

## La supresión de los arrendamientos de impuestos en la España del siglo XVIII.\*

### The abolition of tax leases in the eighteenth century Spain

Agustín González Enciso  
Universidad de Navarra

**Resumen:** El artículo trata el tema de la supresión de los arrendamientos de impuestos en la España del siglo XVIII. La elección entre administración directa y arrendamiento existió en los reinos europeos desde muy pronto, si bien desde el siglo XV pareció triunfar el arrendamiento. El sistema tenía sus razones y también fue fuertemente criticado. Inglaterra fue el primer país que puso los impuestos más importantes bajo administración directa (finales del siglo XVII). En España, el paso a la administración directa se completó en 1749, convirtiéndose así en el primer Estado importante que siguió el ejemplo inglés. El artículo describe el proceso y sus implicaciones en las relaciones Hacienda-finanzas particulares, y se hacen consideraciones sobre su oportunidad y consecuencias.

**Palabras clave:** España siglo, XVIII, Hacienda, arrendamiento de impuestos, administración directa.

**Abstract:** This essay deals with the suppression of tax farming in eighteenth Century Spain. The choice between tax farming and direct administration was common in medieval European kingdoms, but from the XV century tax farming appeared to dominate. There were good reasons for leasing taxes but there was also a big criticism of the system. England was the first country to implement direct administration for most important taxes at the end of XVII century. In Spain, direct administration was reached in 1749, so being the first important state to follow English example. The essay describes the process leading to direct administration and the implications of it for the relations between General Treasury and particular financial interests. Considerations are made about the opportunity and consequences of implementing direct administration.

**Key words:** Spain, eighteenth century, public finances, tax farming, direct administration.

**Résumé:** Cet article étudie la suppression de l'affermage des impôts en Espagne au XVIIIe siècle. L'alternative entre régie directe et affermage apparut très tôt dans les royaumes européens, même si l'affermage semble s'être imposé depuis le XVe siècle. La ferme avait ses raisons, mais suscitait aussi de vives critiques. L'Angleterre fut le premier pays à lever ses impôts les plus importants en régie directe, à la fin du XVIIe siècle. L'Espagne fut le premier pays à imiter l'exemple anglais : la transition y fut consommée en 1749. L'article décrit le processus et ses implications pour les relations entre finances royales et affaires des particuliers, s'intéressant aux raisons et aux conséquences des choix opérés.

**Mots clefs:** Espagne, XVIIIe siècle, finances, affermage des impôts, régie directe.

---

\* Artículo recibido el 30 de marzo de 2015. Aceptado el 10 de junio de 2015.

## La supresión de los arrendamientos de impuestos en la España del siglo XVIII<sup>1</sup>

Uno de los grupos más característicos en tanto actores privados, de la Hacienda española es el de los arrendatarios de impuestos reales<sup>2</sup>, me refiero a las personas o compañías, encargadas de recaudar los impuestos del rey; o sea, los particulares que gestionan un dinero que es propiedad del rey, en su capacidad de cobrar impuestos a los súbditos. La función era, además de otras cosas, un sistema de préstamo y de adelantos que, sin duda, ofrecía ventajas al monarca. En realidad, el arrendamiento aseguró al rey durante mucho tiempo, la percepción de sus ingresos fiscales. Había contrapartidas: se supone que los beneficios de los arrendatarios eran grandes y limitaban los ingresos del rey. Por esa u otras razones, el sistema desapareció en España en 1749. En este trabajo nos limitaremos a estudiar el proceso que condujo a la supresión de los arrendamientos, en particular, las medidas que se fueron tomando y sus posibles razones, aunque no entraremos en valorar esas mismas razones. De fondo aparece el modelo inglés, al que dedicaremos también alguna atención.

### Introducción

Aunque los arrendatarios son citados con frecuencia, no sabemos muchas cosas de ellos en el siglo XVIII, salvo en el caso de Francia, en el que han sido objeto de una monografía específica<sup>3</sup>. Todos los arrendatarios eran a la vez, asentistas, prestamistas, o desempeñaban otras funciones similares dentro del mundo de los negocios, relacionadas con la administración o no<sup>4</sup>. Aquí no vamos a referirnos a todo esto, sino que nos limitaremos al hecho del arrendamiento en sí, dentro de la estructura de los sistemas de cobro de la Hacienda. En todo caso, es evidente que detrás del arrendamiento están sus protagonistas, los arrendatarios con sus negocios particulares y también con el servicio que prestaban.

¿Quiénes son, qué hacen, qué función cumplen? Canga Argüelles los describió para el caso de España, como personas que “en virtud de ajustes, tomaban a su cargo recoger los tributos y entregar en arcas el precio estipulado; quedando a su favor, por precio de sus cuidados, la diferencia de la cantidad que recogían de mano del

---

<sup>1</sup> Este trabajo se inserta en el Proyecto, HAR2011-23570, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España. Una primera versión fue presentada en el *Coloquio Internacional La Construcción de la Hacienda Hispánica*, Las Palmas, octubre de 2014. Agradezco a los organizadores y en particular a Anne Dubet y Sergio Solbes, la invitación y los comentarios al escrito. Agradezco igualmente la labor de los revisores del trabajo que han ayudado a mejorar algunos aspectos del mismo.

<sup>2</sup> La bibliografía, siguiendo el uso habitual de los siglos XVIII y XIX, suele emplear el término “arrendador” de impuestos. Yo prefiero usar el de “arrendatario”, que me parece más preciso, pues el *Diccionario de la Real Academia Española*, al definirlo, señala: “Que toma en arrendamiento algo”, y especifica a modo de ejemplo: *Compañía arrendataria*. El mismo *Diccionario* se refiere también al arrendador, y dice: “Persona que da o toma en arrendamiento algo”.

<sup>3</sup> Yves DURAND, *Les Fermiers généraux au XVIII<sup>e</sup> siècle*, París, Presses Universitaires de France, 1971.

<sup>4</sup> Agustín GONZÁLEZ ENCISO, “Les finances royales et les hommes d’affaires au XVIII<sup>e</sup> siècle” en Anne DUBET (ed.), *Les finances royales dans la monarchie espagnole (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Rennes, Presses Universitaire de Rennes, 2008, pp. 227-244.

contribuyente a la que depositaban en el erario”<sup>5</sup>. La definición recoge los tres aspectos fundamentales que aparecen normalmente en la historiografía: a) la función: “recoger los tributos y entregar en arcas”; b) el procedimiento por el que se llega a la función: “en virtud de ajustes”; y c) su beneficio: “quedando a su favor [...]”. En este tercer aspecto, la definición apunta de manera clara uno de los problemas fundamentales que presentaba el sistema, la diferencia entre lo que recogían “de mano del contribuyente” y lo que entregaban al erario. Todos consideraban que esa diferencia era grande. En todo caso, no tenemos muchos datos al respecto y no nos detendremos en esa cuestión.

El sistema no era nuevo en la España del siglo XVIII. Ladero Quesada explica que, al menos en Castilla, el arrendamiento era la forma más frecuente de gestionar los impuestos bajo los primeros Trastámaras; el mecanismo estaría bien formalizado a finales del siglo XIV. Las dos funciones de recoger los fondos y de entregarlos al erario estuvieron al principio separadas y no se unirían en una misma persona hasta el siglo XV<sup>6</sup>. Parece que esa fórmula es la que permaneció hasta el siglo XVIII en España. Desde una perspectiva más general, tanto el sistema de arrendamientos, como su alternativa, la recaudación directa, eran conocidos en Europa en la Edad Media. En general, la tendencia fue a arrendar los impuestos indirectos –menos importantes entonces-, y a administrar los impuestos directos<sup>7</sup>. En todo caso, los sistemas fiscales fueron dando más importancia al arrendamiento, lo cual produjo una recaudación fragmentada, como correspondía a la naturaleza de la mayoría de los impuestos en aquellos momentos y a la naturaleza descentralizada de la organización social.

La preponderancia de los arrendamientos subsistió hasta mediados del siglo XVIII, momento en el que se dio una fuerte tendencia a pasar a la administración directa<sup>8</sup>. Pero hay una excepción, Inglaterra. Aquí, a finales del siglo XVII se eliminó el arrendamiento de los impuestos indirectos más importantes, que pasaron a ser regidos por funcionarios de la administración. Ya en el siglo XVIII, España fue el primer gran Estado que, según el ejemplo inglés, pasó a gestionar directamente las finanzas reales. No ocurrió así en Francia, donde tras unos años de dudas a comienzos del siglo XVIII, el sistema de arrendamiento se renovó, para mantenerse hasta la Revolución. En este trabajo, vamos a considerar la valoración que la historiografía ha dado de estas realidades para pasar después a explicar, en particular, el proceso por el que España llegó a la supresión total de arrendamientos en 1749.

### **Significado y razones del arrendamiento. Una visión general**

En su *Historia financiera de Europa*, C. Kindleberger escribe que el arrendatario “compraba el derecho a recaudar el impuesto por una cantidad estipulada, se quedaba para sí lo que excedía de dicha cantidad y podía disponer del dinero entre el momento

---

<sup>5</sup> José CANGA ARGÜELLES, *Diccionario de Hacienda* (1ª ed.: 1833-1834), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1967, I, p. 95.

<sup>6</sup> Miguel Ángel LADERO QUESADA, “Ingreso, gasto y política fiscal de la Corona de Castilla. Desde Alfonso X a Enrique III (1252-1406)”, *Hacienda Pública Española*, 69, 1981, p. 48.

<sup>7</sup> Richard BONNEY, “Revenues” en R. BONNEY (ed.), *Economic Systems and State Finance*, Clarendon Press, 1995, pp. 439-440.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 440.

de su recaudación y el de su pago a los lores del Tesoro”<sup>9</sup>. Aunque se esté refiriendo a la Inglaterra del siglo XVII, el autor pretende hacer una caracterización general. La similitud entre la definición de Canga Argüelles y la de Kindleberger, dos autores totalmente dispares que hablan de países y épocas distintas, puede sorprendernos; en realidad indica que el fenómeno era general.

¿Por qué se arrendaba el cobro de los impuestos? Aunque el arrendamiento haya sido considerado a veces como una dejación de funciones por parte de la Administración, tenía su razón de ser. Algunos lo vieron como la mejor fórmula utilizada por las administraciones que aún no tenían capacidad suficiente para recaudar los impuestos por sí mismas; de este modo, la administración se ahorraba crear su propia maquinaria funcional y aseguraba que los impuestos llegaran al Tesoro con puntualidad<sup>10</sup>. Para otros, era el método más eficaz, por suponer que los particulares trabajarían mejor que los funcionarios, ya que buscaban también sus beneficios. Por ejemplo, J. F. Boshier recuerda cómo los ministros franceses que no querían dejar de mantener el sistema de arrendamientos y sus implicaciones, aun muy avanzado el siglo XVIII, señalaban que quienes trabajaban por su propio beneficio eran más “enérgicos, eficientes y económicos que los administradores asalariados”. No es extraño que en algunos casos, tales administradores asalariados hubieran hecho gastos demasiado elevados por algunos trabajos como transporte de monedas y otros<sup>11</sup>. En consecuencia, durante un tiempo se prefirió a particulares expertos en asuntos mercantiles mejor que a funcionarios con poca responsabilidad que no iban a poner interés en su trabajo<sup>12</sup>.

Otro aspecto no menos importante era la posibilidad de que los mismos financieros ofrecieran anticipos al rey. En Francia, por ejemplo, como los impuestos se tardaban en recaudar, los «fermiers» acordaron con el rey avanzar parte de la suma final en mensualidades regulares, de modo que el rey podía tener unos ingresos seguros y fijos mientras se procedía a la recaudación<sup>13</sup>. Además de los anticipos de dinero, los arrendamientos tenían una función de préstamo; es muy posible que el rey no hubiera recibido dinero de otra manera, pues para ello se habría necesitado la confianza de los prestamistas. Esa confianza, que no existía necesariamente, se depositaba en los gestores siempre que fueran los adecuados. J. Félix ha recordado de qué modo, cuando Le Peletier en 1726 reinstauró en todo su vigor la «ferme générale», manifestó que los problemas de la Hacienda en esos momentos se basaban en la dificultad del rey de obtener crédito, precisamente porque los adinerados no confiaban en algunos funcionarios, pero sí en los tradicionales «fermiers»<sup>14</sup>. La situación seguía siendo la misma en los años ochenta, a juzgar por la opinión de Joly de Fleury de que el crédito a

<sup>9</sup> Charles P. KINDLEBERGER, *Historia financiera de Europa*, Barcelona, Crítica, 1988, pp. 216-217.

<sup>10</sup> Christopher CLAY, *Public Finance and Private Wealth: The Career of Sir Stephen Fox, 1627-1716*, Oxford, Clarendon Press, 1978, p. 93.

<sup>11</sup> John F. BOSHER, *French Finances, 1770-1795. From Business to Bureaucracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, pp. 174-75.

<sup>12</sup> Algunos ejemplos en C. KINDLEBERGER, *Historia financiera* [...], op. cit., p. 217; John BREWER, *The Sinews of Power*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1989, p. 92.

<sup>13</sup> G. T. MATTHEWS, *The Royal General Farms in Eighteenth-Century France*, Nueva York, 1958, pp. 217 y ss.

<sup>14</sup> Joël FÉLIX, “Modèles, traditions, innovations. Le Peletier des Forts et la renaissance de la finance sous le règne de Louis XV » en Anne DUBET y Jean-Philippe LUIS (eds.), *Les Financiers et la construction de l'État. France, Espagne (XVIIe -XIXe siècles)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2011, pp. 125-154.

corto plazo del rey dependía necesariamente del crédito personal de quien gestionara esos recursos. Tal crédito personal era mayor en el caso de financieros que en el de funcionarios<sup>15</sup>. El arrendamiento, pues, hacía posible el crédito al soberano, que no se basaba tanto en su solvencia, que era más bien poca, sino en la de los financieros<sup>16</sup>.

### **La crítica del sistema: su desaparición en Inglaterra**

Dado que la medida española de 1749 estableció un régimen que llevaba tiempo funcionando sólo en Inglaterra, merece la pena echar una ojeada a los problemas que los arrendamientos habían tenido allí. Como en España, las críticas al sistema se habían basado tanto en las supuestamente excesivas ganancias de los arrendatarios, como en la dificultad del gobierno de gestionar sus impuestos con mayor libertad. En todo caso, hubo siempre detractores y defensores de los arrendamientos. Ambas perspectivas, a favor y en contra, formaban parte de las discusiones que existían sobre la pertinencia del sistema, tanto en el siglo XVII, como después en el XVIII allí donde se mantuvo<sup>17</sup>. En el caso de Inglaterra, las críticas llevaron a intentar mejorar el sistema reduciendo el tiempo del arrendamiento a períodos cortos, pero también así los particulares ganaban mucho dinero, lo cual incluso les permitía practicar el subarriendo<sup>18</sup>. Muchos pidieron el final de los arrendamientos ya antes de 1640, pero la administración no estuvo en condiciones de hacerse cargo de la recaudación. El Parlamento Largo hizo intentos para suprimir el arrendamiento, pero sin éxito. Los ataques al sistema terminarían al comienzo de la Restauración, desde 1661, en la medida en que, por un tiempo, el arrendamiento volvió a ofrecer los aspectos positivos que antes habían dominado, el anticipo por los arrendatarios del dinero del impuesto e incluso algún préstamo suplementario; pero pronto los arrendamientos también significaron una recompensa por servicios fielmente prestados<sup>19</sup>, por lo que nuevamente se volvieron equiparar con arbitrariedad. Desde esa perspectiva disminuía la confianza de posibles prestamistas particulares en las finanzas reales.

Con todo, la principal desventaja del arrendamiento era la subordinación fiscal del gobierno a intereses particulares. El gobierno podía intentar mantener su independencia enfrentando a diferentes grupos de financieros dispuestos a conseguir la concesión del arrendamiento; no obstante, se beneficiaba poco de posibles elevaciones de impuestos. El arrendamiento generaba una tensión difícil de resolver entre dos necesidades fiscales. Como prestatario, el Estado estaba más cómodo con el arrendamiento, pero desde la perspectiva de la recaudación, la administración directa mejoraba el control fiscal<sup>20</sup>.

Durante la Restauración Inglaterra empezó a resolver todos estos problemas. Influyó en ello la presión que supuso para el país la segunda guerra con Holanda. Las reformas que se hicieron abrieron el camino a una nueva organización financiera, entre

<sup>15</sup> J. F. BOSHER, *French Finances* [...], op. cit., p. 175.

<sup>16</sup> Julian DENT, *Crisis in Finance: Crown, Financiers and Society in Seventeenth Century France*, Nueva York, St. Martin's Press, 1973, p. 63.

<sup>17</sup> Por ejemplo, Y. DURAND, *Les Fermiers généraux* [...], op. cit., pp. 432-437.

<sup>18</sup> C. KINDLEBERGER, *Historia financiera* [...], op. cit., p. 218.

<sup>19</sup> Charles WILSON, *England's Apprenticeship, 1603-1763*, Londres, Longman, 1965, p. 212.

<sup>20</sup> Cfr. J. BREWER, *The Sinews of Power* [...], op. cit., p. 93.

ellas la desaparición de los arrendamientos, al menos en los principales impuestos<sup>21</sup>. Así, en 1671 se suprimió el arrendamiento de las aduanas, en 1683 el del «excise» y en 1684 el del «hearth tax». Este último impuesto sería suprimido tras la revolución de 1688, pero luego sustituido por un renovado «land tax». Así pues, algunas de las reformas más importantes de la Hacienda inglesa antecedieron a la Gloriosa Revolución. En todo caso, después de 1713 fueron las aduanas y el «excise» los dos tipos de impuestos, indirectos ambos, que se impusieron en el conjunto de los ingresos de la Hacienda inglesa. Durante todo el siglo, estos dos ítems aportaron entre el 70 y el 80 por ciento de tales ingresos, mientras que el «land tax» bajaba su proporción desde cerca de un 50 por ciento que supuso en 1696<sup>22</sup>, hasta sumar menos del 20 por ciento de los ingresos al final del siglo XVIII. Estos tres impuestos (aduanas, «excise» y «land tax») supondrían aproximadamente, un 90 por ciento de todos los ingresos de la Hacienda inglesa durante los cien años siguientes a la Gloriosa Revolución<sup>23</sup>.

### Administración directa y modernidad

Era el triunfo de los impuestos indirectos y con ellos el de la administración directa. Era la constatación de que el Estado había alcanzado el poder suficiente para tomar a su cargo las competencias que le eran propias en materia fiscal y también que la economía había cambiado de signo lo suficiente como para poder soportar los impuestos indirectos; por lo tanto, el rey podía ya enfocar las relaciones público-privado desde una posición de supremacía, apoyado en el auge mercantil que se estaba produciendo: la riqueza del contribuyente daba más poder al soberano, el contribuyente podía pagar si era más rico. A la vez, algunos poderes intermedios cambiaron su percepción de los problemas fiscales a favor de que cayeran únicamente bajo la dirección del Estado. Hacia finales del siglo XVII, el ejercicio de la soberanía trató de fortalecer la unidad del poder político y reclamó la jurisdicción sobre todos los negocios públicos<sup>24</sup>. Estos mecanismos se han entendido como un signo de modernidad que permitiría a Inglaterra adelantarse tanto en el terreno económico, como en el político. Inglaterra también se benefició entonces de la existencia del Parlamento, que no sólo controló al Gobierno, sino que canalizó los intereses de comerciantes y financieros.

Lo dicho se puede comprobar en el caso del «excise», impuestos al consumo que pagaban los productores o distribuidores, cuyo coste podían transferir a los consumidores, gracias a la alta demanda<sup>25</sup>. Esto demuestra un cambio de naturaleza de la sociedad, con mayor presencia de lo mercantil, que posibilitó un cambio en la gestión fiscal. Antes de 1660, el peso de la nobleza cercana al rey o de los financieros que dominaban los arrendamientos, propiciaba un sistema con mayor presencia del «land tax». En el siglo XVIII, en cambio, todos los grupos sociales pagaban y colaboraban en el sistema fiscal de manera diferente a como lo habían hecho antes. Junto al importante

<sup>21</sup> Ch. WILSON, *England's Apprenticeship* [...], op. cit., pp. 212, 214-215.

<sup>22</sup> Ciertamente 1696 fue un año excepcional, pero durante la Guerra de Sucesión de España la *land tax* aportaba en torno al 40 por ciento de los ingresos. J. BREWER, *The Sinews of Power* [...], op. cit., p. 95.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 95-99.

<sup>24</sup> Leonard KRIEGER, *Kings and Philosophers, 1689-1789*, Nueva York, Norton, 1970, pp. 4-5.

<sup>25</sup> Jan DE VRIES, *La revolución industrial: consumo y economía doméstica desde 1650 hasta el presente*, Crítica, Barcelona, 2009, pp. 199-200.

crecimiento del comercio en las primeras décadas del siglo XVIII, también la estabilidad de los precios permitió el aumento de los impuestos indirectos<sup>26</sup>.

### Administración directa y negocios privados

Como hemos dicho, la administración directa es sólo un aspecto de los cambios administrativos producidos en Inglaterra en las últimas décadas del siglo XVII. Otro cambio importante fue la superación de una burocracia patrimonializada por la venta de cargos y su sustitución por un *civil service* profesional, supuestamente eficaz y honrado, en términos generales, muy diferente a lo que se podía encontrar entonces en el continente<sup>27</sup>. En este sentido, la administración directa es sólo un elemento más de un cambio necesario para poder pasar, en términos de Boshier, del predominio de los negocios privados al estilo francés, –que desde esta perspectiva serían ejemplo de venalidad y corrupción- a una burocracia ordenada, más útil para el Estado<sup>28</sup>.

Lo que nos plantea esta cuestión es una relación público-privado diferente en el sistema inglés respecto al francés y también, en parte, respecto al español. Ese “mercantilismo compartido” en el que el interés del rey y el de los particulares, coinciden en buscar el beneficio del Estado<sup>29</sup> no se sitúa en Inglaterra dentro de la administración, corrompiéndola, podríamos decir, sino fuera de ella, en la asamblea representativa. En Francia, en la medida en que se mantuvieron los arrendamientos, y en ausencia de una asamblea representativa, los financieros, aunque privados, tuvieron influencia en los mecanismos de la administración, como en España antes de 1749. Ertman ha resaltado que una diferencia importante de la burocracia inglesa con la del continente en general, es precisamente la despatrimonialización que se llevó a cabo a fines del XVII y que se mantuvo después<sup>30</sup>. También la estructura representativa inglesa tenía otras características diferentes de las continentales, pero destaca este hecho de que, al no ser cargos comprados, hay más profesionalidad y los gobiernos tenían mucha mayor capacidad de acción sobre el aparato burocrático, en concreto, sobre la gestión fiscal. La administración directa es más eficaz con una burocracia así. En Francia, la administración directa no fue posible; en España se logró, pero sospechamos, a falta de necesaria comprobación, que la venalidad pudo limitar la eficacia de la gestión.

Los coetáneos europeos que fueron testigos del crecimiento británico en el siglo XVIII se fijaron en la administración directa que aparentemente, daba más poder al soberano. Los arrendamientos se mantuvieron en el continente durante la primera mitad del siglo XVIII, pero a partir de mediados del siglo, o poco antes, se fue estableciendo

---

<sup>26</sup> C. WILSON, *England's Apprenticeship* [...], op. cit., pp. 225, 238.

<sup>27</sup> Thomas ERTMAN, *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 207.

<sup>28</sup> J. F. BOSHER, *French Finances* [...], op. cit.

<sup>29</sup> Rafael TORRES SÁNCHEZ, “Administración o asiento. La política estatal de suministros militares en la Monarquía española del siglo XVIII”, *Studia Historica. Historia Moderna*, 35, 2013, pp. 159-199, (p.178).

<sup>30</sup> Thomas ERTMAN, “Explaining Variations in Early Modern State Structures: The Cases of England and the German Territorial States”, en John BREWER y Eckhart HELLMUTH (eds.), *Rethinking Leviathan*, Oxford, Oxford University Press, p. 49.

la administración directa en algunas partes<sup>31</sup>, al menos la de los impuestos más importantes. Sería el caso de España<sup>32</sup>, Holanda<sup>33</sup>, Prusia<sup>34</sup>, Bohemia o Suecia. También el de Austria<sup>35</sup>. En todos los casos se identifica la introducción de la administración directa con un aumento de los ingresos fiscales de los Estados.

### **España y la modernidad de la administración directa**

Los historiadores españoles han resaltado la modernidad de la supresión de los arrendamientos en 1749. Carrera Pujal, por ejemplo, la menciona como una de las medidas más destacadas de Ensenada “para la modernización de la política española”<sup>36</sup>. Tal modernidad se apoya, sobre todo, en la supuesta eficacia de la posterior gestión directa. La idea es, en todo caso, tributaria de la interpretación general del éxito de los cambios ingleses. A ello hay que añadir el eco actual de las quejas de los contemporáneos –tratadistas y ministros- contra los arrendatarios, tanto en España, donde las quejas fueron abundantes<sup>37</sup>, como en otros lugares. Los franceses, en particular, escribieron bastante contra los «fermiers généraux»<sup>38</sup>, y los holandeses provocaron revueltas fiscales en 1747-1748<sup>39</sup>.

Las críticas no eran sólo del siglo XVIII, venían también de antes, si bien cabe recordar, que en todas partes, también en España, los arrendatarios tuvieron igualmente sus defensores. El tema ya fue debatido coincidiendo con el desmantelamiento “de toda una serie de actividades administrativas” directas del Estado entre finales del XVI y primeras décadas del XVII<sup>40</sup>. Para quienes siguen la valoración de Thompson, ello

---

<sup>31</sup> Yves DURAND, *Les Fermiers généraux au XVIII<sup>e</sup> siècle*, París, Presses Universitaires de France, 1971, pp. 51-52.

<sup>32</sup> En el caso de España, Durand se refiere al reinado de Carlos III, ignorando, aparentemente, que la administración directa se había establecido ya en 1749.

<sup>33</sup> J. BREWER, *The Sinews of Power* [...], op. cit., p. 127. La inquietud social de los años cuarenta (1747-1748), provocó un cambio en el sistema de recaudación de algunos impuestos, directos o indirectos, labor que pasaron a ejercer recaudadores especialmente nombrados para ello. Marjolein C. ‘t HART, “The United Provinces, 1759-1806” en Richard BONNEY (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*, Oxford, Oxford University Press, p. 320; también, Wantje FRITSCHY, Marjolein C. ‘t HART y Edwin HORLINGS, “Long-term Trends in the Fiscal History of the Netherlands, 1515-1913” en Bartolomé YUN CASALILLA y Patrick K. O’BRIEN con Francisco COMÍN COMÍN (eds.), *The Rise of fiscal States. A Global History, 1500-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 45-46.

<sup>34</sup> J. BREWER, *The sinews of Power*, op. cit., p. 127, Max BELOFF, *The Age of Absolutism, 1660-1815*, Nueva York, Harper Torchbooks, 1966, p. 113.

<sup>35</sup> Renate PIEPER, “Financing an Empire: the Austrian Composite Monarchy, 1650-1848”, en B. YUN CASALILLA y P. K. O’BRIEN con F. COMÍN COMÍN (eds.), *The Rise of fiscal States* [...], op. cit., pp. 178-179.

<sup>36</sup> Jaime CARRERA PUJAL, *Historia de la economía española*, Barcelona, Bosch, 1945, III, p. 323.

<sup>37</sup> Es famoso, en particular, Francisco M. DE MOYA TORRES Y VELASCO, *Manifiesto universal de los males envejecidos que España padece*. Edición y estudio preliminar de Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana y otros, 1992, números 141 y ss., 304 y ss.

<sup>38</sup> Y. DURAND, *Les Fermiers généraux* [...], op. cit., pp. 424 y ss.

<sup>39</sup> W. FRITSCHY, M. C. ‘t HART y E. HORLINGS, “Long-term Trends [...]”, op. cit. y Paul JANSSENS, “Taxation in the Habsburg Low Countries and Belgium, 1579-1914”, ambos en B. YUN CASALILLA y P. K. O’BRIEN con F. COMÍN COMÍN (eds.), *The Rise of fiscal States* [...], op. cit., pp. 45-46 y 81-82, respectivamente.

<sup>40</sup> I. A. A. THOMPSON, *War and Government in Habsburg Spain, 1560-1620*, Londres, The Athlone Press, 1976, p 283. La traducción es mía.

supuso el fracaso del Estado. No obstante<sup>41</sup>, en tiempos de Felipe IV las cosas no estaban tan claras y fueron muchos los que defendieron el sistema de arriendos<sup>42</sup>. En el siguiente reinado, sobre todo en las décadas finales, los arrendamientos parecían más rentables por el sencillo hecho de que podían aparecer ofertas competitivas de financieros que elevaban el pago debido al Estado<sup>43</sup>. En particular, en los años noventa, muchas rentas fiscales aumentaron sus ingresos gracias a esta rivalidad financiera<sup>44</sup>.

El debate coetáneo sobre arrendamiento o administración directa estaba relacionado, sobre todo, por el deseo de gobernantes y teóricos, de que el Gobierno aumentase sus ingresos. Esos ingresos eran necesarios, en particular, para sustentar el gasto militar. En todo caso el medio no sería lo más importante, con tal de que fuera seguro, pues de lo que se trataba, sobre todo, era de que el rey pudiera estar seguro de conseguir los medios económicos que necesitaba, de que los impuestos llegaran a tiempo a las arcas reales. En ese caso, no se trataría tanto de modernidad como de pragmatismo, y si acaso de una concepción de la soberanía. En España, a partir de algún momento, se empezó a pensar que la administración directa era el medio más seguro y eficaz, el que daba más poder al soberano. Esa idea iría concretándose, o imponiéndose, a lo largo del reinado de Felipe V. Como señala Artola, la experiencia fue consolidando “dos fundamentales principios que inspiraron el inmediato futuro de la Hacienda: la necesidad de sustituir a los arrendadores de rentas, si se quería que aumentasen los ingresos fiscales sin incrementar la base fiscal” y la única contribución<sup>45</sup>.

No obstante, también se pensaba que la activación económica era condición necesaria para obtener más impuestos, lo que apuntaba al comercio y a los impuestos indirectos; si bien era admitido, de modo aparentemente contradictorio, que la mejora económica sólo se lograría rebajando las cargas tributarias<sup>46</sup>. En la España de los años cuarenta la solución a esa paradoja fue, precisamente, la administración directa, que conseguiría el milagro de aumentar los ingresos totales, sin tener que subir los impuestos. Esa parece ser la experiencia ya en 1749 y durante toda la década de los cincuenta: un aumento de ingresos sin modificar ningún impuesto, sólo su sistema recaudatorio. Para empezar, el mismo año de 1749, las rentas, ya en administración, tuvieron un aumento, respecto al mejor año de la época de arrendamiento, de más de 12 millones de reales<sup>47</sup>. Un estadillo de los años cincuenta con información oficial, daba un aumento general de todas las rentas del año 1750, comparadas con las de 1742, de más de 5 millones de escudos<sup>48</sup>. Para los años posteriores, especialmente 1753-1758, hay

---

<sup>41</sup> Para una valoración comparativa de la tesis de Thompson, aunque orientada al ámbito de los asentistas, ver R. TORRES SÁNCHEZ, “Administración o asiento” [...], op. cit., pp. 160-64.

<sup>42</sup> John H. ELLIOTT y José Francisco DE LA PEÑA, *Memoriales y cartas del Conde-Duque de Olivares*, Madrid, 1981, II, pp. 120-23, *apud* Ildefonso PULIDO BUENO, *José Patiño. El inicio del gobierno político-económico ilustrado en España*, Huelva, 1998, p. 309.

<sup>43</sup> Juan Antonio SÁNCHEZ BELÉN, “La Hacienda Real de Carlos II” en *Actas de la Juntas del Reino de Galicia*, vol. XI, Xunta de Galicia, 2002, pp. 61-63.

<sup>44</sup> Christopher STORRS, *La resistencia de la Monarquía Hispánica, 1665-1700*, Madrid, Actas, 2013, p. 206.

<sup>45</sup> Miguel ARTOLA, *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982, p. 260.

<sup>46</sup> El ejemplo más claro es la política de exenciones fiscales a la actividad industrial, en general.

<sup>47</sup> “Razon del valor liquido que produjeron las Rentas Generales de Aduanas del Reyno en el año de 1748, el que ha tenido en el de 1749 y diferencia que resulta”. AGS, DGR, 2ª. 10.

<sup>48</sup> “Valores liquidos que produgeron todas las rentas de S. M. en el año de 1742, cotejados con los que rindieron en 1750”. AGS, SSH, 2354.

una profusión de documentos que detallan el aumento en ese período y en ocasiones, la diferencia con lo recaudado en “tiempos del arrendamiento”<sup>49</sup>.

### El proceso hacia la “universal administración”

¿Cómo se llegó a aquella solución? La llegada del nuevo reinado y la mentalidad centralista<sup>50</sup> ¿hizo triunfar un estado de ánimo diferente, al menos en la opinión? ¿Debían seguir arrendándose las rentas como siempre, o no? El asunto no puede verse de manera uniforme. Para empezar era necesario un aparato burocrático capaz de llegar a todos los rincones del reino, que no parecía existir. Mientras tanto, habría que soportar los supuestos abusos, que recaían sobre el contribuyente, y los beneficios del arrendatario, un dinero que dejaba de cobrar la Hacienda.

Con independencia de algunas medidas puntuales, tomadas más bien por necesidad, como fue la administración directa de la renta del tabaco en 1684<sup>51</sup>, y a pesar del ambiente internacional (Inglaterra, críticas al arrendamiento en Francia<sup>52</sup>), la administración directa no se planteó en serio en España hasta tarde. En todo caso, sí es cierto que desde la segunda mitad del siglo XVII, al menos, existía un deseo de mayor control de la Real hacienda por el Gobierno<sup>53</sup>; no obstante, aunque algunos ya hablaron de una relación directa entre el Estado y el contribuyente, lo que de momento empezó a triunfar fue más bien en la idea de unificación de rentas, una más de las ideas de unificación que se desarrollarían en el siglo XVIII<sup>54</sup> pero que, al menos en España, venían de antes<sup>55</sup>.

Ya en el siglo XVIII, desde 1703 estaba sobre la mesa el plan de Orry sobre centralización de todas las rentas, que no se llevó a cabo por las urgencias de la guerra primero, y luego por la marcha de Orry a Francia en 1706. El plan se estructuraba en cuatro puntos: instituir un nuevo sistema fiscal, recuperar los derechos enajenados, librarse de los juristas y asegurar el aumento de los ingresos<sup>56</sup>. Como se ve, Orry no promovía la administración directa, sino la concentración de los negocios de recaudación en pocas manos. Cuando Orry volvió a España pudo intentar la Nueva planta del arrendamiento en 1713, por la que habría un arrendatario jefe en cada provincia. En la renta del tabaco se había avanzado más, pues desde 1701 existió un administrador general, que realizaba las funciones de un arrendatario general, en realidad un cargo administrativo de designación regia. El sistema mantenía similitudes

<sup>49</sup> Ver documentos varios del citado legajo, AGS, SSH, 2354.

<sup>50</sup> Una interesante reflexión sobre la modernidad y el cambio que están implicados en los nuevos gobiernos en Anne DUBET, *Un estadista francés en la España de los Borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008, pp. 19 y ss., 34.

<sup>51</sup> Rafael ESCOBEDO ROMERO, *El tabaco del rey. La organización de un monopolio fiscal durante el Antiguo Régimen*, Pamplona, EUNSA, 2007, p. 31.

<sup>52</sup> Y. DURAND, *Les Fermiers généraux [...]*, op. cit., pp. 401-404.

<sup>53</sup> Rafael TORRES SÁNCHEZ, *Constructing a Fiscal-Military State in Eighteenth Century Spain*, Basingstoke, Palgrave, 2015, pp. 67 y ss.

<sup>54</sup> Richard BONNEY (ed.), *Economic Systems and State Finance*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 438.

<sup>55</sup> Juan GELABERT, “Castile, 1504-1808”, en Richard BONNEY (ed.), *The Rise of the Fiscal State in Europe c. 1200-1815*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 227

<sup>56</sup> Henry KAMEN, *La guerra de Sucesión en España, 1700-1715*, Barcelona, Grijalbo, 1972, pp. 252-254.

con el régimen anterior, a la vez que subsistían algunos arrendamientos. Quedaba pendiente su modificación hacia una mayor centralización<sup>57</sup>.

En otras rentas hubo, después de 1713, algunos intentos de librarse de los arrendatarios, o al menos de reducirlos y controlarlos mejor<sup>58</sup>. Las rentas generales y de lanas quedarían desde 1715 como impuesto único controlado por una junta presidida por Orry. De tal junta formaban parte, además de otros altos miembros de la administración, algunos conocidos financieros, como Flon y Sartine. El plan fracasó, sobre todo por la destitución de Orry a comienzos de 1715, pero las rentas generales y de lanas quedaron en administración un tiempo. Las primeras lo estuvieron entre 1714 y 1725. Es interesante señalar los motivos tanto de la puesta en administración como de la vuelta al arrendamiento. El Decreto de 1714, señala Artola, hablaba de establecer “una administración formal en todas las rentas generales, que produzcan mayor beneficio [...]”. Como el aumento del beneficio no fue tal, sirvió de excusa para volver a los arrendamientos en 1725<sup>59</sup>. Por su parte, la renta de lanas estuvo en administración desde 1714 hasta 1730, cuando se arrendó nuevamente hasta finales de 1748<sup>60</sup>.

El hecho de que la renta de lanas volviera al arrendamiento cuando se caminaba ya con paso firme en el establecimiento de la administración directa en la del tabaco, indica que el cambio de sistema era difícil, que las cosas no estaban claras, y también, que había muchas opiniones y resistencias. Por ejemplo, el marqués de Campoflorido pensaba, sobre las rentas generales, que lo importante no era la alternativa entre arrendamiento y administración directa, sino entre gobierno colegial y gobierno individual (de hecho influyó para que se sustituyera la junta de 1714 por un superintendente en 1716); sobre las rentas provinciales, pensaba que la administración directa permitía que los poderosos encubrieran todo tipo de abusos sobre los contribuyentes, por lo que prefería el arrendamiento<sup>61</sup>. Otros, como Vega, pensaban que no todas las rentas tenían la misma naturaleza y que, por lo tanto, no convenía a todas tener el mismo régimen de recaudación. En su *Memoria* de 1726, Patiño estimaba que las rentas generales experimentaban una pérdida de su valor económico y proponía un nuevo método de administración que generara más y mejores ingresos por una cesión en arrendamiento negociada con el mundo del comercio. Es decir, un proyecto de reforma podía incluir entonces la aplicación de una u otra fórmula, según los casos<sup>62</sup>. Lo importante parece ser conseguir el control a través de la centralización; así, por ejemplo, Uztáriz se alegraba de que en algunas rentas, el arrendamiento estaba sujeto a “tales reglas y con tan inmediata subordinación al Superintendente General de la misma renta,

<sup>57</sup> Rafael ESCOBEDO ROMERO, *El tabaco del rey* [...], op. cit., pp. 38, 40-41.

<sup>58</sup> Sobre el control de la Hacienda y las medidas de estos años, ver también Anne DUBET, “La Nueva Planta y la réforme du contrôle des comptes en Espagne”, en Yves LEVANT, Henri ZIMNOVITCH y Raluca SANDU (eds.), *Mélanges offerts à Yannick Lemarchand*, París, L’Harmattan/Presses Universitaires de Sceaux, 2013, pp. 25-49.

<sup>59</sup> M. ARTOLA, *La Hacienda* [...], op. cit., pp. 284-285.

<sup>60</sup> Santiago AQUERRETA, “Reforma fiscal y continuidad en el sistema de arrendamientos: la renta de lanas en el reinado de Felipe V” en Agustín GONZÁLEZ ENCISO (ed.), *El negocio de la lana en España (1650-1830)*, Pamplona, EUNSA, 2001, p. 117.

<sup>61</sup> Anne DUBET, “Comprender las reformas de la hacienda a principios del siglo XVIII. La buena administración según el marqués de Campoflorido”, en *Revista HMiC: Història moderna i contemporània*, X, 2012, p. 20-52 (<http://webs2002.uab.es/hmic/2012/HMIC2012.pdf>).

<sup>62</sup> Puede verse el trabajo de Sergio SOLBES FERRI, que abunda sobre esta idea, “Privilegios territoriales en la España borbónica del siglo XVIII: reforma o consolidación”, en prensa en *Mélanges de la Casa de Velázquez*.

y a la Junta compuesta de ministros”, que así se podía proteger la renta, evitar los abusos del arrendatario y castigar a los defraudadores. De ese modo, concluía, se puede decir que esa renta “logra todas las ventajas de una rigurosa y autorizada administración”<sup>63</sup>. Como ya dijimos, lo importante es el resultado –control- más que los medios, sobre los que se podían tener opiniones diferentes.

No extraña, por lo tanto, que no hubiera una evolución uniforme, a juzgar también por los resultados. Es significativo, por ejemplo, que el arrendamiento de las rentas provinciales, capítulo fundamental de la Hacienda castellana, fuera práctica constante durante el reinado de Felipe V, al menos hasta 1741. Sólo se administraban, recuerda Artola, las provincias que no encontraban arrendatario<sup>64</sup>. En esos casos se seguía la práctica usada en los años ochenta del siglo XVII con la renta del tabaco, o lo ocurrido ocasionalmente en algunas rentas en los comienzos del siglo XVIII<sup>65</sup>. Hace tiempo, Carrera Pujal se refirió también a los constantes cambios hacia la administración directa y la vuelta al arrendamiento en algunos casos. Señalaba, además de los ya mencionados cambios en las rentas generales y de lanas, cómo en 1717 cesó la administración del estanco del aguardiente en el interior del reino, de la renta del azogue y de otras<sup>66</sup>; si “cesó la administración”, podemos suponer que esas rentas habían estado antes en administración.

El primer paso sin vuelta atrás se daría en la renta del tabaco, uno de los ingresos más seguros y que más crecían en estos años<sup>67</sup>. En 1730 la renta se puso en administración de una manera definitiva en el siglo XVIII –no volvió a arrendarse hasta finales del siglo XIX-, y pronto se notaron las consecuencias. La puesta en administración supuso una real elevación de los precios, como ha demostrado Rodríguez Gordillo<sup>68</sup>, lo que indujo una fuerte reducción de los consumos oficiales de manera inmediata<sup>69</sup>; sin embargo, los ingresos de la renta fueron luego en aumento. Ello parecía demostrar la eficacia del sistema de administración directa.

No tenemos muchas noticias del proceso de implantación de la administración directa hasta 1741. Quien lo removió todo fue Campillo, aunque también con matices. Por ejemplo, en 1741 se dispuso que se estableciese la renta del aguardiente en Cataluña, igual que en Castilla, “tanto si regía por arrendamiento como por

---

<sup>63</sup> Gerónimo de UZTÁRIZ, *Theorica y practica de comercio y de marina*, Madrid, Aguilar, 1968, p. 247.

<sup>64</sup> M. ARTOLA, *La Hacienda* [...], op. cit., p. 258

<sup>65</sup> Algunos ejemplos en Concepción DE CASTRO, *A la sombra de Felipe V. José de Grimaldo, ministro responsable (1703-1726)*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 70, 81.

<sup>66</sup> J. CARRERA PUJAL, *Historia de la economía* [...], op. cit., III, pp. 179-180.

<sup>67</sup> A. GONZÁLEZ ENCISO, “A Moderate and Rational Absolutism. Spanish Fiscal Policy in the First Half of the Eighteenth Century” en Rafael TORRES SÁNCHEZ (ed.), *War, State and Development. Fiscal-Military States in the Eighteenth Century*, Pamplona, EUNSA, 2007, pp. 109-132; “La Hacienda Real y la Hacienda castellana en el siglo XVIII” en Luis A. RIBOT GARCÍA (ed.), *Las finanzas estatales en España e Italia en la Época Moderna*, Madrid, Actas, 2009, pp. 209-37.

<sup>68</sup> José M. RODRÍGUEZ GORDILLO, “Las estadísticas de la Renta del Tabaco en el siglo XVIII: nuevas aportaciones”, en Santiago DE LUXÁN MELÉNDEZ, Sergio SOLBES FERRI y Juan J. LAFORET (eds.), *El mercado de tabaco en España durante el siglo XVIII. Fiscalidad y consumo*, Las Palmas de Gran Canaria, Universidad de Las Palmas, 2000, pp. 53-104.

<sup>69</sup> José M. RODRÍGUEZ GORDILLO y María Montserrat GÁRATE OJANGUREN (eds.), *El monopolio español de tabacos en el siglo XVIII. Consumos y valores: una perspectiva regional*, Madrid, Fundación Altadis, 2007.

administración”; finalmente, el arriendo se formalizaría en 1742<sup>70</sup>. Como se ve en este caso, la administración directa no era el principal objetivo.

En cambio, el mismo año de 1741 se empezó a realizar una experiencia de administración directa en las rentas provinciales aprovechándose de que algunas provincias no habían encontrado arrendatario. Ahora ya sí se pensaba en generalizar el procedimiento<sup>71</sup>. Según Artola, las provincias afectadas fueron Sevilla, Toledo, Córdoba, La Mancha y Palencia. En 1746 Ensenada agregaría Granada. Un documento de 1748 cita como provincias en administración directa Sevilla, Toledo, Córdoba, La Mancha, Granada y Guadalajara<sup>72</sup>. La discrepancia es pequeña, irrelevante para nuestro propósito, pues solamente se pretende señalar cómo hubo una primera fase, antes de que en 1749 se decretara la administración para todas las rentas provinciales. En todo caso, lo que esa discrepancia nos indica es un aumento de las provincias administradas en 1746 y, posiblemente, 1747 (la citada de Granada, y Guadalajara)<sup>73</sup>. Nos basamos para esta afirmación en la estimación que se hizo del valor de las rentas provinciales administradas en 1746 y 1748. Para el primer año ese valor se estimaba en 32,3 millones de reales<sup>74</sup>, mientras que para el de 1748<sup>75</sup> se calculaba en 37 millones. Tal aumento, en momentos de general estancamiento fiscal, se explica mejor por el incremento en el número de provincias en administración.

Casi todas las demás rentas también fueron entrando en administración directa antes de 1749, aunque no sabemos bien cuándo. En el mismo documento citado –de 29 de mayo de 1749–, en nota marginal se decía que se esperaba que crecieran los valores totales de rentas administradas, no solo por el aumento de los consumos, sino por “la administración de la renta general de lanas [en 1748] y almirantazgo”<sup>76</sup>. La problemática general, así como la postura de Campillo, se entiende muy bien en la siguiente cita:

“La renta de lanas, dice Campillo, está bárbaramente arrendada [...], pues valiendo más de once millones de reales, la tiene en cinco y medio don Miguel de Arizcun, que reconoció bien esta enormidad, cargándose tres millones más voluntariamente, sin que nadie le pujase [...], lo cual debería haber abierto los ojos al ministro con quien trató y al Consejo, si unos y otros no se dejasen de buena manera adormecer.”<sup>77</sup>

La cita, como se ve, incluye críticas que también hacen relación a las pugnas por el poder entre facciones e instituciones responsables de que las reformas se

<sup>70</sup> J. CARRERA PUJAL, *Historia de la economía* [...], op. cit., III, p. 185.

<sup>71</sup> M. ARTOLA, *La Hacienda* [...], op. cit., p. 260.

<sup>72</sup> “Razon del liquido valor que se podra usar en el año de 1748 de las rentas de S. M.[...]”, Madrid, 16 de agosto de 1748. AGS, DGR, 2ª, leg. 10.

<sup>73</sup> Según el documento citado en la nota anterior, parece que Palencia quedó aún en arrendamiento, pero había estado administrada antes. Manuel IBÁÑEZ MOLINA, “D. José del Campillo ante los problemas fiscales a principios de 1741”, *Cuadernos de Investigación Histórica*, 15, 1994, pp. 47-68, (p. 52).

<sup>74</sup> Noticia del valor de las rentas en administracion y arrendadas..., 29 de mayo de 1749. AGS, DGR, 2ª, leg. 10.

<sup>75</sup> “Razon del liquido valor...”, doc. cit.

<sup>76</sup> La renta de almirantazgo desaparecería en 1749 al integrarse formalmente en la de lanas.

<sup>77</sup> M. IBÁÑEZ MOLINA, “D. José del Campillo” [...], op. cit., pp. 56-57.

introduzcan o no<sup>78</sup>. Campillo tenía literalmente razón; no en el aumento que se impuso el arrendatario, que al final resultó ser solamente de un millón de reales, pero sí en el resultado global, pues en 1749 la renta, ya en administración, produjo 11,6 millones de reales, y más en los años siguientes. Así pues, antes de 1749 las rentas en administración eran, además de las citadas, las rentas generales de aduanas y las de aguardiente, plomo y alcohol, azogues, pólvora e igualación de derechos de lana. También había unas cuantas salinas en administración: las de Mallorca, Ibiza, Formentera y Orán<sup>79</sup>. En la categoría “varias rentas”, el documento lista unas cuantas (diecinueve en total) de diversa importancia sin indicar su situación administrativa. Dado que entre ellas está la del tabaco, hemos de suponer que son rentas ya entradas en administración directa.

La medida de 1749 no fue completa. Todavía en 1752 había unas cuantas rentas en arrendamiento: los millones de partidos y agregados de Madrid, alcabalas y cientos de su casco, derecho de velas de sebo, siete rentillas generales<sup>80</sup>, renta general del jabón, salinas de Castilla y Zamora, las de Atienza, Espartinas y Cuenca, las de Murcia y Badajoz, las de Aragón, las de Valencia, las de Cataluña, la renta del 8% de Valencia y derechos de recudimiento. Para calibrar la importancia de estas rentas diremos que su valor se calculaba en unos 20 millones de reales, de un total general del valor de todas las rentas de 245 millones de reales<sup>81</sup>.

Se supone que esas rentas entrarían en administración directa en años posteriores; de todos modos, la “universal administración” también tuvo excepciones. Un ejemplo importante son las rentas provinciales del casco de Madrid, arrendadas a los Cinco Gremios<sup>82</sup>. Por su parte, diversas rentas de origen eclesiástico –subsidio, excusado– estuvieron en arrendamiento en momentos de la segunda mitad del siglo<sup>83</sup>. En realidad, las rentas de origen eclesiástico no habían estado técnicamente arrendadas, sino que las administraban las entidades eclesiásticas correspondientes, que trasladaban las cantidades asignadas a la Hacienda. El sistema cambió en 1751 cuando se ordenó que esas rentas se administraran directamente por la Real Hacienda, pero el intento no se lograría por la oposición de los responsables en las diócesis. Para evitar los conflictos, el monarca estableció un sistema de arrendamientos por terceros que se renovarían a partir de 1761<sup>84</sup>. En todo caso, se puede decir que la inmensa mayoría de los ingresos, pasaron a estar administrados en 1749, si bien el proceso en algunos casos no se completaría hasta unos pocos años después.

---

<sup>78</sup> Sobre el arrendamiento de Arizcun de la renta de lanas, Santiago AQUERRETA, “Reforma fiscal y continuidad” [...], op. cit.

<sup>79</sup> “Razon del liquido valor...”, doc. cit.

<sup>80</sup> Las siete rentillas eran, según cotejo con otro documento similar de 1752, mismo legajo, las siguientes: renta de pescados, millón de la nieve del reino, renta de extracción o regalía de Sevilla, renta del arbitrio y quinto de la nieve, renta de naipes, millón de lo cargado por el río de Sevilla.

<sup>81</sup> “Estado de lo que segun la relación que acompaña importara en el año de 1752 el valor de todas las rentas...en administracion y de las que siguen en recaudacion”. AGS, SSH 2354.

<sup>82</sup> Rafael TORRES SÁNCHEZ, *El precio de la guerra. El Estado fiscal-militar de Carlos III (1779-1783)*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 193 y ss.

<sup>83</sup> M. ARTOLA, *La Hacienda* [...], op. cit., pp. 294 y s.

<sup>84</sup> Ver el ejemplo de Calahorra en Ángel ITURRIOZ MAGAÑA, *Estudio del subsidio y excusado (1561-1808). Contribuciones económicas de la Diócesis de Calahorra y La Calzada a la Real Hacienda*, Logroño, Instituto de Estudios Riojanos, 1987, caps. VI y VII.

### Consecuencias y algunas evidencias por desarrollar

La administración directa se implantó por una razón fundamental: aumentar los ingresos del erario. Eso se lograría por dos medios. Por el primero, positivo, la hacienda conseguiría un mayor control de la gestión; por el segundo, negativo, desaparecerían los beneficios excesivos de los arrendatarios. En el pasivo habría que añadir el coste de la gestión para la Hacienda. De todo ello nos fijaremos aquí solamente en el aumento de los ingresos y del control fiscal. Si calculamos el nivel de ingresos fiscales de la Hacienda española antes y después de terminado el proceso, las cifras muestran un constante aumento de los ingresos netos del Estado durante estos años. Así, los valores netos de todas las “rentas en actualidad”, fueron los siguientes (cifras en millones de reales de vellón)<sup>85</sup>:

1747	214,6
1748	292,2
1749	292,2
1750	280,6
1751	280,6
1752	376,6

El retroceso en 1750-1751, fue debido probablemente a dificultades en el ajuste del nuevo sistema, pero el aumento será ya claro a partir de 1753. No es necesario recurrir a una serie más larga, pues el proceso parece estar ya asentado entonces. Aunque la nueva gestión consiguió aumentar los ingresos, esta reforma tiene el problema de su excepcionalidad. El aumento, fuera el que fuera, lo fue solamente por una vez: era un aumento único sin posibilidad de repetirse. Se supone que la supresión de los arrendamientos canalizó hacia la Hacienda los beneficios que antes se embolsaban los arrendatarios, pero una vez conseguido esto no había más posibilidades de crecer por esa vía. Por otra parte, los gastos de administración redujeron también los beneficios netos.

Un aspecto posiblemente más efectivo a la larga, es que la Hacienda consiguió un control de la gestión recaudatoria que antes no tenía. Ese control ya se manifestó en la renta del tabaco, en la que las autoridades pudieron jugar con los precios de las labores cuando lo consideraron oportuno, aunque no fue muchas veces en realidad. La administración directa también permitió modificar aranceles aduaneros, o favorecer a la industria rebajando determinados pagos de alcabalas y millones. La reforma también facilitaría, llegado el momento, la posterior modificación de las alcabalas, una reforma que quizás habría sido más difícil de realizar de haberse mantenido los arrendamientos. Es probable que todas estas pequeñas o grandes medidas que se tomarían, sobre todo, en la segunda mitad del siglo, no hubieran sido posibles de haberse mantenido el sistema de arrendamientos, o al menos habrían exigido una complicada negociación con los

---

<sup>85</sup> José P. MERINO NAVARRO, *Las cuentas de la Administración Central española, 1750-1820*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 33-35. Recojo las rentas en actualidad y no los ingresos totales para ver la diferencia que se efectúa en estas rentas a causa de las reformas del momento. Para una discusión más completa de este asunto, ver A. GONZÁLEZ ENCISO, “La Hacienda Real [...]”, op. cit., pp. 209-37.

arrendatarios de turno. En ese sentido sí puede decirse que la administración directa dio a la propia administración la capacidad para gestionar la fuente de sus ingresos. Desde este punto de vista, la universal administración fue una reforma que fortaleció la gestión del Estado sobre sus recursos y que se adelantó a lo practicado en otros países. Otra cosa es el sentido y consecuencias que tal fortalecimiento del Estado pudo tener.

Como tal medida, en el momento en el que se tomó y con el alcance que tuvo, se debe ver como una reforma netamente española. Puede haber bebido del ejemplo inglés del siglo XVII y de las discusiones teóricas que sobre el asunto se desarrollaron ya en ese siglo, en Inglaterra, en Francia y en la misma España. Pero al final lo que se resolvió fue un problema español. En Francia, por lo demás, se mantuvo el sistema de arrendamientos y en otros países, las medidas al respecto se tomaron más tarde. La reforma española tiene pues, carácter español y se adapta a las circunstancias de la Hacienda de España en los años cuarenta. A corto plazo fue eficaz: sin duda, el papel internacional que España jugó en los años cuarenta y el lujo de permitirse la neutralidad en el reinado de Fernando VI, tienen que ver con este incremento de los ingresos de la Hacienda. Probablemente, el resultado más favorable de la reforma a corto plazo fue la posibilidad de mantener el alivio fiscal para el pueblo castellano durante una buena temporada<sup>86</sup>, es decir, conseguir no tener que aumentara la tarifa en las rentas provinciales.

Como cuestiones directamente relacionadas cabe señalar que seguimos sin tener un conocimiento cabal de los beneficios de los arrendatarios. No sabemos hasta qué punto el mencionado caso de Arizcun en la renta de lanas se puede generalizar. Otra cuestión: cabría estudiar también, cosa que no se ha hecho, la relación entre estas medidas y la necesidad de pagar las deudas heredadas de la bancarrota de 1739, y otras anteriores<sup>87</sup>; porque es precisamente en el contexto del rebufo de esa suspensión de pagos y de los esfuerzos por pagar la guerra con Gran Bretaña, cuando Campillo se lanza, definitivamente, a la administración directa.

Otro aspecto de importancia sería valorar hasta qué punto el establecimiento de la administración directa debilitaría el sistema financiero, tanto del rey, que vería complicarse sus necesidades de conseguir préstamos y adelantos, como de los financieros particulares, que perdieron una buena oportunidad de hacer importantes negocios. En ambos casos es claro el contraste con Francia. Sirvan como ejemplo las palabras del financiero y asentista Jacques Marquet de Bourgade en 1769. Para este autor, defensor de los «fermiers», no había un cuerpo como ese en toda Europa. Ellos cubrían la necesidad que el monarca tenía de recibir pronto el producto de los impuestos gracias tanto a los anticipos que daban para cubrir el desfase entre la aprobación del impuesto y su recaudación, como a sus préstamos. Bourgade repetía el planteamiento de Fleury en 1726 y presentaba a los «fermiers» como las columnas del Estado<sup>88</sup>; en fin, aunque los arrendatarios recibieron muchas críticas, su eficacia y necesidad también había sido probada. Ya que los arrendatarios españoles hacían una función similar a la de los «fermiers» franceses, y que en España no había un banco central como en Inglaterra, podríamos preguntarnos cuál fue la incidencia real de la falta de

<sup>86</sup> A. GONZÁLEZ ENCISO, “A Moderate and Rational [...]”, op. cit.

<sup>87</sup> Sobre el pago de la deuda de Felipe V, R. TORRES SÁNCHEZ, *El precio de la guerra [...]*, op. cit., pp. 295-97.

<sup>88</sup> J. FÉLIX, “Modèles [...]”, op. cit., pp. 125, 127-128.

arrendamientos en el sistema financiero español. Esa es una consecuencia que habría que explorar.

### ¿La administración impone su proyecto?

¿Hubo planes preconcebidos de reforma de la Hacienda dirigidos a la administración directa? La respuesta podría ser que se buscó una mayor centralización y control y que en el camino fue apareciendo la administración directa como una posibilidad real. En todo caso, habría que matizar bastante. Hemos visto que la administración directa existió ya en algunos impuestos en 1680 y luego en momentos posteriores; también, que la administración directa duró más que simplemente cubrir la ausencia de un arrendatario. De alguna manera, la idea de imponerla en casos concretos debió de existir en la mente de algunos. En términos generales, por ejemplo, Patiño desconfiaba de los agentes particulares que trabajaban para la Hacienda, bien fueran arrendatarios o asentistas<sup>89</sup>; por lo tanto, podemos suponer que deseara la supresión de los arrendamientos. De hecho, dejó constancia por escrito de sus quejas sobre las corruptelas de los arrendatarios<sup>90</sup>; también intentó poner en administración directa las rentas provinciales en algunas provincias, pero no pudo hacer nada debido a las urgencias o a las oposiciones. Como indica Carrera Pujal, “se volvió al arriendo porque no hubo modo de poder prescindir del dinero que en momentos de apuros proporcionaban los arrendatarios”<sup>91</sup>, frase que, por otra parte, resalta el aspecto de préstamo que la función del arriendo suponía. Patiño solamente llegó a poner en administración la renta del tabaco. Habría que esperar a la llegada de Campillo y luego de Ensenada para que se pusiera un freno definitivo a las ventajas –supuestas o reales– de los arrendatarios y a su propia existencia, dando un giro radical y en cierto sentido súbito, a la política de arrendamientos seguida hasta entonces.

Está claro por lo tanto, que había ideas, pero es difícil saber si esas ideas fueron realmente planes de acción. Desde luego, no había unanimidad al respecto. La situación real es bastante variada. Junto a la tendencia a la eliminación de los arrendamientos, que surge de manera intermitente, hubo también una cerrada defensa de los mismos. Cabe señalar que la defensa exclusiva de los arrendamientos se dio, sobre todo, en las rentas provinciales, pero no respecto a las demás rentas, donde hubo más variedad de posturas<sup>92</sup>. También es cierto que incluso en las rentas provinciales se había ido a un arrendatario por provincia, o para varias provincias, reduciendo así el número de partícipes privados en la gestión fiscal. Así, por ejemplo, en 1724 –según arrendamientos acordados dos años antes–, las 22 provincias castellanas contaban solamente con 16 arrendatarios de sus rentas provinciales, pues algunos de ellos tenían arrendadas dos o tres provincias<sup>93</sup>. En el caso de las rentas generales, Uztáriz alabó que el control sobre el administrador era tal que valía como la misma administración directa. Así pues, podemos pensar que había un sentir de que muchas rentas –no las

<sup>89</sup> I. PULIDO BUENO, *José Patiño* [...], op. cit., p. 307.

<sup>90</sup> J. CARRERA PUJAL, *Historia de la economía* [...], op. cit., III, p. 182.

<sup>91</sup> *Ibidem.*, p. 186.

<sup>92</sup> Esa diferencia se observa, por ejemplo, en Uztáriz. Ver la “Introducción” de Gabriel FRANCO a Gerónimo de UZTÁRIZ, *Theorica y practica de comercio y de marina*, Madrid, Aguilar, 1968, pp. XLVI-XLVII.

<sup>93</sup> G. de UZTÁRIZ, *Theorica y practica* [...], op. cit., pp. 390-391.

provinciales- podrían pasar a administración directa, pero no era necesario si había un control fuerte por parte de la administración, en parte para evitar fraudes. El aumento del producto de dichas rentas se ligaba también a esta posibilidad. Por lo demás, en la práctica parece que tanto las razones para defender una situación u otra, como los medios o los objetivos hacendísticos empleados, variaron en la primera mitad del siglo, que osciló entre poner unas rentas en administración, o dejar otras en arrendamiento, sin que exista un criterio claro.

Estas diferencias de criterio se notan en la falta de una cronología clara para la orientación del proyecto centralizador, pues hasta 1741 la política no es uniforme. Aparte la posible herencia del siglo XVII, y las medidas de 1701 en la renta del tabaco, que pueden apuntar hacia la administración directa, no hay más orientaciones claras al respecto. En 1714 dos rentas entraron en administración directa, pero en 1725 y 1730 las dos volvieron al arrendamiento, lo que no impidió que el mismo 1730 se decretara la administración directa en la renta del tabaco. Las provinciales estuvieron siempre arrendadas, no obstante, serán las primeras a las que se aplicarán las medidas de administración directa a partir de 1741. No es sino hasta 1741 cuando se da un movimiento franco hacia la administración directa aplicable a todas las rentas. Es entonces cuando de verdad cambió la política que anteriormente habían seguido Torrenueva e Iturralde<sup>94</sup>.

Sea lo que fuere, cuando llegó el momento de pasar alguna renta a la gestión directa las decisiones no se improvisaron. En todas las rentas de las que tenemos noticias concretas, la implantación de la administración directa se hizo cuando no se encontró arrendatario, o cuando terminaron los arrendamientos pactados. Así pues, la impresión que da es que se esperó en cada caso a la oportunidad adecuada; se evitó así, un enfrentamiento directo con los intereses financieros y las autoridades aprovecharon las oportunidades. De todos modos, aunque el paso a la administración directa no implicara incumplimiento con los particulares, la reforma muestra la preeminencia de la administración en la gestión pública. Según la idea de un “mercantilismo compartido”, en nuestro caso los agentes privados participarían en la gestión fiscal a través de la recaudación de impuestos. Lo hicieron mientras duraron los arrendamientos, pero no con la llegada de la administración directa. Si bien tal administración supuso a veces la conversión de los arrendatarios en funcionarios, lo que indica un tenue límite entre administración pública y negocio particular<sup>95</sup>, lo cierto es que el arrendatario, en tanto financiero privado, desapareció para convertirse, cuando fuera el caso, en un funcionario. Es decir, desapareció la función privada del arrendamiento. De ese modo, la administración directa suprimió una parcela importante de negocio y los particulares quedaron a merced de las exigencias políticas como espectadores de estas reformas.

Todo lo dicho muestra la prioridad que de hecho tiene la administración: llegado el caso, los gobernantes saben lo que quieren y lo aplican en beneficio de su política. En este campo pues, empieza a perfilarse de manera más nítida la distinción entre lo público, gestionado por la Administración, y lo privado, que queda al margen. El Estado

<sup>94</sup> Juan ZAFRA OTEIZA, *Fiscalidad y Antiguo Régimen. Las rentas provinciales de Granada (1746-1780)*, Madrid, 1991, p. 93; José M. DELGADO BARRADO, *Aquiles y Teseos. Bosquejos del reformismo borbónico (1701-1759)*, Granada, Universidad de Granada y Universidad de Jaén, 2007, pp. 202-203.

<sup>95</sup> R. TORRES SÁNCHEZ, “Administración o asiento” [...], op. cit., p. 189.

consiguió una posición de preeminencia, que era lo que buscaba: controlar las rentas e ingresar más a costa de los beneficios que antes iban a parar a manos de particulares.

### **Breve conclusión: el triunfo del monopolio**

Hemos tratado de describir el proceso de supresión de arrendamientos en la España del siglo XVIII en un contexto europeo. No es un proceso uniforme. Lo que resulta, con tono de aparente incongruencia, es una marcha intermitente, orientada por una política pragmática según las circunstancias, que a largo plazo conduce hacia la administración directa. No sabemos las razones últimas de la supresión. No está claro por qué se llega al cambio final; quizás, sencillamente, por la imposición de un ministro que cree en la administración directa, o la necesita de modo urgente y la implanta. Tampoco podemos valorar aún la verdad de los argumentos de fondo.

Las consecuencias están claras respecto al aumento del control estatal y de ingresos fiscales que se siguió, pero no sabemos la incidencia que el cambio tuvo en el sistema financiero. Lo que está claro es que se impuso un modo más centralizado de gestionar la política fiscal que dejaba al margen sectores, antes implicados, de participación privada. Eso no parece buen augurio para el futuro financiero que entra así por caminos de auténtico monopolio; pero eso es ya otro tema para otro momento.