una historia completa del mismo, ni aun dentro del marco geográfico que hemos marcado a nuestra investigación: la «península e islas adyacentes», excluyendo América, que plantea problemas afines, pero en un contexto social distinto, ni aun en el período limitado 1640-1800 que nos ha impuesto la misma dinámica de nuestro trabajo, por ser obvia su unidad del punto de vista que nos interesa, caracterizado como lo es por unas tentativas constantes y en cierta medida coronadas por el éxito, de la Monarquía para adquirir el control de un aparato hacendístico que se le iba de las manos.

Hemos elegido en esta primera exposición de conclusiones parciales describir sumariamente las instituciones de la Real Hacienda en tres momentos claves que ilustran el proceso que sufrió: alrededor de 1640; alrededor de 1670, después de las primeras e importantísimas reformas; alrededor de 1760, cuando ya han culminado las reformas de Felipe V⁴, que aplican en su forma definitiva los hombres de Fernando VI. No podíamos, sin alargarnos más allá de lo que permite un mero artículo, ser exhaustivos ni dentro de este marco limitado. Centramos, pues, nuestra exposición sobre las instituciones encargadas del cobro y manejo de alcabalas y millones, que agregaron alrededor suyo un conjunto que pasó a llamarse en el siglo XVIII «rentas provinciales», y no nos interesamos por los demás aparatos recaudadores sino en la medida en que aclaran la historia del primero. No por puro capricho: de hecho, la Real Hacienda se reorganizó alrededor de éste, que sirvió no sólo de modelo, sino también de centro de gravedad alrededor del cual se agregaron las demás instituciones hasta constituir, en 1799, un organismo unificado de cobranza de todas las rentas de la Monarquía, un verdadero «Cuerpo de Hacienda». En consecuencia, nuestra exposición se centrará sobre Castilla, dejando de lado provisionalmente la cuestión de las haciendas forales⁵.

No esperará tampoco el lector un trabajo acabado. Muchos cabos quedan por atar, muchas pistas por explorar. Creímos, sin embargo, necesario publicar, con todos sus defectos, esta primera síntesis, que sirve de marco a nuestros estudios conjuntos, por el valor aclaratorio que nos pareció encerrar.

⁴ Obviamente, usamos el nombre de los soberanos como una mera etiqueta para designar el trabajo de los equipos ministeriales que ejercieron durante su reinado: Felipe V, es decir Patiño, Orry, Macanaz, el obispo de Gironda y algunos más; Fernando VI, es decir La Ensenada y sus hombres, etc.

⁵ Para no alargar demasiado el texto utilizaremos en nuestra exposición una serie de esquemas que resumirán de forma sintética el contenido de cada aparato. El texto no será sino un comentario parcial de los mismos.

I. La tradición heredada. La Hacienda de Felipe IV

a) *La Hacienda desagregada*

No vamos a exponer una vez más las distintas figuras impositivas que proporcionaban recursos a la Monarquía hispánica. Este aspecto es, seguramente, el que mejor se conoce en la historia de la Real Hacienda. Queremos insistir sobre un aspecto que, a pesar de conocerse, no se ha valorado lo suficiente: la autonomía funcional de cada una de estas figuras, que generaron, cada una, su propio aparato de recaudación, de distribución y de control, independiente de los demás, transformando la real Hacienda en un conjunto de reinos de Taifas administrativos.

Atengámonos a Castilla. Las alcabalas tienen sus propios recaudadores, sus propios tesoreros, que no manejan sino el dinero de las mismas, sin tener nada que ver con la cobranza de las demás «rentas»; dividen el territorio en «partidos» que no sirven para ningún otro fin que no sea la recaudación de las alcabalas; administra el conjunto el Consejo de Hacienda. Los millones, impuestos del «reino», concedido por las Cortes en los últimos años del siglo XVI, tienen desde 1611 su administración propia, totalmente independiente de la anterior; reparten el territorio en 18 provincias, una por cada ciudad de Cortes, totalmente distintas de los partidos de alcabalas o de otra división administrativa cualquiera⁶. Es más, su administración global ni corre por el Consejo de Hacienda, sino por la Comisión de millones, emanación de las Cortes, que reparte su cuantía global entre las distintas provincias y comprueba que se cobra según las normas que ha establecido.

Lo mismo se puede decir de los puertos secos, que a su vez constituyen un ramo aparte, aunque bajo el control del Consejo de Hacienda⁷; de la administración de la sal, monopolio del Estado, que además de tener una estructura administrativa propia divide el territorio en partidos *sui generis*; del servicio de las «milicias», un impuesto creado para financiar el reclutamiento de la tropa, cuya administración se encuentra dividida entre el Consejo de Hacienda y el de Guerra; de las «Tres Gracias» eclesiásticas, Cruzada, subsidio y excusado, que se cobran en el marco del obispado y vienen controladas, quién por un Consejo particular (la Cruzada), quién directamente por un delegado pontificio *ad hoc* que comparte su administración con agentes del rey. Por no decir nada de ingresos «atípicos», ventas de oficios, tierras y privilegios, donativos de todo tipo, composiciones, confiscaciones, que llegan a te-

⁶ Aunque pueden coincidir las cabezas de los distintos distritos. Las cuentas de los distintos administradores de los distintos impuestos dan buena cuenta del fenómeno. Puede verse con detalle: José Ignacio Ruiz Rodríguez, «Estructura y recaudación del servicio de millones (1590-1691)», *Hispania*, vol. LII/1882 (1992), pp. 1073-1088.

⁷ Sobre los puertos secos y aduanas: Henri Lapeyre, *el comercio exterior de Castilla a través de las aduanas de Felipe II*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1981, pp. 33-43, 77-82, 135-138, 144-147, 171-177.

ner en el siglo xvii cierta importancia ⁸: cada nueva figura, por temporal que sea, suscita la creación inmediata de una estructura particular, que desaparece en cuanto deje de cobrarse la nueva «renta»... El Consejo de Hacienda no controla directamente sino una parte del conjunto; tiene un control genérico sobre lo demás en la medida en que puede disponer libremente de cantidades parciales entregadas por las administraciones particulares de cada renta. Sin más.

En este contexto, las famosas «Haciendas forales» ⁹ no parecen tan atípicas. Pueden interpretarse como una extensión de modos de proceder que también se dan en Castilla: administración autónoma de un conjunto de rentas, esta vez sobre una base geográfica y no sobre la de una figura impositiva; puesta a disposición de la Monarquía en su conjunto de una parte limitada de los ingresos.

Segunda observación: este sistema tiene su lógica y su eficacia. El impuesto de la sal, por ejemplo. Los partidos corresponden cada uno a un centro de producción y a su zona de comercialización. Es la forma más segura de asegurar el monopolio del Estado: dado los precios del transporte, no compensa en contrabando, e importar sal de fuera costaría más que comprarla localmente, aun teniendo en cuenta el recargo que supone el impuesto real. Los millones: teniendo en cuenta que los controlan, en última instancia, las Cortes, que éstas delegan de hecho la tarea de cobrar las cantidades pactadas a cada una de las ciudades representadas en ellas, era necesario dividir el territorio en unidades que reflejan las zonas de influencia de las mismas, el ámbito territorial en el que cada una disponía de los medios necesarios para imponerse a contribuyentes reticentes. La creación de una administración autónoma de millones significaba, pues, que las redes de influencia de las grandes urbes castellanas se ponían al servicio de la política recaudatoria de la Monarquía, afianzando a la vez su papel como poderes del reino.

Esta fragmentación, sin embargo, introduce en la gestión de la Real Hacienda una rigidez importante. Así se explica que las órdenes de pago se libran siempre sobre una renta concreta y no sobre el conjunto de los ingresos

⁸ Domínguez Ortiz, *Hacienda y sociedad*. el fenómeno es europeo. Los historiadores hacen hincapié en el enorme peso de este tipo de imposiciones en los ingresos de las monarquías europeas a mediados del siglo xvii. Sobre el caso francés: Françoise Bayard, *op. cit.*, París, Flammarion, 1988, pp. 29-41.

⁹ Ejemplos concretos de organización de las haciendas forales y su peso, entre otros, E. Fernández de Pinedo, «Un caso regional de baja presión fiscal: el País Vasco», *Historia General del País Vasco*, Bilbao, 1981, t. IV, pp. 94-106; Isabel Mugartegui Eguía, *Hacienda y fiscalidad en Guipúzcoa durante el Antiguo Régimen, 1700-1814*, San Sebastián, Fundación cultural Caja de Guipúzcoa, 295 p.; Luis María Bilbao Bilbao, «Relaciones fiscales entre la provincia de Alava y la Corona. La alcabala en los siglos xvi y xvii», *Congreso de Estudios Históricos. La formación de Alava*, Vitoria, 1985, pp. 73-91; del mismo, «Haciendas forales y hacienda de la Monarquía. El caso vasco, siglos xiv-xviii», *Historia de la Hacienda en España*, *op. cit.*, pp. 43-59; Pere Molas Ribalta, «La administración de Hacienda en Catalunya en la Edad Moderna», Carmen Cremades Griñán, *Estado y fiscalidad en el Antiguo Régimen*, Murcia, Cajamurcia, 1989, pp. 55-66.

de la Monarquía. Los organismos rectores tienen que administrar una serie de compartimientos estancos y adaptar su técnica a este hecho: un pago importante tiene que fragmentarse en múltiples libranzas sobre varias rentas; juntar una cantidad cuantiosa de la que se quiere disponer con la flexibilidad que requieren la acción diplomática o militar exige o bien una larga negociación anterior con organismos múltiples, o bien el recurrir a un intermediario que adelante el dinero y tome a su cuenta la tarea de cobrarlo luego efectivamente de las varias cajas entre las cuales se tiene que repartir la carga... La función de los asentistas no consiste sólo en solucionar el problema de la remesa del dinero fuera de España, ni aun en anticipar ingresos; también contribuyen a aliviar dificultades que se derivan de la misma estructura institucional de la Real Hacienda.

Y esto cuanto más como que a esta fragmentación por rentas se sobrepone, dentro de cada uno de los compartimientos así definidos, una fragmentación geográfica que reduce considerablemente, dentro del aparato de cada renta, el poder de control de los organismos gestores.

b) *¿Quién manda? El ejemplo de las alcabalas*

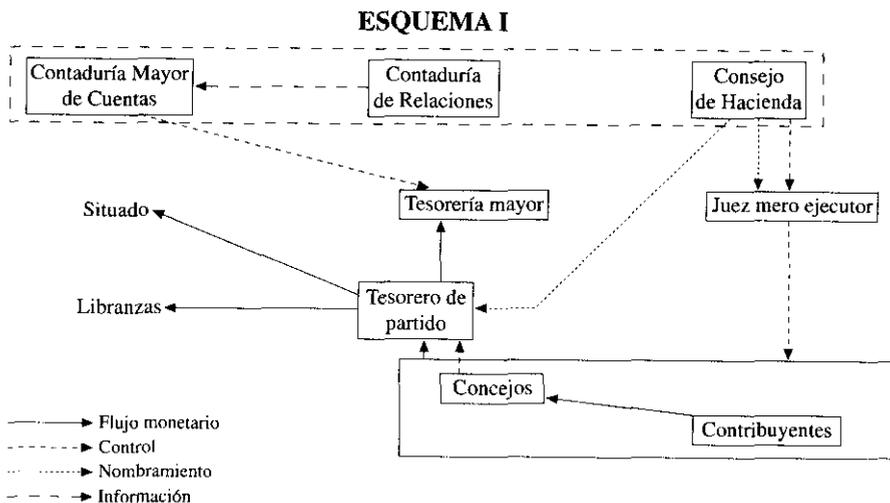
Examinemos el aparato encargado de cobrar una renta concreta. Por las razones que exponíamos en la introducción, escogemos el caso de las alcabalas ¹⁰.

COBRANZA Y DISTRIBUCIÓN DE LAS ALCABALAS. APARATO INSTITUCIONAL. PRIMERA MITAD DEL SIGLO XVII ¹¹

En la base de todo, el contribuyente. No tiene contacto directo con la administración real. Son los concejos que se hacen cargo de la recogida del dinero a su nivel. Cada concejo, en efecto, negocia un «encabezamiento» con el Consejo de Hacienda o, mejor dicho, con el «juez mero ejecutor de las alcabalas» que le representa en cada uno de los partidos en los que está dividido el territorio para cobrar esta renta. Es una cantidad fija que el municipio se compromete a pagar cada año, mediante la cual quedará libre de toda obligación derivada de la imposición en cuestión. Los concejos se hacen responsa-

¹⁰ Lo que sigue está basado en el análisis de las cuentas de los tesoreros de las alcabalas de Villanueva de los Infantes (prov. actual de Ciudad Real): AGS CMC III, leg. 131, 138, 252, 1.972, 2.976, 2.128, 2.612, 2.759, 3.399, 3.455, y AGS TMC, leg. 2.867, 2.868, 2.873 a 2.977.

¹¹ El esquema simplifica algo una realidad compleja, fundamentalmente en lo que a los organismos rectores centrales se refiere. No figura en el «tribunal de los oidores de Hacienda» que tiene la apelación de lo contencioso en los pleitos que remite el Consejo. Por lo demás, nos guiamos por el Gran Memorial de Olivares, que refleja la práctica efectiva de la época: John H. Elliot y José F. Peña, ed., *Memoriales y castas del conde duque de Olivares*, Madrid, Alfaguara, 1978, t. I, p. 85.



bles del pago. Se encargan de cobrar las cantidades pactadas de los propios contribuyentes según reglas y técnicas que varían de un municipio a otro, que pueden ser de una complejidad asombrosa, pero que no interesan sino marginalmente al Estado: para él cuenta fundamentalmente el resultado final, el cumplimiento del pacto¹². Los encabezamientos se negocian a un precio muy por debajo del rendimiento teórico del impuesto, determinado por la aplicación al conjunto de las transacciones comerciales el tipo legal del 10 por 100: según los ejemplos que tenemos, frágiles, desde luego, y basados en los informes de los «meros ejecutores», se puede evaluar su tipo efectivo entre un 4 o un 5 por 100. Se renuevan de vez en cuando, reconduciendo casi siempre con pocos cambios las cantidades pactadas en el anterior acuerdo¹³. El juez, mero ejecutor, vigila la ejecución del acuerdo y,

¹² Un ejemplo tardío, aunque se pueden aplicar sus conclusiones al siglo xvii: Ubaldo Gómez Alvarez, «Los recaudadores de impuestos en la ciudad de Oviedo y su concejo (1760-1771)», Carmen María Cremades Griñán, *op. cit.*, pp. 339-352. De hecho, la Monarquía dicta unas reglas para proteger la parte más débil de la población de los manejos de los miembros del ayuntamiento. No se pueden emitir, en el estado actual de la investigación, juicios generales sobre su eficacia. Un ejemplo de estas disposiciones reales en Autos Acordados, lib. III, tít. IX, auto VIII («De la cobranza de rentas reales», 4 de junio de 1687). Ejemplos de abusos en: Juan Zafra Oteyza, *Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales del reino de Granada (1476-1780)*, pp. 128-136. Lo que dice vale también para épocas anteriores.

¹³ Pocas veces fracasa la negociación: de ser así, la alcabala se pone localmente en administración. El juez mero ejecutor nombra entonces a unos comisarios encargados de cobrar directamente las alcabalas al tipo legal.

en su caso, envía a los pueblos morosos «ejecutores» que se encargan de cobrar por la fuerza los atrasos. El mero ejecutor es nombrado por el Consejo de Hacienda y da cuenta de su actuación al mismo. El Consejo, igualmente, ratifica los encabezamientos y puede consultar al rey rebajas temporales en circunstancias excepcionales ¹⁴.

Los concejos entregan las cantidades a un «tesorero de partido de las alcabalas». Este es un personaje clave, tiene, en efecto, un margen considerable de iniciativa en el manejo y distribución del dinero. Tiene que repartirlo en tres grandes apartados. Primero el situado. Se trata de órdenes de pago permanentes del Consejo (receptorías) a favor de jurista ¹⁵. En lo que a las alcabalas se refiere, esto ya plantea problemas en la época en la que estamos: el situado, en efecto, suele ser igual o superior a los encabezamientos. No se puede pagar a todos. Hay que establecer un turno de preferencia. Los juros, pues, se pagan por orden de antigüedad: los más antiguos, primero; los demás, algo o nada, según quede o no dinero en la tesorería, según «quepan» o «no quepan» en la renta ¹⁶. Además, el tesorero tiene que pagar «libranzas» del Consejo de Hacienda. Son órdenes de pago particulares que se le dan «por una vez», aparte del situado. Se supone que se pagan del «líquido» de la tesorería, del dinero que queda libre en la renta después de pagar el situado ¹⁷. Por fin, el tesorero tiene que remitir, cuando así se lo manda el Consejo, algunas cantidades a la Tesorería Mayor. Esta es un organismo situado en la Corte que se alimenta con dinero de todas las cajas de todas las rentas de todos los dominios del rey, que remiten allí lo que se les ordena desde los organismos centrales de la Monarquía. Los fondos de la Tesorería Mayor sirven para pagar los gastos de la Corte y también como masa de maniobra para hacer frente a los acontecimientos imprevistos. Se supone también que tales remesas se sacan del líquido de cada tesorería particular ¹⁸.

Hasta aquí parece que el tesorero no tiene ningún margen de libertad: en los tres casos se limita a cumplir mandatos del Consejo de Hacienda. Un organismo afín a éste, la Contaduría Mayor de Cuentas, controla el trabajo del tesorero local examinando sus cuentas a intervalos más o menos regulares. Para ello compara sus libros de cuenta y los recibos que le han entregado los

¹⁴ El encabezamiento particular de cada villa se enmarca dentro del encabezamiento global de las alcabalas del reino, cuyo monto se reparte luego entre los distintos partidos: J. Ignacio Ruiz, *op. cit.*, pp. 132 y 155.

¹⁵ Un juro es una renta sobre la Real Hacienda, concedida en contrapartida de una cantidad prestada al Tesoro o por una merced gratuita del Rey. Está «situada» sobre el producto de una renta concreta en una demarcación específica: es decir, que el tesorero interesado tiene orden de pagarla cada tercio de año a quien tenga el título que manifiesta su existencia.

¹⁶ El orden de antigüedad es más bien teórico. El Consejo de Hacienda tiene siempre la posibilidad de modificar el orden de prelación de los juros (la *antelación*), lo que complica singularmente la situación a la hora de determinar a quién se paga primero.

¹⁷ A partir de los años 1630 el rey decide que sólo se pagará parte del situado a los juristas y que lo demás se reservará para libranzas. Se dice que el rey «se vale» de parte de los juros.

¹⁸ La Tesorería Mayor no puede ser considerada como la caja central de la Monarquía, ya que maneja sólo una pequeña parte de los ingresos de la misma.

acreedores del Estado que han cobrado sus créditos y réditos en su caja, con la documentación que se conserva en la «Contaduría de relaciones», un organismo madrileño que almacena todas las órdenes dadas por el Consejo. Caso de no haber cumplido con alguna, el tesorero tiene que compensar las cantidades correspondientes, pagándolas de su bolsillo ¹⁹.

El problema radica en que los mandatos del Consejo son a menudo contradictorios o sencillamente de imposible cumplimiento, y que el desorden crece con la crisis que atraviesa la Real Hacienda después del estallido de la guerra contra Francia en 1635, coincidente con el agotamiento económico de muchos pueblos de Castilla. Si todo funcionase con regularidad, si los pueblos pagasen todos sus impuestos en los plazos prefijados, si el Consejo se limitase a dar libranzas por las cantidades efectivamente líquidas, todo funcionaría. Pero no es así. Los municipios se retrasan en sus pagos, y a partir de 1640 parece que seriamente; el propio Consejo u otros centros de autoridad dan libranzas para gastos urgentes que se han de pagar «de cualquier dinero de cualquier renta que haya» en caja, a veces muy por encima del líquido disponible. Las cuentas, por fin, se toman con una gran irregularidad y a veces con mucho retraso porque la contaduría mayor está sobrecargada de trabajo y no puede con tantas cuentas de tantas tesorerías: la cuenta de quien fue tesorero de las alcabalas de Villanueva de los Infantes de 1627, por ejemplo, se terminó de hacer en 1637, o la de 1634 a 1636, que se acabó en 1647.

En consecuencia, nadie sabe lo que cada tesorero de partido tiene en cada momento en su caja, sino él mismo. Pagará a quien se le antoje; a los demás contestará que no tiene dinero disponible, que «no cabe» el juro o la libranza que se le presente. Para cobrar no bastará tener una orden del Consejo. Será tan importante o más que le tenga a uno buena voluntad el tesorero sobre quien está situado el pago.

No todo son inconvenientes. Esta dificultad de cobrar, que los acreedores del rey han asimilado perfectamente, estos plazos que integran en sus previsiones, le proporciona al estado una línea de crédito corriente permanente muy útil para hacer frente a fluctuaciones y urgencias. El problema radica en que a los tesoreros de partido no les mueven sólo los intereses del rey, sino también, o ante todo, intereses particulares propios o de los grupos que representan. Les despacha el título, en efecto, el Consejo de Hacienda. Pero por los años 1640 ya no los elige. Hace tiempo que tales plazas han sido vendidas a particulares: la mayoría lo eran a fines del siglo XVI ya. Es más, en muchos casos han sido compradas por los propios ayuntamientos cabeza de partido, que controlan así no sólo el cobro del dinero de los propios contribuyentes, sino también su distribución a través de las tesorerías ²⁰. Dicho de

¹⁹ Los textos que rigen la Contaduría mayor de cuentas (así como las plantas del Consejo de Hacienda) se encuentran recopilados en un fascículo titulado: *De las leyes, ordenanzas, plantas, decretos, instrucciones y reglamentos para el gobierno del Tribunal y Contaduría mayor de cuentas, desde el reinado del señor don Juan II hasta el día*, Madrid, Imprenta Real, 1829.

²⁰ Las Cortes arrancaron del rey en contrapartida de la renovación de los millones, por la pragmática del 4 de septiembre de 1609, el derecho de los ayuntamientos a recuperar las tesoro-

otra forma, la Real Hacienda —estamos hablando aquí de las alcabalas, pero tales conclusiones se pueden extender a las demás rentas de la Monarquía— está más y más controlada por intereses particulares ²¹ y locales y menos por los organismos que supuestamente la administran en nombre del rey.

II. ¿Hacia una nueva Hacienda?

a) *La reforma necesaria*

A partir de los años 1640 la situación de la Real Hacienda se hace insostenible. Los atrasos en la cobranza de las alcabalas se multiplican. Los atrasos en los pagos del Tesoro, también. En 1647 el sistema se derrumba, produciéndose una de las peores quiebras de la historia de la Monarquía. Las necesidades apremiantes de la guerra contra Francia obligan a encontrar dinero como sea. Se decide una reforma del sistema de cobranza de las rentas de Castilla. No se toca el sistema de fiscal en sí: las figuras impositivas siguen siendo las mismas, creándose únicamente unos pocos impuestos nuevos (el tercer ciento ²² en 1656 y el cuarto en 1664) que no introducen ninguna novedad fundamental en cuanto a conceptos fiscales y cuya incidencia en cuanto al rendimiento global permanece limitada. Es una novedad; hasta entonces las crisis se habían solucionado ampliando las bases impositivas: introducción del estanco de la sal y aumento del precio del mismo (1564-1567), crecida de las alcabalas (1575), introducción de los millones (1590), introducción masiva de la moneda de vellón (1617), monopolio del tabaco, lanzas (1631), media anata de mercedes (1631), papel sellado (1636)... O bien se habían sacrificado a los rentistas, dejando de pagar parte del situado de los juros, valiéndose el rey de la mitad del importe de su rendimiento (media anata de juros, 1636). Obviamente, se tenía consciencia en las altas esferas del poder que no era posible hacer pagar más al contribuyente. Bien porque se creía que no tenía más dinero, bien porque se estaba convencido que la Real Hacienda no conseguiría sacárselo. Lo que sí se podía mejorar era el rendimiento del sistema de percepción.

rerías vendidas por la Monarquía a particulares, previa devolución de la cantidad que éstos habían entregado a la Real Hacienda. Su texto en: Archivo Histórico Municipal de Villanueva de los Infantes, leg. 1-1-1.

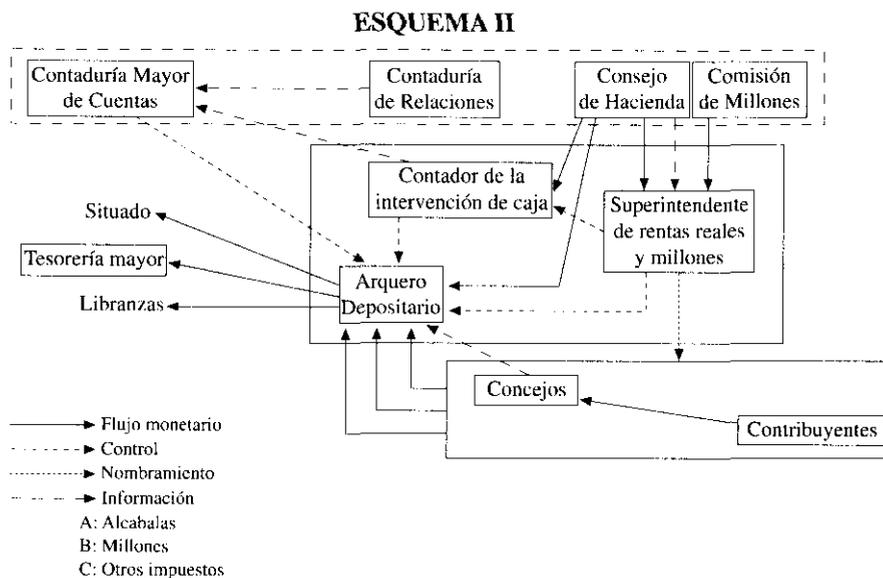
²¹ Sería interesante investigar las relaciones que pueden existir entre los grandes asentistas y los tesoreros de los partidos sobre los cuales exigen en sus contratos se sitúen los pagos que les hace la Monarquía en contrapartida de sus prestaciones. No sería nada extraño que existieran redes de dependencia que explicarían, entre otra cosa, el éxito de algunos de estos grandes banqueros internacionales en sacar dinero de una Hacienda que, desde el punto de vista meramente contable, está en quiebra.

²² Los cientos eran un recargo sobre las alcabalas y se cobraban con ellas. Su producto se contabilizaba, sin embargo, como parte de los millones.

b) *Unificar: hacia las «rentas provinciales»*

Hemos visto los problemas que planteaba la multiplicidad de cajas. Para limitarla se emprende una reordenación de los distintos impuestos sobre la base de su modo de percepción. Así, millones, alcabalas, servicios, cientos, milicias y una serie de rentas menores estaban todas, de hecho, encabezadas²³. Se decide agregar las distintas instancias administrativas que se encargan de su cobro y manejo, reduciéndolas a una sola y a hacer que este organismo se encargue de la administración del conjunto, sustituyendo los múltiples organismos de gestión particulares que se hacían cargo antes de cada uno de estos impuestos.

COBRANZA Y DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS REALES.
APARATO INSTITUCIONAL. SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVII



²³ Técnicamente, los millones no eran encabezados, sino repartidos entre las distintas provincias, que luego cubrían la cantidad mediante sisas cuyo rendimiento no era previsible de antemano. Con todo, una serie de mecanismos —tales los repartos de quiebras— tendían a garantizar que las cantidades cobradas por la Hacienda llegarían a un nivel fijado de antemano, lo que, a efectos prácticos, se asemeja mucho al encabezamiento.

El cambio es especialmente notable a nivel de partido. Los tesoreros de partido de las alcabalas, millones, servicios, milicias, cientos y papel sellado pierden todo protagonismo. Conservan su puesto y siguen cobrando su sueldo, pero ya no manejan el dinero. Desde el 8 de enero de 1647 los concejos entregan directamente el producto de todas estas rentas a una nueva figura, el arquero de rentas del partido, que centraliza en su caja el conjunto de estos ingresos²⁴. Sigue llevando una cuenta particular para cada uno de estos impuestos. Pero materialmente el dinero se junta en una sola caja. Es una reforma fundamental que volveremos a examinar desde otro punto de vista.

En los años siguientes una serie de medidas complementarias sacarán las consecuencias de este nuevo estado de cosas. Pronto este conjunto de rentas constituirá un bloque que nunca más se romperá: los encabezamientos se harán globalmente, distinguiendo desde luego en la negociación con los municipios los distintos componentes, pero llevando a cabo un solo encabezamiento para todas juntas. Asimismo, caso de arrendarse, se arrendarán siempre juntas, y caso de volver a pasar en administración lo harán al mismo tiempo, como si de una única contribución se tratase. Tal bloque se conocerá por el nombre de «rentas reales y millones». Veremos cómo en el siglo XVIII tomará otro, más famoso y más expresivo, de su carácter unitario: el de «rentas provinciales».

De momento esto plantea varios problemas. El primero es una cuestión legal. La administración de las alcabalas corría por el Consejo de Hacienda. La de millones, por la Comisión de millones de las Cortes, compuesta de cuatro comisarios, nombrados por las Cortes, a quienes éstas delegaban su autoridad en la materia en el intervalo de sus sesiones. Desde 1632 el rey había conseguido introducir en la Comisión a cuatro ministros más, de su propia elección; de hecho, a cuatro consejeros del Consejo de Hacienda, lo que le daba en el seno de aquel organismo un peso equivalente al de las propias Cortes. En 1647 el monarca decidió la agregación pura y simple de la Comisión, tal como estaba constituida, al Consejo de Hacienda, formándose una sala especial del mismo con el nombre de Sala de Millones. Las Cortes protestaron vehementemente. El rey tuvo que dar marcha atrás (1653). Volvió a la carga, sin embargo, pidiendo esta vez la venia de la Asamblea, lo que no había hecho antes, y consiguió su propósito: de 1658 en adelante la administración de millones corre por la sala del mismo nombre en el Consejo, compuesta de cuatro consejeros nombrados por el rey y de cuatro comisarios del

²⁴ Autos acordados, lib. III, tít. 9, auto 4, cap. 25: «Y respecto de que en algunas cabezas de partido, así por lo que toca a las alcabalas, como por millones, y las demás rentas y servicios que me pertenecen... para la mayor custodia y seguridad de lo que procediere de las dichas rentas y que no se pueda distribuir en otro efecto diferente de aquellos a que está aplicado, mando... haya un arca de tres llaves donde entre los que las dichas rentas procediere.» Esta pérdida de protagonismos de los tesoreros de alcabalas, millones otras rentas que se agregan en las rentas reales se traduce por un desinterés inmediato de los municipios por tales plazas, que traspasan en muchos casos a particulares.

reino²⁵. Las Cortes dejan de juntarse a partir de 1666: la renovación de los comisarios se vuelve así imposible. Primero se declaran vitalicios los que ocupan el cargo. Después de casi una generación de cavilaciones, el rey acaba por imponer su criterio: los comisarios se sortearán entre los miembros de los cabildos municipales de las ciudades con voto en Cortes²⁶. Con ello queda zanjada la cuestión y, al más alto nivel, la administración de millones agregada a la de alcabalas.

Otro problema es geográfico. Hemos visto que cada una de las rentas que se agregan en el nuevo bloque tenía antes partidos de cobranza distintos. Ahora que se unifican los organismos encargados de cobranza hay que unificar también sus ámbitos territoriales: de respetar los antiguos límites, un mismo pueblo podía tener que pagar parte de su encabezamiento al arquero de una ciudad, parte al arquero de otra, con la consiguiente complejidad administrativa²⁷. Como base de la nueva división se toma la de la percepción de los cientos, que estaba basada, a su vez, en el reparto territorial de los millones, elaborado, como lo hemos visto, por las Cortes a principios del siglo XVII²⁸. Son 82 partidos que van a servir de marco a la nueva organización territorial de «rentas y millones».

Poco a poco otro distrito mayor cobrará importancia y se sustituirá al partido como unidad administrativa básica: la provincia. Una provincia abarca varios partidos. Aquí también se trata de una demarcación impuesta por el reino en la administración de millones. Son 21, luego 22 provincias: las 18 de salida (una por cada ciudad con voto en Cortes), más Falcia, que consigue representación en las Cortes en 1623, Extremadura (desde 1655), Palencia (desde 1660)²⁹, La Mancha y, por fin, al desmembrarse la provincia de Toledo, por razones meramente prácticas, sin que esta vez intervenga la concesión de un voto en Cortes, a finales del siglo XVII o principios del XVIII. El nombre de «rentas provinciales» se impone en el reinado de Felipe V.

c) *Controlar: del mero ejecutor al superintendente*

Un punto clave de la reforma consiste en quitar al sucesor del antiguo tesorero de partido la independencia que era de hecho suya. El arquero-depositario que se impone en 1647, como el antiguo tesorero, cobra de los ayun-

²⁵ Juan Luis Castellano, *Los Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 56-57.

²⁶ *Ibidem*, pp. 90-91.

²⁷ Un ejemplo tardío de una situación de este tipo: en 1709 unos pueblos pagaban todavía alcabalas, tercias y cientos en la provincia de Cuenca, servicio ordinario y extraordinario en la de Madrid. Esta situación se arregla agregándolos en todo a la provincia de Cuenca tan pronto como se detecta (AHN HACm libr. 7.929, f. 8r).

²⁸ Autos Acordados, lib. III, tit. VI, auto 2 («Instrucción de los superintendentes de rentas reales...»), 3 de julio de 1691).

²⁹ Juan Luis Castellano, *op. cit.*, pp. 63-64.

tamientos el importe de las rentas reales, paga a los juristas y a los librancistas, remite dinero a la Tesorería mayor. Pero está mucho mejor controlado que su antecesor por los organismos centrales de la Monarquía ³⁰. Por una parte, parece que tales cargos no se vendieron: elegía a los titulares el concejo de la cabeza del partido, con ratificación del Consejo de Hacienda; se abría el camino para que el rey tuviera cierto protagonismo en su elección. Por otra parte, las cuentas parecen tomarse con más regularidad y muchos más deprisa que antes. La reducción del número de agentes por controlar tiene, obviamente, que ver con ello. El control *a posteriori* de su gestión se vuelve así más eficaz. Además, el arquero va flanqueado de dos personajes que fiscalizan su actuación día a día: el contador de la intervención de caja y el superintendente de rentas reales y millones.

Hay un contador en cada partido. Interviene todas las operaciones el arquero. Lleva la cuenta de todo lo que tiene que pagar y de lo que han pagado los pueblos del partido. Las cuentas de las distintas rentas, millones, alcabalas, servicios, etc., corren por separado, con distinción de año: sigue siendo necesario distinguir para el pago de los juros, situados cada uno en una renta concreta y la determinación de los valimientos reales. Pero corren por una sola mano. El contador de la capital del partido o de la provincia remite al Consejo de Hacienda informes sobre el valor de las rentas en cada uno de los pueblos de la misma ³¹.

El superintendente es un personaje especialmente importante. Suele ser el corregidor de la cabeza del partido. Cuando se impongan las provincias como marco básico de la nueva estructura, será el corregidor de la capital de la provincia, desapareciendo el de partido. Sustituye al antiguo juez mero ejecutor. Como él, está nombrado por y recibe sus poderes del Consejo de Hacienda. Como él, negocia los encabezamientos y envía, en su caso, ejecutores que apremien a los morosos. Como él, sirve de enlace entre el partido y el Consejo, informando sobre las peticiones de rebajas de distribuciones de los pueblos y observando la evolución de la economía local para ajustar las imposiciones a las posibilidades de los pueblos. Forma estados de los pueblos de su demarcación, apuntando lo que deben. Nombra, con aprobación del Consejo, el personal subalterno. Cada año informa al Consejo de lo que han pagado, de lo que siguen debiendo los ayuntamientos de su demarcación. Cada cuatro meses remite al Consejo un balance de lo que ha entrado en la caja del arquero ³².

Así aparece un terceto que volveremos a encontrar, algo modificado, a mediados del siglo XVIII: superintendente, arquero y contador. El arquero no

³⁰ El mismo cambio de nombre es significativo: «tesorero» implica, en el vocabulario de la época, iniciativa; «depositario», «receptor» o «arquero» denotan una posición más subordinada.

³¹ Autos acordados, lib. III, tít. IV, auto 2 (1691). Las plazas de contador, las vendió al parecer Felipe V en los años 1730, pero las reincorporó a la Real Corona Fernando VI a principios de los años 1750 (AGS DGR, I, leg. 267, con numerosos datos sobre las tales reincorporaciones).

³² Ibidem.

dispone del dinero que tiene en caja sin el control del superintendente: su arca tiene tres llaves, que están, en 1647, la una en sus manos, la otra en la del corregidor-superintendente, la otra en manos del contador³³. Contador y superintendente, a su vez, informan al Consejo de Hacienda. El Consejo, a través de la Contaduría Mayor de Cuentas, sobre la base de los documentos conservados por la Contaduría de relaciones y de los documentos transmitidos por el contador, hace las cuentas del arquero de una forma algo más ágil que antes.

III. Hacia 1750: un sistema maduro

Damos ahora un largo salto en el tiempo hasta los años 1760. En los ochenta años que dejamos de lado en el campo de la Real Hacienda han pasado muchas cosas y las reformas se han acumulado. Organismos nuevos han aparecido, como la Secretaría del Despecho de Hacienda (1705-1715), o la Tesorería General (1717-1726). Han tenido lugar acontecimientos tan importantes como la puesta en arrendamiento de las rentas reales por los años 1680, que supone la transferencia a banqueros de la administración de Hacienda; la puesta en administración directa, que se considera como definitiva, de la inmensa mayoría de los impuestos (1744-1749), con la consiguiente eliminación de las grandes compañías arrendatarias que dominaban la vida de la Real Hacienda; o la abolición de los fueros de los países de la Corona de Aragón, que contribuyen ahora como los demás a los gastos de la Monarquía. Sin embargo, por debajo de los vaivenes institucionales, que puede observar cómo la semilla sembrada por las reformas de mediados del siglo xvii va dando frutos y cómo en la organización de la Real Hacienda están cobrando cada día más importancia los factores de unificación y de control. Hacia 1750 el sistema llega a su madurez.

a) *La evolución de los conceptos impositivos*

Sin embargo, el sistema fiscal de Castilla sigue casi igual. La agregación de las distintas figuras impositivas en bloques de administración conjunta, cuyos principios hemos descrito arriba, ha llegado a su término. Se han producido no sólo agregaciones de impuestos sueltos en conjuntos unidos, sino verdaderas migraciones de rentas que, por cobrarse de una forma concreta, han cambiado de categoría. Así, las «rentas generales», conjunto de impuestos que tenían en común el gravar productos concretos y no personas, se desglosan en dos apartados en 1716: «las [imposiciones], que consisten en enca-

³³ Autos acordados, lib. III, tít. 9, cap. 25. El auto dice que la tercera llave la ha de tener un regidor del ayuntamiento de la cabeza del partido. De hecho, tenemos documentado que la tuvo el contador.

bezamientos [y] causan los derechos por razón del consumo de los lugares del reino, como son [los impuestos sobre] pescados frescos, jabón, nieve, aguardiente y naipes», pasan a engrosar las filas de las rentas provinciales; «todas [las imposiciones] cuyos derechos se causan en los puertos por razón de entrada y salida de los géneros», a la inversa pasan a constituir ahora una categoría aparte, que se sigue llamando «rentas generales» como antes, pero que adquiere un contenido nuevo: se pueden asimilar ahora a meros derechos de aduana ³⁴. El texto no deja lugar a dudas: la segregación se hizo en función de la forma en que se cobraban los derechos en uno y otro caso.

El movimiento siguió adelante en los años posteriores. Las rentas de la pólvora y del azufre, la del azogue, que de hecho eran monopolios estatales y se administraban por escanco, pasaron a depender, en 1747, de la administración del tabaco, que estaba organizada para frente a este tipo de problemas. Por igual razón, las de plomo (1748) y de naipes (1761) siguieron el mismo camino cuando dejaron de arrendarse a arrendadores particulares ³⁵.

A consecuencia, el sistema impositivo se ha simplificado mucho. La Real Hacienda descansa ahora sobre cinco grandes bloques de rentas. Las rentas provinciales, por una parte (más de la cuarta parte de los ingresos netos europeos de la Corona alrededor de 1750). Comprenden, bajo una administración común, los ramos siguientes: tercias, alcabalas, cientos, servicio ordinario y extraordinario, millones, lana, hierbas, aguardiente, nieve, renta del pescado. Cada uno representa una renta antiguamente independiente. En la Corona de Aragón las rentas provinciales vienen sustituidas por unas imposiciones conocidas como «equivalente», encabezadas a nivel provincial (Aragón, Valencia, Baleares, Cataluña) y luego repartidas entre los distintos municipios (un 10 por 100 de los ingresos europeos netos de la Corona a mediados de siglo). Hubo en Castilla un intento de sustituir los múltiples ramos de las rentas provinciales por una «única contribución» (1749-1770). Fracasó, saboteado por intereses creados, por razones que veremos luego. En segundo lugar, las rentas generales (una quinta parte larga de los ingresos europeos de la Monarquía); en tercer lugar, el monopolio del tabaco (otra quinta parte); en cuarto lugar, el estanco de la sal (7 por 100). El quinto bloque lo constituye un conjunto de imposiciones de origen eclesiástico, las medias anatas, e ingresos diversos, que no llegan al nivel de integración de los demás ³⁶.

Cada uno de los cuatro grandes tiene una organización territorial pro-

³⁴ Autos acordados, lib. IX, tít. VIII, auto 3 (1716).

³⁵ Juan de la Ripia y Diego Gallardo, *Práctica de la administración y cobranza de las rentas reales y visita de los ministros que se ocupan de ellas* (en adelante: Ripia-Gallardo), Madrid, 1795-1796, t. V, pp. 19-20, 27-29, 30-35.

³⁶ Renate Pieper, *La Real Hacienda bajo Fernando VI y Carlos III (1753-1788). Repercusiones económicas y sociales*, trad. esp., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1992, 390 p.

pia y reparte el territorio en provincias y las provincias en partidos, a su modo; pero los cuatro tienen ya una cabeza común.

b) *La unificación de la administración central*

Los antiguos organismos de gestión de la Hacienda han sido marginados desde principios del siglo XVIII. Ya por los años 1710 el Consejo de Hacienda ha perdido todo poder decisorio: se limita a la apelación del contencioso y a aplicar decisiones que se toman en otro lugar³⁷. Desde 1726 (Patiño), ni tiene presidente propio: ejerce el cargo el secretario del despacho de Hacienda³⁸. El Consejo de Cruzada, que controlaba la cobranza de los ingresos de origen eclesiástico, desaparece en 1750 y su jurisdicción pasa a la superintendencia general de la Real Hacienda³⁹. En cuanto a las haciendas forales, la agregación a la hacienda castellana de las más importantes por los Decretos de Nueva Planta es un hecho demasiado conocido para que insistamos aquí. La hacienda indiana sola sigue funcionando por cauces propios⁴⁰. Dentro del ámbito geográfico que hemos elegido como marco de nuestro estudio la centralización es casi total de mediados del siglo XVIII en adelante.

Quien manda ahora es el superintendente general de la Real Hacienda. El cargo apareció en 1867, para coordinar el funcionamiento del aparato recaudatorio y la distribución global de lo ingresado. A mediados del siglo XVII es responsable del buen funcionamiento de la administración de Hacienda, tiene jurisdicción sobre todos sus ramos y nombra a todos sus empleados. Desde 1715 el superintendente es siempre, a la vez, secretario del despacho. Ambos cargos son distintos, aunque se acumulan en una misma persona. El secretario del despacho no administra: sirve de enlace entre el rey y las instituciones de Hacienda, a las cuales transmite las órdenes del soberano. De hecho, su firma es necesaria para cualquier gasto que no sea estrictamente de trámite.

El superintendente, en su tarea de jefe del aparato recaudatorio, viene ayudado por los directores generales de rentas. Aparecieron éstos poco a poco, en los años 1740, a medida que la recaudación de los distintos impuestos, hasta entonces arrendados a arrendadores particulares, se ponía en administración directa⁴¹. Dos, luego tres, cuatro de 1786 en adelante, se hacen

³⁷ El análisis de las órdenes reales que se dirigen al Consejo y de las consultas que se le piden en los años 1713 y 1714 no dejan lugar a dudas (AHN HAC, lib. 7.929, 7.930, 7.931 y lib. 8.000, respectivamente).

³⁸ Con las únicas excepciones notables de los períodos 1746-1754, en el que ejerció el marqués de San Gil, y 1792-1808 en el que fueron gobernadores del Consejo José Godoy, padre del ministro (1792-1805) y Manuel Moreno (1805-1808).

³⁹ Novísima Recopilación, lib. II, tít. XI, ley 12.

⁴⁰ Dejamos de lado la Hacienda foral vasca, cuya aportación al conjunto de la Monarquía, aunque menos despreciable de lo que se creía, no tiene gran importancia (Mugartegui Eguía, I, *op. cit.*) y la Hacienda navarra, que sigue disfrutando cierto grado de autonomía.

⁴¹ Sobre la progresiva constitución de la Dirección General de Rentas y sus oficinas, véan-

los encabezamientos (aunque tienen que ser ratificados por la superintendencia general) y tiene una de las tres llaves del arca donde se pone el dinero recaudado. Tiene a sus órdenes, en cada uno de los partidos en los que se divide la provincia, administradores-tesoreros de partidos que cobran en su nombre las rentas en su demarcación particular y es económicamente responsable de su actuación. Da cuentas anuales en una contaduría principal de rentas provinciales en la Corte, definitivamente institucionalizada en 1575 ⁴².

Está flanqueado de un contador provincial de rentas provinciales que lleva la cuenta y razón de todo el dinero que se maneja y cuyos informes sirven para tomar las cuentas del administrador ⁴³. El tesorero provincial de rentas provinciales completa la troika. Se hace cargo del manejo material del dinero, bajo la responsabilidad del administrador. Su arca tiene tres llaves: una en manos suyas, otra en manos del administrador, la última en manos de contador. A estos tres personajes los nombra el superintendente general de la Real Hacienda ⁴⁴.

Actúan los tres bajo el control de un personaje nuevo, el intendente de provincia. Apareció en 1718, desapareció en 1724 ante las resistencias que suscitaba su actuación y volvió a aparecer en 1749 ⁴⁵. Tiene en lo esencial las funciones del antiguo superintendente de rentas reales: vigilancia del sistema y de los funcionarios de Hacienda, evaluación de la riqueza imponible de la zona, informes a los organismos centrales, contencioso local ⁴⁶. Es responsable del conjunto de las rentas que se perciben en su provincia y sirve de enlace entre las administraciones de las distintas rentas a nivel provincial ⁴⁷. Como subdelegado del superintendente general de la Real Hacienda tiene jurisdicción sobre los «casos de rentas» (fraudes, contrabandos, asalto a funcionarios de Hacienda, etc.).

Ninguno de los miembros de la administración provincial tiene iniciativa alguna, ni personal ni colectivamente, en la distribución del dinero cobrado, menos aún que los antiguos arqueros-depositarios y superintendentes, sus antecesores. Ni el administrador, ni el tesorero efectúan pago alguno. El dinero lo remiten todo e íntegramente ⁴⁸ a dos organismos de nueva creación:

⁴² Instrucciones de la Contaduría principal del 1 de abril de 1746 y 15 de noviembre de 1749, AGS, DGR, I, leg. 2.281.

⁴³ Instrucciones de los contadores «particulares» de provincia, *ibidem*.

⁴⁴ Ripia-gallardo, t. I, pp. 11-21 y 288-294; t. II, pp. 228-240. En muchos casos, para ahorrar salarios, los empleos de tesorero y administrador se confunden en una sola persona.

⁴⁵ Fabrice Abad y Didier Ozanam, *Les intendants espagnols du XVIIIe siècle*, Madrid, Casa de Velázquez, 1992, pp. 5-16.

⁴⁶ Véase la Instrucción para los intendentes del 13 de octubre de 1749, Ripia-Gallardo, t. I, pp. 303-343.

⁴⁷ «Las dependencias de mis rentas reales, así de alcabalas, cientos, millones e impuestos, como los derechos de papel sellado, nieve, naipes, hierbas, feudos, aduanas, tabaco y cuantas en cualquier manera pertenezcan a mi Real Hacienda, deberán correr bajo el privativo conocimiento de los intendentes..., ya sean gobernadas por administración o ya estén en arrendamiento, o en otro cualquier modo» (Ripia-Gallardo, t. I, p. 315).

⁴⁸ Gastos de cobranza a parte, con tal de justificarlos estrictamente.

la Pagaduría General de Juros y la Tesorería General. El intendente está especialmente encargado de cuidar que sea así y de hacer, semanalmente, «arqueos» —o sea, examinar las cuentas y las existencias en caja— de la caja de rentas provinciales para comprobar que los fondos ingresados se han remitido íntegramente a ambos organismos.

La Pagaduría General de Juros (creada en 1714) centraliza el pago de todos los réditos debidos a los juristas. Cada una de las grandes administraciones de rentas le remite automáticamente, cada año, una cantidad prefijada y constante, muy inferior, desde luego, a lo situado sobre la renta en cuestión en el siglo xvii. Y nada más. El pago de los juros queda así totalmente segregado de la cobranza de los impuestos y las cantidades que producen éstos, totalmente «líquidas», disponibles para la Monarquía.

La Tesorería General tiene un historial complejo. Creada una primera vez en 1716, abolida en 1721, vuelve a aparecer en 1726 y se convierte pronto en una de las piezas claves del aparato del Estado. Las resistencias que suscitó su creación bien dicen su importancia. Se trata, nada menos, que de quitar el manejo del dinero del rey a los agentes de la Real Hacienda. Por una parte, los tesoreros y administradores de rentas tienen que transferir, dentro de la semana que sigue su ingreso, las cantidades que hubieren recibido a las arcas del tesorero general; por otra parte, sólo el tesorero general puede hacer pagos con el dinero del rey. Reside en Madrid. Está representado en las provincias por 22 tesoreros de provincia («de ejército y provincia» en las regiones donde haya tropas), que elige él mismo y cuyas cuentas forman una sola con la suya propia. Recibe en sus arcas centrales o en las de los tesoreros de provincia todas las cantidades que entran en poder del rey, netas ya de gastos y de réditos de juros. Efectúa todos los pagos que no sean gastos de cobranza e intereses de juros, únicamente por orden del rey, firmado del secretario del despacho de Hacienda. Dos contadurías, la de la «intervención del cargo» y la de la «intervención de la data» intervienen todas sus operaciones. En cada provincia, una «contaduría de provincia» interviene las de cada tesorero de provincia. Cada año el contador general deja el puesto a un colega, con quien se turna: pasa a la posición de «cesante» y entrega sus cuentas para su examen por las contadurías de la intervención. Al año siguiente cesa su colega y pasa él a la posición de actividad ⁴⁹.

Este sistema introduce una centralización férrea del gasto y una flexibilidad totalmente nueva. Desde luego no transita materialmente por las arcas madrileñas del tesorero general todo el dinero de la Monarquía, pero sí transita por las de sus tenientes en las provincias. Un intercambio constante de cartas, informes y piezas contables entre las contadurías, la dirección general de rentas, los administradores y contadores provinciales de rentas hace que

⁴⁹ Instrucción del 4 de julio de 1718 al tesorero general, AGS DGT, inv. 39, leg. 2: «Instrucción que a vos...». La historia de la Tesorería General está todavía por escribir: es una de las *tareas más urgentes y más difíciles con las que se tienen que enfrentar los historiadores de la Real Hacienda*.

en cada momento los organismos centrales sepan cuánto dinero está circulando en el sistema y dónde se encuentra. Librando cantidades sobre el tesorero general tienen la certeza de que serán pagadas si hay dinero en algún sitio. Desde el punto de vista del gasto, la Real Hacienda constituye por fin una unidad.

Todo lo que hemos dicho hace referencia a la administración de rentas provinciales. Pero se puede aplicar, cambiando unos pormenores, a las rentas generales, a la administración del tabaco, al monopolio de la sal, cuya organización calca progresivamente la de las rentas provinciales. Tal homogeneidad institucional fomenta un acercamiento progresivo de las distintas estructuras administrativas. A nivel provincial, cataliza esta tendencia el intendente. El es parte de los organismos rectores provinciales de las cuatro rentas, coordina su actuación. Todo desemboca, en el Decreto de 25 de septiembre de 1799, que decide la fusión de estos cuatro organismos paralelos en un solo cuerpo. Con ello nace el cuerpo de Hacienda y culmina el lento proceso de unificación que hemos descrito. Esto no quiere decir que los problemas se solucionaron por sí solos. Todo al revés. La medida, un tanto precipitada y tomada en un momento de crisis financiera aguda, desorganizó el sistema de cobranza⁵⁰. Esto no obstante, hay que reconocer que se inscribía en la lógica que daba sentido a la historia institucional de la Real Hacienda en el siglo y medio anterior.

Las limitaciones de una reforma

¿Triunfo de la política real? ¿Victoria del centralismo? Sería muy atrevido concluir así. Según parece, el rey ha conseguido controlar el dinero de las rentas provinciales a partir del momento en que sale del encabezamiento. Pero no ha conseguido romper el monopolio de las oligarquías locales sobre la cobranza efectiva de las cantidades pagadas por el contribuyente. Hasta el final, las rentas provinciales se siguen cobrando en la mayoría de los casos por encabezamiento y de la mano de los municipios. La literatura reciente insiste en la fuerza de inercia que esto supone y la capacidad de resistencia que da el hecho de ser un eslabón imprescindible en el sistema recaudatorio a los ayuntamientos⁵¹. Los pueblos se muestran, además, muy sensibles al tema. De hecho, cuando pasaron las rentas provinciales en administración directa en 1749 se reprodujeron sin cambios los encabezamientos anteriores: en un momento en el que tenía que montar una estructura administrativa nueva la Corona no quería tener problemas a este nivel. Y sabía que toda tentativa de

⁵⁰ Véase la «Instrucción general de rentas reales...» del 30 de julio de 1802 (impresa en Madrid, Imprenta Real, 1802), AGS DGT, inv. 24. leg. 650.

⁵¹ Entre otros, por el carácter concreto de su estudio: Jesús Marina Barba, «El ayuntamiento de Ciudad Real y la presión fiscal durante la Guerra de Sucesión», *Crónica Nova*, XV, 1986-1987, pp. 256-287.

cobrar las rentas según su valor efectivo, o de revisar los encabezamientos, significaba motines y protestas ⁵².

Hubo intentos. En el reino de Granada, una de las zonas donde se implantó más tempranamente la administración directa sin arrendamiento, se pensó cobrar al valor efectivo en las cabezas de partido y en los puertos de mar, donde parece que el desfase entre el cabezamiento y los tratos efectivos había llegado a ser colosal. Hubo que dar marcha atrás después de unos años, ante la falta de rendimiento de la nueva fórmula ⁵³. Una tentativa más global la lleva a cabo Floridablanca en 1785, al terminar la guerra de América, que había puesto de relieve la incapacidad de la Real Hacienda a hacer frente a los gastos generados por la contienda. Por una parte, prevé una revisión general de los encabezamientos de las rentas provinciales, la primera desde 1749, basándose en censo global nuevo de la población y de la riqueza (el famoso censo de Floridablanca), que se encarga a los administradores provinciales de rentas provinciales bajo el control de los intendentes: el preámbulo del Decreto insiste en el desfase entre la evolución económica favorable del país y el estancamiento del producto de los impuestos reales. Por otra parte, se reafirma la necesidad de cobrar al valor efectivo, sin encabezamiento, en todas las capitales de provincia y de partido. El mismo «reglamento» que decide tan importante reforma tiene que reconocer implícitamente las limitaciones que sufre la acción del Estado: la realización material de la encuesta demográfico-económica la encarga a las propias justicias de los pueblos, sin que se puedan mandar comisarios especiales de la administración. La firma del cura y la amenaza de sanciones en caso de declaración obviamente falsa constituyen las únicas garantías contra el fraude ⁵⁴. Lo que sabemos de la evolución posterior del rendimiento efectivo de las rentas provinciales no indica que tales medidas tuvieran todo el efecto deseado.

Tocamos aquí una limitación básica a la acción del estado en la España moderna: no consiguió que la carga fiscal, en cuanto a los impuestos que llamaríamos directos, creciera al ritmo de la economía. Aumentaron notablemente los ingresos del Estado ⁵⁵. Pero crecieron sobre todo los ingresos derivados de las aduanas, del comercio internacional. Precisamente los que se hundían en tiempo de guerra. Una guerra cada vez más inevitable en el ambiente de la segunda mitad del siglo XVIII, en el que el surgimiento de Inglaterra, de la rica Inglaterra, que ella sí ha solucionado su problema hacendístico,

⁵² Así pasó en Adra, en el reino de Granada, en 1746, al querer la Corona cambiar el encabezamiento por el cobro al valor efectivo: Juan Zafrá Oteyza, *Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales del reino de Granada (1746-1780)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991, pp. 137.138.

⁵³ *Ibidem*, pp. 160 y 162.

⁵⁴ Texto de la Instrucción en: Ripia-Gallardo, t. I, pp. 13-21. Consejo de Hacienda. Los ingresos netos anuales de la Tesorería General pasaron de 269 millones de reales a 581 entre 1753-1759 y 1783-1788 según Renate Pieper, *op. cit.*, p. 134, nota.

⁵⁵ Los ingresos netos anuales de la Tesorería General pasaron de 369 millones de reales a 581 entre 1753-59 y 1783-88 según Renate Pieper, *op. cit.*, p. 134, nota.

como potencia hegemónica, desorganiza el tradicional equilibrio de poder en el Atlántico. Resolver el problema era difícil sin tomar medidas revolucionarias, ya que el contribuyente, abrigado tras los municipios, se negaba a pagar más rentas provinciales, que los monopolios del tabaco y de la sal no podían rendir más por no estar indefinidamente extensible la demanda de tales productos, que la remesas de América también habían llegado al techo compatible con las necesidades de la defensa de las colonias y con el consentimiento de las poblaciones al mantenimiento de la dominación española. Y medidas revolucionarias se tomaron. En 1798 la mal llamada «desamortización de Godoy» —su autor fue Cayetano Soler, una de las figuras más importantes de la historia de la Real Hacienda— marcaba el principio del fin del Antiguo Régimen en España ⁵⁶.

⁵⁶ Ricard Herr, *Rural Change and Royal Finances in Spain at the end of the Old Regime*, Berkeley, University of California Press, 1989, 880 p.